



Een wankel wereldorde

Jan Rood

EINDREDACTIE

Clingendael

Strategische Monitor 2014



Clingendael

Netherlands Institute of International Relations

Instituut Clingendael

Een wankle wereldorde

Clingendael Strategische Monitor 2014

Jan Rood
Eindredactie

Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael'
Clingendael 7
2507 VH Den Haag

Telefoonnummer: +31(0)70 3245384
Telefax: +31(0)70 3282002
Email: info@clingendael.nl
Website: <http://www.clingendael.nl>

Juni 2014

Vormgeving: Textcetera

© 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 voorafgaande schriftelijke toestemming van Instituut Clingendael.

Voorwoord

In 2010 werd het eindrapport *Verkenningen; Houvast voor de krijgsmacht van de toekomst* gepubliceerd. Dit eindrapport was het resultaat van een breed opgezette, interdisciplinaire studie, waarin aan de hand van trendmatige ontwikkelingen op een aantal dimensies betreffende drijvende krachten en actoren, gepoogd werd in de vorm van scenario's mogelijke toekomstige werelden te schetsen, om van daaruit beleidsopties en handelingsperspectieven te identificeren voor de krijgsmacht van de toekomst. Centraal daarbij stond de vraag wat ontwikkelingen ten aanzien van de onderscheiden actoren en drijvende krachten (potentieel) betekenden voor de mondiale veiligheid en stabiliteit, en daarmee voor de veiligheid van Nederland en voor de Nederlandse krijgsmacht.

In 2012 werd in vervolg op de Verkenningen de eerste Clingendael Strategische Monitor (CSM) gepubliceerd onder de naam *Continuïteit en onzekerheid in een veranderende wereld*. In navolging van de defensie Verkenningen had de Clingendael Monitor tot doel om met gebruikmaking van het stramien en de methodiek van de eerdere exercitie een doorkijk te bieden op de wereld van de toekomst en in het bijzonder om de belangrijkste ontwikkelingen ten aanzien van de mondiale veiligheid en stabiliteit inzichtelijk te maken. Met wederom daarbij de vraag wat deze ontwikkelingen voor Nederland betekenden. In 2013 werd een nieuwe editie van de monitor uitgebracht met als titel *Een wereld in onzekerheid*. Ook in deze studie werden in grote lijnen het stramien en de aanpak van de defensie Verkenningen gevolgd. De vraag in de CSM 2013 was daarbij of zich ten opzichte van de bevindingen van de defensie Verkenningen en de CSM 2012 binnen het mondiale systeem zodanige veranderingen hadden voorgedaan, dat deze dwongen tot bijstelling van de belangrijkste conclusies van de eerdere studies.

De Clingendael Strategische Monitor 2014 kent een opzet die afwijkt van deze eerdere studies. Waar in de genoemde studies via een divers palet aan actoren en drijvende krachten een brede analyse van en doorkijk op het mondiale systeem werd geboden¹, is er in deze Monitor voor gekozen om door middel van een 'snelle scan' in de vorm van een *update* van het samenvattende eerste hoofdstuk van de CSM 2013 de belangrijkste ontwikkelingen binnen het mondiale systeem in kaart te brengen. Daarbij wordt ingezoomd op de volgende vier thema's in het bijzonder:

1. De ontwikkeling van de mondiale machtsverhoudingen;
2. Het patroon van mondiale en regionale (multilaterale) samenwerking;
3. De verhouding tussen statelijke en niet-statale actoren;
4. Het mondiale dreigingsbeeld.

1 De in de CSM 2013 onderscheiden actoren betroffen: de grootmachten, internationale en regionale organisaties, niet-statale actoren en individuen, risicolanden, en fragiele staten. De besproken drijvende krachten waren: mondialisering, economie, technologie en wetenschap, proliferatie massavernietigingswapens, polarisatie en radicalisering, natuurlijke hulpbronnen, en klimaatverandering.

De belangrijkste ontwikkelingen en de verwachtingen voor de komende 5 à 10 jaar worden samengevat in hoofdstuk 1 van deze editie van de monitor. De uitkomsten van deze *update* worden afgezet op het scenario-assenkruis, dat ook in de defensie Verkenningen en de eerdere edities van de Clingendael Strategische Monitor is gehanteerd. Dit assenkruis, met als horizontale as een schaal die loopt van samenwerking naar niet-samenwerking en als verticale as een schaal die van een statelijke naar een niet-statelijke wereld loopt, onderscheidt een viertal scenario's:

1. Een multilaterale wereld;
2. Een multipolair internationaal bestel;
3. Een wereld van netwerken;
4. Een gefragmenteerde wereld.²

Deze *update* wordt in de Monitor 2014 gevolgd door een tweetal deelstudies, waarin dieper wordt ingegaan op thema's die in het verlengde liggen van de belangrijkste conclusies van de CSM 2013 en hoofdstuk 1 van de Monitor 2014 en die vanuit het Nederlands buitenlandbeleid en de Nederlandse veiligheid bezien van grote betekenis zijn.

Het eerste thema betreft de relatie tussen interne en externe veiligheid. De Monitor 2013 concludeerde in navolging van de defensie Verkenningen en de CSM 2012 dat de kans op een directe bedreiging van het Nederlands grondgebied door een andere mogendheid zeer klein, zo niet verwaarloosbaar was. Daartegenover werd echter gesteld dat – naast autonome interne dreigingen – de overheid en samenleving rekening moesten houden met een breed en diffuus palet aan externe dreigingen die een effect zouden kunnen hebben op de interne maatschappelijke stabiliteit en veiligheid. Interne en externe veiligheid, zo was de conclusie, kunnen niet langer als gescheiden sferen worden gezien, maar hangen onlosmakelijk met elkaar samen. Dit beeld wordt bevestigd in de Monitor 2014. Daarin wordt benadrukt dat dit o.a. een gevolg is van de manifestatie van een hybride geheel aan niet-statelijke 'systeemvijandelijke actoren', waaronder terroristen en criminele netwerken, en van de vrije toegang tot allerlei vormen van technologie en het gebruik van sociale media. Als katalysator hierbij fungeren conflicten buiten de Nederlandse landsgrenzen (bijv. in de MENA-regio³ en de Sahel), waarbij ook de actieve Nederlandse betrokkenheid bij de beheersing van deze conflicten een rol kan spelen.⁴ Het tweede hoofdstuk heeft in het bijzonder tot doel om de aard en intensiteit van deze externe dreigingen en hun doorwerking op de interne Nederlandse veiligheid in kaart te brengen aan de hand van vier dimensies: migratie, terrorisme, georganiseerde criminaliteit en cyber.

2 De scenario's worden verder toegelicht in hoofdstuk 1.

3 De MENA-regio omvat het Midden-Oosten en Noord-Afrika.

4 In reactie op de Nederlandse militaire betrokkenheid kunnen terroristische groepen met acties tegen Nederlandse doelen in dan wel buiten Nederland dreigen.

In hoofdstuk 3 wordt als tweede verdiepingsthema ingegaan op de toekomstige rol van vredesmissies en operaties tot stabilisering en wederopbouw van conflictgebieden. Deze thematiek is om een aantal redenen van belang. Zo laten de defensie Verkenningen en de CSM 2012 en 2013 zien dat in het bijzonder in de directe omgeving van de Europese Unie – d.w.z. de MENA-regio en delen van Centraal-, Oost- en West-Afrika – als gevolg van fragiele staatsstructuren, etnische en religieuze tegenstellingen, conflicten over grondstoffen, etc. het risico van conflicten (intern dan wel regionaal) groot is; een beeld dat in de Monitor 2014 wordt bevestigd. Gezien het conflictpotentieel binnen in het bijzonder de 'Gordel van Instabiliteit', zal er naar verwachting een blijvende vraag naar interventie door en betrokkenheid van de internationale gemeenschap bij deze conflicten zijn en derhalve een vraag naar stabilisatie- en vredesmissies. Dit onder VN-vlag en/of met betrokkenheid van de EU, NAVO of andere regionale organisaties. Voor Nederland vormen naast humanitaire overwegingen voor ingrijpen (genocide, misdaden tegen de mensheid, etc.) ook directe veiligheidsoverwegingen een argument om aan dergelijke missies deel te nemen. Middels terrorisme, criminaliteit, vluchtelingenstromen, etc. kunnen deze conflicten immers direct dan wel indirect een bedreiging voor de Nederlandse interne veiligheid en maatschappelijke stabiliteit vormen (zie ook hoofdstuk 2). In dit derde hoofdstuk wordt tegen de achtergrond van het mondiale dreigingsbeeld ingegaan op de vraag welke type operaties en missies nodig zijn om in dit soort conflicten te interveniëren, welke kaders daarvoor geschikt zijn en welke rol Nederland in deze in samenwerking met welke partners zou kunnen spelen.

In het slothoofdstuk wordt mede op basis van de voorgaande analyses de vraag besproken welke voor Nederland de mogelijkheden zijn om invloed uit te oefenen in een veranderende wereld. Uitgangspunt daarbij is dat Nederland omwille van de behartiging van zijn belangen sterk is aangewezen op internationale, bij voorkeur binnen multilaterale kaders plaatsvindende, samenwerking. Een belangrijke conclusie van de Monitor 2013 was dat deze multilaterale samenwerkingsverbanden onder druk staan en dat hoe dan ook niet-westerse (opkomende) landen een steeds belangrijker rol spelen binnen het internationale systeem; dit naast de nadrukkelijke aanwezigheid van (netwerken van) niet-staatelijke actoren. In hoofdstuk 4 wordt in kaart gebracht wat deze in toenemende mate polycentrische, hybride wereld voor Nederland betekent, waarbij in het bijzonder wordt gekeken naar mogelijke partners en samenwerkingsverbanden.

Aan deze Clingendael Strategische Monitor 2014 heeft een groot aantal personen meegewerkt, aan wie dank verschuldigd is. Dan gaat het om de auteurs, waarvan de namen vermeld staan bij de hoofdstukken waaraan zij hebben bijgedragen, en van wie een kort CV is opgenomen in de biografische bijlage. Daarnaast is een belangrijke bijdrage geleverd door Rosa Dinnissen als project-assistent en door Minke Meijnders en Zizi El Saar als stagiair. Peter Schregardus, eindredacteur bij de Internationale Spectator, heeft voor de vertaling van teksten gezorgd. De eindverantwoordelijkheid voor de Monitor 2014 berust bij ondergetekende, die daarmee ook als eerste kan worden aangesproken op mogelijke fouten.

Jan Rood
Clingendael, juni 2014

Inhoud

Voorwoord	5
Managementsamenvatting	11
1. Een wankel wereldorde	19
2. De relatie tussen externe en interne veiligheid	69
3. Vredesoperaties in een veranderende wereld	143
4. Nederland op het mondiale schaakbord	239
Bijlage: Biografie auteurs Clingendael Strategische Monitor 2014	251

Management- samenvatting

Managementsamenvatting

Algemeen

- De spanningen tussen de grote mogendheden, de VS, China, Rusland en de EU in het bijzonder, nemen toe met een groeiend risico van incidenten en escalatie.
- Het aantal en de intensiteit van intrastatelijke conflicten in de directe omgeving van de Europese Unie nemen toe, waarbij deze conflicten steeds sterker door een eigen geweldsdynamiek worden gekenmerkt en via spill-over effecten een groter gevaar voor de EU en haar lidstaten vormen.
- De wereld beweegt richting een multipolair scenario, waarbij binnen de wankele wereldorde van vandaag en bij afwezigheid van effectieve mondiale samenwerking een risico van fragmentatie aanwezig is.

Externe en interne veiligheid

- De verwevenheid van externe en interne veiligheid is een gegeven. Structurele samenwerking tussen betrokken actoren verantwoordelijk voor de veiligheid 'binnen' en 'buiten' Nederland loopt hierbij achter.
- De veiligheidsrisico's uitgaand van immigratie, terrorisme, grensoverschrijdende criminaliteit en cyber vragen om een geïntegreerde benadering. Bestrijding van de negatieve gevolgen in het binnenland, en aanpak van de bronnen van instabiliteit elders in de wereld moeten hand in hand gaan.
- Uitbreiding van de civiel-militaire samenwerking is essentieel voor bevordering van de externe en interne veiligheid. Inzet van de krijgsmacht ter ondersteuning van civiele veiligheidsinstanties, in Nederland en in Europees verband, neemt verder toe.

Vredesoperaties

- Als gevolg van de conflictdynamiek in de 'Gordel van Instabiliteit' zal er een duidelijke vraag naar vredesoperaties zijn in de MENA-regio en vooral sub-Sahara-Afrika. De EU zal in samenwerking met andere partners bij het uitvoeren van deze operaties een bijzondere verantwoordelijkheid op zich moeten nemen.
- Nog meer dan nu al het geval is, zullen vredesoperaties multidimensionaal zijn, een robuust mandaat behoeven en dienen te functioneren op basis van een integrale aanpak.
- Bescherming van de burgerbevolking verdient bij de inzet van vredesmissies meer aandacht.
- Nederland dient zijn bijdrage meer in internationaal (VN) en Europees (EU) verband af te stemmen, daar deze organisaties het meest geschikt zijn voor het type vredesmissies waaraan internationaal behoefte bestaat. Inzet op een integrale aanpak vereist in Nederland zelf een duidelijker afstemming tussen betrokken departementen.

Nederland

- De klassieke uitgangspunten van het Nederlands buitenlandbeleid staan verder onder druk. Inzet op multilaterale samenwerking en versterking van de internationale rechtsorde vereist een nog grotere inspanning omwille van Nederlandse zichtbaarheid en geloofwaardigheid in een wereld met meer partners, een drukkere agenda en bij een wankeler mondiale orde.

Deze Clingendael Strategische Monitor 2014 getiteld *Een wankele wereldorde* bestaat uit vier hoofdstukken. Het eerste hoofdstuk geeft in de vorm van een *quick scan* van het internationale systeem een *update* van de Clingendael Strategische Monitor 2013. De vraag die daarbij centraal staat is of zich sinds het verschijnen van de vorige monitor internationale ontwikkelingen hebben voorgedaan die dwingen tot bijstelling van de in de Monitor 2013 geformuleerde bevindingen en verwachtingen. In het tweede hoofdstuk wordt tegen de achtergrond van het huidige dreigingsbeeld de relatie tussen externe veiligheidsdreigingen en interne veiligheid besproken. Het derde hoofdstuk bespreekt de toekomst van vredesoperaties en de Nederlandse betrokkenheid daarbij in het licht van het zich ontwikkelende mondiale en regionale conflictspectrum. In het afsluitend hoofdstuk van deze monitor wordt ingegaan op de positie van Nederland binnen een sterker *inter-polycentrisch* wereldbestel.

Een update

Afgezet tegen de vorige monitor laat het internationale systeem op veel onderdelen continuïteit zien. De mondiale machtsverschuiving als gevolg van de opkomst van o.a. China en India zet door. Maar doordat veel opkomende landen met interne problemen kampen, is dit proces met meer onzekerheid omgeven. De verdere manifestatie van niet-statelijke actoren onderstreept het blijvend hybride, polycentrische karakter van het mondiale systeem. Staten zijn echter nog altijd bepalend voor het al dan niet welslagen van internationale samenwerking. Die samenwerking verloopt stroef, maar vindt nog steeds op multilaterale basis plaats. Binnen het in de monitor gehanteerde scenario-assenkruis bevindt de wereld zich nog in het multilaterale kwadrant, maar tegelijkertijd is er sprake van een verdere verschuiving richting een multipolaire wereld. De belangrijkste veranderingen hebben zich voorgedaan in de relaties tussen de grote mogendheden en binnen het mondiale conflictspectrum. De spanningen tussen de grote mogendheden zijn de afgelopen periode toegenomen. Dit geldt voor Azië, waar sprake is van een scherpere rivaliteit tussen de VS, Japan en China, met een groter risico van miscommunicatie en incidenten. De internationale spanningen zijn verder toegenomen door het Russisch optreden tegenover Oekraïne. De 'terugkeer van de geopolitiek' betekent dat er een groter gevaar is van (proxy-)conflicten met betrokkenheid van grote mogendheden. Daarnaast laat de 'Gordel van Instabiliteit' een verdere destabilisering en een toename van het aantal intrastatelijke conflicten zien. Dit betreft vooral de MENA-regio en sub-Sahara-Afrika. Daar ontwikkelt zich aan de randen van de Europese Unie rond fragiele staten een geweldsdynamiek, die via o.a. migratie, terrorisme en

georganiseerde criminaliteit kan overslaan naar het Europese continent. Genoemde ontwikkelingen trekken een zware wissel op de mondiale samenwerking en op de rol van de EU als stabiliserende factor in de eigen omgeving. Tegen deze achtergrond is de *wankele* staat van de mondiale orde, zowel waar het de feitelijke samenwerking betreft als de waarden en beginselen die aan deze orde ten grondslag liggen, verontrustend. In het licht hiervan is bij een verslechtering van de relaties tussen de belangrijkste spelers – de VS, Rusland, China en de EU – een beweging richting verdere fragmentatie binnen het mondiale bestel niet uitgesloten.

Externe en interne veiligheid

Externe en interne veiligheid zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Deze samenhang treedt zoveel scherper naar voren indien de omgeving van de Europese Unie in ogenschouw wordt genomen. Deze wordt vooral naar het zuiden (MENA-regio, sub-Sahara-Afrika) toe geteisterd door toenemende instabiliteit en door intrastatelijke conflicten met (potentieel) regionale gevolgen. Externe dreigingen met potentieel negatieve gevolgen voor de interne veiligheid manifesteren zich vooral in de vorm van immigratie, terrorisme (o.a. teruggekeerde jihadisten), georganiseerde criminaliteit en de inzet van cyber als wapen en als middel tot ontregeling van de samenleving. Deze verschijnselen doen zich vaak in onderlinge samenhang voor (migratie in relatie tot mensenhandel, criminaliteit met gebruik van cyber, etc.). Op al deze thema's is sprake van reële dreigingen voor de Nederlandse en Europese samenleving en rechtsorde. Daarbij mag verwacht worden dat deze dreigingen aanwezig zullen blijven en afhankelijk van de internationale omstandigheden en de effectiviteit van de bestrijding ervan, aan intensiteit zullen winnen. Demografische ontwikkelingen en voortgaande instabiliteit in de omgeving van de EU zullen blijvende migratiestromen tot gevolg hebben. Radicalisering in samenhang met conflicten in vooral de MENA-regio leidt tot een blijvend risico van jihadistisch geïnspireerd terrorisme. Criminele netwerken weten in deze globaliserende wereld de zwakke plekken van het mondiale bestel uit te buiten. En cyber lijkt een operatiegebied dat zich bij uitstek voor misbruik leent, door zowel staten als niet-statelijke actoren. Gegeven de samenhang tussen deze externe dreigingen en interne veiligheidsrisico's vereist een effectieve aanpak ervan structurele samenwerking tussen alle relevante actoren, zowel in Nederland zelf als daarbuiten. Van een dergelijk structurele en integrale samenwerking is nog onvoldoende sprake. Zo'n aanpak begint bij de bestrijding van de bronnen van instabiliteit, die veelal gelegen zijn in regio's grenzend aan de Europese Unie. Dit onderstreept dat met het oog op bescherming van de veiligheid en maatschappelijke stabiliteit naast maatregelen op nationaal niveau, samenwerking met Europese partners – in het bijzonder de buurlanden – en in EU-kader cruciaal is. Deze samenwerking betreft de buitengrenzen van de Unie, maar ook het optreden in het kader van missies buiten het grondgebied van de EU. Gegeven de aard van de externe dreigingen is een effectieve samenwerking tussen civiele en militaire instanties, zowel nationaal als Europees, daarbij van groot belang, zowel met het oog op een effectieve bestrijding ervan als voor het voorkomen van *spill-over* effecten op de Nederlandse samenleving en het grondgebied van de EU. Hechtere nationale en Europese samenwerking en afstemming is daartoe nodig. Dit betekent voor

de toekomst ook dat de krijgsmacht vaker zal worden ingezet om civiele autoriteiten bij te staan bij de bescherming van de interne veiligheid.

Vredesoperaties

In het licht van het zich ontwikkelende conflictspectrum mag een blijvende vraag naar stabilisatie- en vredesmissies verwacht worden vanuit de 'Gordel van Instabiliteit'. Dit conflictspectrum wordt gekenmerkt door een veranderende dynamiek, die een aanpak vanuit de internationale gemeenschap lastiger maakt. Deze dynamiek betreft een tendens tot fragmentatie van de bij intrastatelijk conflict betrokken partijen, inhoudende dat steeds meer, soms elkaar bestrijdende, soms samenwerkende partijen bij de strijd betrokken zijn. Daarnaast is er sprake van een internationalisering van intrastatelijke conflicten met een grotere betrokkenheid van externe partijen en een grotere grensoverschrijdende mobiliteit van strijdende facties. In combinatie met scherpe etnische en religieuze tegenstellingen, de manifestatie van islamistische terroristische groeperingen en een versmelting met georganiseerde criminaliteit, vragen deze conflicten om een eigen aanpak met het oog op stabilisering. Centraal daarbij staat een geïntegreerde benadering, waarbij alle aspecten van het conflict aan de orde kunnen komen (stabilisatie, inlichtingen, wederopbouw, verzoening, etc.). Gezien de instabiliteit en fragiliteit in de MENA-regio, sub-Sahara-Afrika en andere delen van Afrika mag verwacht worden dat in deze regio de meeste behoefte aan vredesmissies zal bestaan. De internationale gemeenschap zal, gezien het gegeven dat in deze regio voor de grote mogendheden geen grote veiligheidspolitieke belangen op het spel staan, over inzet van missies in dit gebied 'gemakkelijker' overeenstemming kunnen bereiken. In het licht van de beschreven conflictdynamiek is er daarbij behoefte aan 'multidimensionale' vredesoperaties; d.w.z. vredesmissies met een breed mandaat, inclusief het mandaat om geweld te gebruiken. Dit strookt met een trendmatige ontwikkeling binnen het concept van vredesoperaties, waarbij deze steeds vaker als multidimensionale operatie worden opgezet. Een belangrijk vraagstuk hierbij blijft het vermogen van missies om de burgerbevolking te beschermen. Vredesmissies zullen gegeven hun meerdimensionale opzet een zwaardere wissel trekken op samenwerking tussen organisaties als de VN, EU, NAVO en regionale organisaties als de AU en ECOWAS, en op samenwerking met niet-statelijke actoren. Uit de gehanteerde sterke-zwakke analyse blijkt dat de VN en EU het meest geschikt zijn om (in samenwerking met andere partijen) multidimensionale operaties uit te voeren, mits deze geen optreden vragen in de hoogste echelons van het geweldsspectrum. De instabiliteit aan de randen van de EU betekent dat in het bijzonder de Unie en haar lidstaten worden uitgedaagd een bijdrage te leveren aan vredesmissies. Een zwaardere Europese verantwoordelijkheid heeft ook gevolgen voor Nederland, waarbij afstemming van de Nederlandse inbreng op internationale en Europese behoeften cruciaal is omwille van effectief optreden. Deze inbreng dient hoe dan ook in een integrale benadering te zijn ingebed.

Nederland

De Nederlandse inzet op een *rule based* mondiale orde met sterke multilaterale en regionale instituties (VN, EU, NAVO, etc.) ligt in het direct verlengde van de positie als relatief klein, open en daarmee kwetsbaar land. Gegeven deze positie is internationale samenwerking, bij voorkeur in multilateraal kader, cruciaal met het oog op de behartiging van de Nederlandse belangen. Het Nederlands buitenlandbeleid wordt bij de behartiging van die belangen op drie dimensies uitgedaagd. Het mondiale schaakbord wordt als gevolg van de verschuivende machtsverhoudingen en de sterker netwerkachtige structuur van de internationale samenleving complexer. Nederland heeft vanuit een relatief zwakkere positie met meer partijen te maken, die van invloed zijn op de mondiale orde. Daarbij is sprake van een steeds drukkere transnationale agenda, waarop tal van vraagstukken staan die van vitale betekenis zijn voor mondiale stabiliteit, veiligheid, welvaart en duurzaamheid. Tegelijkertijd staat het door Nederland bepleite multilaterale bestel onder grote druk. Het VN-systeem weerspiegelt niet de verhoudingen van vandaag en is onvoldoende toegesneden op de agenda van morgen. Ook de EU en NAVO bieden minder houvast voor het Nederlands buitenlandbeleid. Een blijvende inzet op sterke multilaterale en regionale verbanden blijft voor Nederland voorop staan. Daarbij zal nadrukkelijker met partners buiten de gevestigde structuren moeten worden samengewerkt, op basis van een scherpere prioriteitstelling en een actieve inzet van middelen.

Dit beeld, met de broeders Kie, Schek, Horiv en hun zus Libed, nu versierd met Oekraïense vlaggen, staat op het Onafhankelijkheidsplein in Kiev. Dit plein speelde een belangrijke rol tijdens de opstand van de pro-Europese protestbeweging.

Foto: Christiaan Triebert





Een wankele wereldorde

Jan Rood

Introductie

In vervolg op de 'Verkenningen; Houvast voor de Krijgsmacht van de Toekomst' uit 2010 en de Clingendael Strategische Monitor 2012 werd in de Monitor 2013 geconcludeerd dat *onzekerheid* kenmerkend was voor de internationale verhoudingen en dat er sprake was van een breed scala aan (potentiële) *veiligheidsrisico's*.¹ De onzekerheid over in het bijzonder de toekomstige ontwikkeling van het internationale bestel en de mondiale veiligheidssituatie is, zo bleek uit de genoemde eerdere studies, vooral een gevolg van de ingrijpende veranderingen binnen het mondiale bestel. Daarbij gaat het in de wereld van de geopolitieke verhoudingen primair om de voortgaande verschuiving in de mondiale machtsbalans als gevolg van de opkomst van de BRICS-landen en het ontstaan van een meer *multipolair* wereldbestel. Dit wereldbestel valt als gevolg van de opkomst en manifestatie van een zeer divers geheel aan niet-statelijke actoren tegelijkertijd als *hybride* en *diffuus* te karakteriseren. Niet-statelijke actoren spelen in samenwerking en rivaliserend met staten een steeds prominentere rol binnen het geheel van de transnationale verhoudingen. Het mondiale bestel is daarmee *complexer* geworden. Een complexiteit die zich ook weerspiegelt in de mondiale beleidsagenda, die gedomineerd wordt door een veelheid van onderling gerelateerde vraagstukken, die omwille van een effectieve aanpak om mondiale samenwerking vragen. Daarbij is het evident, zo luidde een belangrijke conclusie van de genoemde studies, dat het bestaande geheel aan internationale organisaties, regimes en afspraken niet of onvoldoende is toegesneden op de beleidsagenda van de 21^e eeuw; een conclusie die het algemene kenmerk van onzekerheid onderstreept.

De centrale vraag in dit inleidend hoofdstuk van de Clingendael Strategische Monitor 2014 (CSM 2014) is of in het licht van ontwikkelingen en gebeurtenissen over de periode sinds het verschijnen van de CSM 2013 dit uit de eerdere studies oprijzende beeld van het mondiale bestel aanpassing behoeft, en zo ja, in welke richting. Is *onzekerheid* nog immer kenmerkend voor de internationale verhoudingen, in het bijzonder als in de toekomst gekeken wordt? Zet het proces van machtsspreiding door en zo ja, wat betekent dat voor de bestuurbaarheid van het internationale systeem? Weten mondiale en regionale *governance* arrangementen zich aan te passen aan de veranderende internationale verhoudingen en een antwoord te geven op de beleidsagenda van vandaag en morgen? Welke rol spelen staten, de grote mogendheden, in relatie tot niet-statelijke actoren in dit opzicht? Zet de tendens tot een meer hybride wereld door? Waar bevinden zich (potentiële) spanningshaarden die gevolgen kunnen hebben voor mondiale en regionale veiligheid en stabiliteit? Verandert het mondiale dreigingsbeeld, zowel qua aard als locatie?

Antwoord op deze vragen is cruciaal om inzicht te krijgen in de wereld van morgen. Het belang daarvan is evident in het geval van Nederland, dat in alle opzichten verknoot

1 Jan Rood & Rosa Dinnissen (red.), *Een wereld in onzekerheid; Clingendael Strategische Monitor 2013*. Den Haag: Instituut Clingendael, 2013.

is met het internationale bestel. Nederland is bij uitstek gebaat bij mondiale stabiliteit, een *rule based* internationaal systeem en goed functionerende multilaterale instellingen in zowel mondiaal als Europees verband. Een beter inzicht in mogelijke toekomstige ontwikkelingen die een doorwerking (kunnen) hebben op de positie, en de veiligheid en stabiliteit van Nederland, stelt in staat om anticiperend op deze ontwikkelingen meer robuuste handelingsperspectieven en beleidsopties te identificeren en te formuleren.

Bij het verkennen van de toekomst wijkt de Monitor 2014, zoals in het Voorwoord reeds is vermeld, qua aanpak wezenlijk af van het stramien dat gevolgd is bij de Monitor 2012 en 2013. Deze eerdere versies waren in navolging van de defensie Verkenningen gebaseerd op een analyse van het mondiale systeem aan de hand van deelstudies over een breed scala aan actoren en drijvende krachten. De resultaten van deze deelstudies werden vervolgens gegeneraliseerd in de vorm van een aantal algemene conclusies en verwachtingen ten aanzien van de mondiale veiligheid en stabiliteit en de ontwikkeling van het mondiale bestel in termen van samenwerking c.q. fragmentatie en statelijkheid c.q. niet-statelijkheid.

In de Monitor 2014 is er voor gekozen deze brede analyse achterwege te laten en te volstaan met een snelle bestandsopname van het internationale systeem op een viertal dimensies, die ook centraal stonden in het samenvattende eerste hoofdstuk *Een wereld in onzekerheid* van de CSM 2013. Deze dimensies zijn:

1. De ontwikkeling van de mondiale machtsverhoudingen;
2. Het patroon van mondiale en regionale (multilaterale) samenwerking;
3. De verhouding tussen statelijke en niet-statelijke actoren;
4. Het mondiale dreigingsbeeld.

De uitkomsten van deze bestandsopname worden vervolgens gegeneraliseerd en afgezet op het in de defensie Verkenningen en ook in de CMS 2012 en 2013 toegepaste assenkruis en de daaraan ontleende scenario's, om op basis daarvan in kaart te brengen in welke richting het internationale systeem zich ontwikkelt. Beweegt het mondiale bestel zich richting meer of minder samenwerking c.q. is er sprake van een grotere dominantie van statelijke actoren dan wel van niet-statelijke actoren?²

De opzet van dit hoofdstuk is als volgt. In paragraaf 1 worden de belangrijkste conclusies en verwachtingen zoals geformuleerd in de CSM 2013, samengevat. In de paragrafen 2 tot en met 5 wordt nader ingegaan op de vier genoemde dimensies. Hebben zich op deze dimensies de afgelopen periode belangrijke veranderingen voorgedaan? In paragraaf 6 wordt aangegeven of en in hoeverre er sprake is van beweging op het

2 Op basis van het genoemde assenkruis worden de volgende vier scenario's onderscheiden:
1. een multilaterale wereld; 2. een multipolair internationaal bestel; 3. een wereld van netwerken;
4. een gefragmenteerde wereld. Deze scenario's worden in paragraaf 6 van dit hoofdstuk nader toegelicht.

assenkruis en binnen welk scenario het internationaal bestel zich bevindt. In paragraaf 7 wordt ingegaan op de betekenis van de beschreven ontwikkelingen voor de mondiale en Europese veiligheid en stabiliteit en voor de Nederlandse veiligheid. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een concluderende paragraaf, waarin mogelijke beleidsimplicaties voor Nederland worden aangestipt.

1 De Monitor 2013 samengevat

De Clingendael Strategische Monitor 2013 bouwde voort op de inzichten uit de CSM 2012 (en de defensie Verkenningen).³ De centrale vraag in de CSM 2013 luidde als volgt:

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

In de CSM 2012 werd de verwachting uitgesproken dat als gevolg van het proces van machtsverspreiding het internationale systeem zich in de richting van een meer multipolaire constellatie zou ontwikkelen. Onzekerheid was er over de positie van en cohesie binnen de EU, vooral in het licht van de Eurocrisis. Samenwerking vond nog immer op multilaterale grondslag plaats. Afgezet op de onderscheiden scenario's bevond de wereld zich weliswaar nog in het multilaterale kwadrant, maar de internationale samenwerking verliep stroef. De verwachting was bovendien dat als gevolg van de gaande machtsverschuiving het wereldbestel zich in de richting van het multipolaire kwadrant zou bewegen, inhoudende dat sprake zou zijn van groeiende rivaliteit tussen de grote mogendheden en van verder afnemende mogelijkheden tot multilaterale samenwerking. In samenhang hiermee zou de statelijke dimensie binnen het mondiale bestel aan kracht winnen. Het mondiale dreigingsbeeld werd gekenmerkt door een breed scala aan risico's in het bijzonder binnen de 'Gordel van Instabiliteit' en betreffende de mondiale 'openbare ruimtes'. De algemene conclusie van de CSM 2012 was dat de wereld zich naar een onzekerder situatie bewoog, waarmee het risico van onveiligheid was toegenomen. Het risico van een directe confrontatie tussen de grote mogendheden – bijv. in de vorm van een successieoorlog – werd echter klein geacht.

Afgezet tegen deze bevindingen en verwachtingen van de CSM 2012 was een belangrijke conclusie uit de Monitor 2013 dat er sprake was van *continuïteit* binnen het internationale bestel. De in de CSM 2012 (en dat geldt ook voor de defensie Verkenningen) geconstateerde trendmatige ontwikkelingen zetten, zo werd in 2013

3 De vraag die centraal stond in de Monitor 2012 was: 'Wat zijn in het afgelopen jaar (2011) de belangrijkste ontwikkelingen met betrekking tot de internationale veiligheid en stabiliteit in de wereld geweest en hoe en in welke richting tekenen zich trends af gedurende de komende vijf à tien jaar?'

geconcludeerd, door. Daarbij ging het op hoofdlijnen om de volgende elementen van continuïteit:

1. Het proces van mondiale machtsspreiding met als keerzijde een minder dominante positie van het Westen zette onverminderd door als gevolg van de economische opkomst van de BRICS, China in het bijzonder.
2. Bij dit proces van machtsspreiding was ongewis wat de positie van de EU in de zich ontwikkelende machtspolitieke constellatie zou zijn. Deze ongewisheid werd vooral veroorzaakt door onzekerheid over de afloop van de Eurocrisis.
3. Internationale samenwerking verliep moeizaam. Dit gold vooral voor de relaties tussen de grote mogendheden. Deze moeizaamheid strekte zich ook uit tot de fundamenten van de internationale orde, d.w.z. de waarden en beginselen die aan het statenverkeer ten grondslag liggen en de daarop gebaseerde multilaterale instellingen en regimes.
4. Tegelijkertijd was sprake van voortgaande globalisering en verdichting van het internationale bestel, vooral als gevolg van economische en technologische ontwikkelingen.
5. Binnen deze voortgaande mondialisering speelden niet-staatelijke actoren een belangrijke rol, waarmee het hybride karakter van het wereldbestel werd onderstreept. Maar staten waren nog altijd doorslaggevend waar het de mogelijkheden tot samenwerking betreft.
6. Het overheersende beeld van veiligheidsrisico's met de 'Gordel van Instabiliteit' lopend van Centraal-Amerika via grote delen van Afrika en het Midden-Oosten over de Kaukasus en Centraal-Azië tot in Zuidoost-Azië, werd bevestigd, met daarbij de Arabische Lente en de opkomst van jihadisme in delen van sub-Sahara-Afrika als een belangrijke katalysator van nieuwe risico's en het gevaar van *spill-over* effecten (migratie, terrorisme, etc.).
7. Het mondiale bestel van *global governance* werd in het bijzonder uitgedaagd door een verder groeiende druk op de mondiale publieke ruimtes (water, lucht, klimaat, etc.). De gevolgen van deze druk waren met name voelbaar in gebieden die reeds door instabiliteit en fragiliteit werden gekenmerkt.
8. Afgezet op de onderscheiden scenario's bevond het internationale systeem zich bij moeizamere samenwerking nog steeds binnen het multilaterale kwadrant, maar in overeenstemming met de in 2012 uitgesproken verwachting was er sprake van een beweging richting het multipolaire kwadrant.
9. Het algemene beeld dat uit de CSM 2013 oprees, was dat in overeenstemming met de CSM 2012 onzekerheid nog altijd kenmerkend was voor het internationale systeem en dat deze in een aantal opzichten was toegenomen. Daarmee was ook het risico van onveiligheid groter geworden.

Naast continuïteit was er echter ook sprake van veranderingen c.q. intensiveringen die, zo liet de Monitor 2013 zien, gevolgen kunnen hebben voor de mondiale veiligheid en stabiliteit en voor de positie van de EU en van Nederland. Daarbij ging het om de volgende aspecten:

1. Binnen het proces van mondiale machtsspreiding tekende zich een versnelling en verbreding af, in het bijzonder inhoudende dat achter de BRICS een breder gezelschap van landen zich vooral economisch binnen het wereldsysteem manifesteert. Het tempo waarin dit proces zich zou voortzetten en of dit met schokken gepaard zou gaan werd vooral bepaald door het economisch herstelvermogen van de Amerikaanse economie en de Eurozone/EU en door de vraag of de snelle economische ontwikkeling van de BRICS en andere opkomende landen zou doorzetten. Ten aanzien van het laatste werd in de CSM 2013 gewezen op de al aanwezige afbreukrisico's, waarbij ook werd aangetekend dat de coherentie binnen de groep van opkomende landen gering was. Het belangrijkste bindmiddel vormde de roep om verandering van de internationale orde.
2. Binnen de mondiale machtsrelaties wonnen de bilaterale betrekkingen tussen de grote mogendheden aan betekenis. Veiligheid en stabiliteit binnen het mondiale systeem en de mate waarin dit gekenmerkt werd door samenwerking dan wel conflict was sterker afhankelijk van het vermogen van de grote spelers om tot overeenstemming te komen. Assen – d.w.z. de bilaterale relaties tussen grote mogendheden – wonnen daarmee aan betekenis. Daarbij liet de CSM 2013 zien dat de relatie tussen de VS en China in dit opzicht steeds belangrijker werd. China manifesteerde zich in het bijzonder in Zuidoost-Azië/Azië-Pacific als een regionale uitdager van de VS. Mondiaal zou China vooralsnog niet in staat zijn om de VS naar de kroon te steken. Maar gegeven de opkomst van China en de positie van Azië, de Pacific en de Indische Oceaan binnen het mondiale bestel impliceerde deze ontwikkeling een voortgaande verschuiving van de strategische oriëntatie van de VS richting deze regio en een verder groeiend belang van de Chinees-Amerikaanse relatie voor mondiale veiligheid en stabiliteit. Daarbij werd deze relatie vooralsnog gekenmerkt door een complex patroon van rivaliteit en samenwerking.
3. De mondiale machtsverschuiving was nog niet uitgekristalliseerd in een nieuw, multipolair patroon van machtsverhoudingen. Afgezet op het brede palet aan machtsfactoren waren de VS nog immer de grootste mogendheid. Van een mondiale uitdager en daarmee een machtsovergang was nog geen sprake. In de CSM 2013 werd de verwachting uitgesproken dat de VS voor de komende jaren deze positie zouden weten te behouden en dat de uitdagingen zich vooral op regionaal niveau zouden voordoen.
4. Het voorgaande betekende dat het gevaar van een successieoorlog – d.w.z. een gewapende machtsovergang tussen de VS en een opkomende uitdager – als zeer klein zo niet afwezig werd beschouwd. Tegelijkertijd werd er in de CSM 2013 op gewezen dat binnen het scala aan risico's het gevaar van een gewelddadig treffen in Zuidoost-Azië met betrokkenheid van in het bijzonder China en Japan was toegenomen. Een dergelijk conflict zou het gevolg kunnen zijn van incidenten over o.a. de afbakening van maritieme grenzen, en was zoveel waarschijnlijker in het licht van het ontbreken van een effectief veiligheidsarrangement in die regio.
5. De al eerder geconstateerde stagnatie op het vlak van internationale/multilaterale samenwerking zette door, waarbij feitelijk, zo liet de CSM 2013 zien, op vrijwel alle terreinen van mondiaal bestuur sprake was van stilstand en zelfs terugval, variërend van de aanpak van de crisis in Syrië en het tegengaan van de vermeende

Iraanse nucleaire aspiraties tot en met het doorbreken van de patstelling op het terrein van klimaatverandering en het bewerkstelligen van een doorbraak in het wereldhandelsoverleg. Sterker dan eerder het geval was, liet het mondiale diplomatieke overleg zien dat voortgang niet langer mogelijk was zonder medewerking van opkomende landen, waarbij afhankelijk van het onderwerp in het bijzonder de BRICS een belangrijke rol speelden. Deze ontwikkeling illustreerde dat het patroon van conflict en samenwerking meer en meer bepaald werd door de aard van de betrekkingen tussen de grote mogendheden, waarmee het multilaterale bestel verder onder druk kwam te staan (zie ook punt 2).

6. Naast belangentegenstellingen werd steeds duidelijker dat de verschillen tussen de belangrijkste spelers ook de grondslagen van de mondiale orde – d.w.z. de waarden en beginselen die er aan ten grondslag liggen – en de verdeling van macht en zeggenschap, o.a. binnen de multilaterale instellingen, betroffen. Hier manifesteerde zich steeds sterker de spanning tussen enerzijds de westerse oproep aan opkomende landen om zich als *responsible stakeholder* op te stellen en verantwoordelijkheid te nemen voor de aanpak van mondiale vraagstukken, en anderzijds de eis van deze landen tot *power sharing*, d.w.z. een beroep op de bereidheid van het Westen om een deel van zijn naoorlogse macht op te geven.
7. De CSM 2013 liet ook grotere twijfel zien over de cohesie en toekomstige rol van ‘westerse’ samenwerkingsverbanden, in het bijzonder de EU en de NAVO. De Europese Unie worstelde met de gevolgen van de Euro-crisis. Deze zette niet alleen de relaties tussen lidstaten onder grote druk, maar tastte meer en meer ook het draagvlak aan binnen lidstaten voor (verdieping van) het Europese integratieproces. Een bijzonder punt van zorg hierbij was de hoge (jeugd-)werkloosheid binnen een aantal lidstaten en de risico’s van groeiende sociaaleconomische tegenstellingen en radicalisering. Voor de NAVO was een steeds dringender vraag welke rol voor dit bondgenootschap is weggelegd in het licht van de Amerikaanse *pivot* richting Azië/Pacific en gezien het aflopen van de grootschalige missie in Afghanistan. Meer in het algemeen zette de in de Monitor 2012 geconstateerde tendens van *ad-hoc* samenwerking – d.w.z. tussen groepen van landen al dan niet binnen de formele multilaterale kaders van de EU, NAVO en VN – door, zowel op het vlak van interventies en missies als ten aanzien van defensiesamenwerking.
8. Binnen het mondiale bestel was sprake van een sterkere manifestatie van een breed palet aan niet-staatelijke actoren, waarbij met name de activiteiten van brede publieksbewegingen opvielen. Tegelijkertijd werd in de CSM 2013 geconcludeerd dat het statelijk element in de internationale verhoudingen aan kracht won: *‘the state is back’*; een ontwikkeling die in het bijzonder de resultante is van het optreden van landen als China en Rusland, die sterker op basis van een strikt concept van soevereiniteit handelen. Tegelijkertijd werd ook geconcludeerd dat het internationaal systeem op hoofdlijnen nog altijd als *hybride* kon worden omschreven.
9. De CSM 2013 concludeerde dat het mondiale dreigingsbeeld complexer was geworden. Het risico van intrastatelijke en grensoverschrijdende conflicten manifesteerde zich daarbij in het bijzonder binnen de MENA-regio, met Syrië als belangrijkste regionale risicofactor, en in sub-Sahara-Afrika – in het bijzonder de Sahel-regio – als nieuwe bron van instabiliteit en fragiliteit. Bij dit laatste moet

voor 2012 geweest worden op de sterkere aanwezigheid van radicaal-islamitische bewegingen in met name delen van Afrika en de vermenging van terrorisme met (transnationale) criminele activiteiten. Daarnaast onderstreepte deze ontwikkeling, dat binnen de veelbesproken 'Gordel van Instabiliteit' in het bijzonder regio's 'op de drempel' van de Europese Unie door fragiliteit en conflict werden geteisterd, met alle mogelijke *spill-over* gevolgen richting het Europese continent van dien.

10. In samenhang met het voorgaande werd in de CSM 2013 gewezen op de onzekere toekomst van wat als risicolanden wordt omschreven dan wel landen die potentieel onder deze categorie vallen. Dat gold in het bijzonder voor Syrië, dat geteisterd door intern geweld, uiteen zou kunnen vallen. Maar ook de toekomst van de regio Pakistan/Afghanistan werd in het licht van de komende terugtrekking van de internationale troepenmacht als ongewis en een (potentiële) bron van instabiliteit gezien. Dezelfde overwegingen golden ten aanzien Centraal-, Oost- en West-Afrika. In combinatie met de oplopende spanningen in Zuidoost-Azië onderstreepte dit het beeld van een internationaal bestel dat door *grotere onzekerheid* en daarmee een groter risico van *onveiligheid* werd beheerst.
11. Onzekerheid was ook kenmerkend voor het gebruik van de mondiale publieke ruimtes en van energie en grondstoffen. Het mondiale overleg ter zake stagneerde. Tegelijkertijd was er op een aantal vlakken sprake van lokaal/regionaal toenemende schaarste (o.a. water en voedsel), terwijl de volatiliteit c.q. onvoorspelbaarheid van de internationale markten mede als gevolg technologische ontwikkelingen en staatsinterventies alleen maar groter was geworden. Bij dit laatste speelden in toenemende mate ook geopolitieke overwegingen een rol. In relatie tot het mondiale dreigingsbeeld was het belangrijk te constateren dat met name regio's die reeds gekenmerkt werden door fragiliteit en instabiliteit kwetsbaar waren voor de effecten van klimaatverandering, schaarste, etc..
12. Het algemene beeld dat de CSM 2013, tot slot, schetste was dat van een wereld in grotere onzekerheid, waarbij de bestuurlijke arrangementen onvoldoende waren toegerust om de uitdagingen waarvoor het mondiale bestel zich gesteld weet, aan te vatten. Deze conclusie verklaart waarom afgezet op het assenstelsel het mondiale bestel weliswaar zich in de Monitor 2013 nog binnen het multilaterale kwadrant bevond, maar tegelijkertijd een verdere beweging richting het multipolaire scenario werd geconstateerd.

In de volgende paragrafen zal worden besproken in hoeverre dit beeld uit de CSM 2013 nog altijd geldt indien naar ontwikkelingen over de periode sinds het verschijnen van de Monitor 2013 wordt gekeken. Daarbij worden ter toetsing van dit beeld ook andere toekomstgerichte studies betrokken. Wat zijn dan de verwachtingen in termen van waarschijnlijkheden en onzekerheden voor de komende 5 à 10 jaar? Deze vraag wordt behandeld aan de hand van de eerder genoemde aan de CSM 2013 ontleende vier dimensies.

2 De mondiale machtsverhoudingen

In de Monitor 2013 werden op de dimensie van de ontwikkeling van de mondiale machtsverhoudingen de volgende ontwikkelingen/factoren als meest waarschijnlijk c.q. onzeker bestempeld:

Belangrijkste waarschijnlijkheden CSM 2013

- Voortgaande machtsverschuiving en relatief afnemende machtspositie van het Westen.
- Toenemende rivaliteit tussen VS en China.
- Groeiend belang Pacific/Indische Oceaan.

Belangrijkste onzekerheden CSM 2013

- Toekomst EU/Eurozone.
- Economische groei en stabiliteit BRICS.
- Buitenlands beleid China.
- Amerikaanse schuldenproblematiek plus positie dollar.
- Vreedzaamheid van het proces van machtsovergang/-verschuiving.

In diverse rapporten en studies over de toekomstige ontwikkeling van de mondiale machtsverhoudingen wordt de in de CSM 2013 geconstateerde trend van machtsverschuiving en een afnemende dominantie van het Westen bevestigd. Het zwaartepunt binnen de mondiale verhoudingen zal zich van het traditionele OESO-gebied – met de trans-Atlantische relatie als kern – meer en meer richting de regio Azië-Pacific bewegen; een ontwikkeling die zich de komende twee tot drie decennia verder zal ontplooiën.⁴

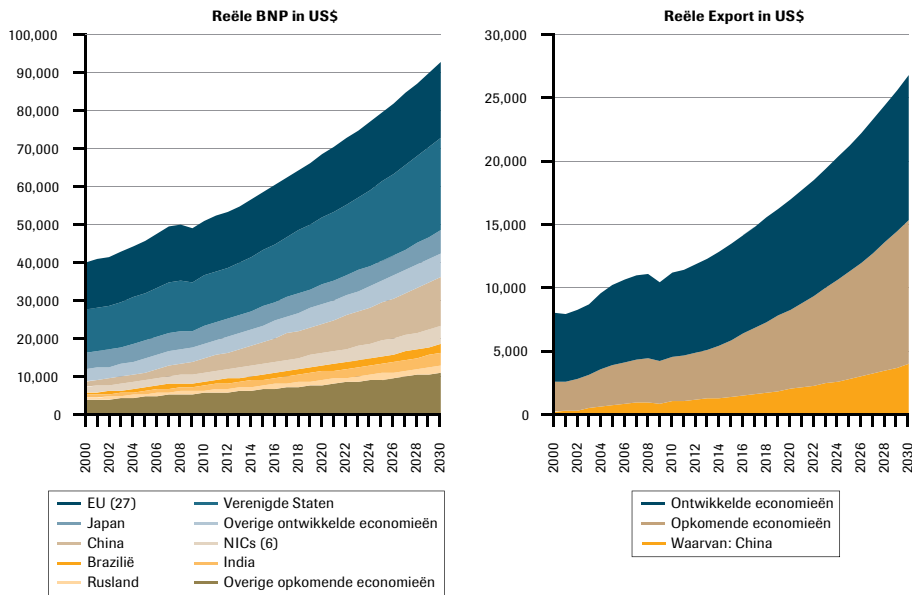
Bij deze ontwikkeling passen, mede in het licht van gebeurtenissen sinds het verschijnen van de Monitor 2013, de volgende kanttekeningen.

Bij het proces van machtsverschuiving en de zich ontwikkelende machtspolitieke configuratie moet een onderscheid gemaakt worden tussen de mondiale militaire machtsverhoudingen en de verschuivende economische machtsrelaties. Op economisch gebied tekent zich meer en meer een multipolaire constellatie af, met de VS, de EU, Japan en China als leidende actoren, en India, Brazilië, Rusland, en een groep van

⁴ Zie o.a.: National Intelligence Council, *Global Trends 2030: Alternative Worlds*. Washington: NIC, december 2013; UK Ministry of Defence, *Global Strategic Trends – Out to 2040*. Londen: UK Ministry of Defence, januari 2010 (updated oktober 2013); G. Grevi, D. Keohane, B. Lee en P. Lewis, *Empowering Europe's Future: Governance, Power and Options for the EU in a Changing World*. Brussel: European Union 2013 (Fride, Chatham House & ESPAS report).

daar op volgende opkomende landen in een minder prominente positie (zie figuur 1). Zo voorspellen recente berekeningen van het *International Comparison Programme* dat China gemeten in koopkrachtpariteit al dit jaar de VS als grootste economie in de wereld zal passeren. India neemt volgens diezelfde berekeningen de derde plaats in, achter de VS.⁵ Dit beeld bevestigt de in de CSM 2013 uitgesproken verwachting dat het proces van economische machtsspreiding doorzet en verbreedt, met deelname van steeds meer landen (ook buiten de regio Azië-Pacific).

Figuur 1 Verwachting toekomstige economische verhoudingen (2000-30)⁶

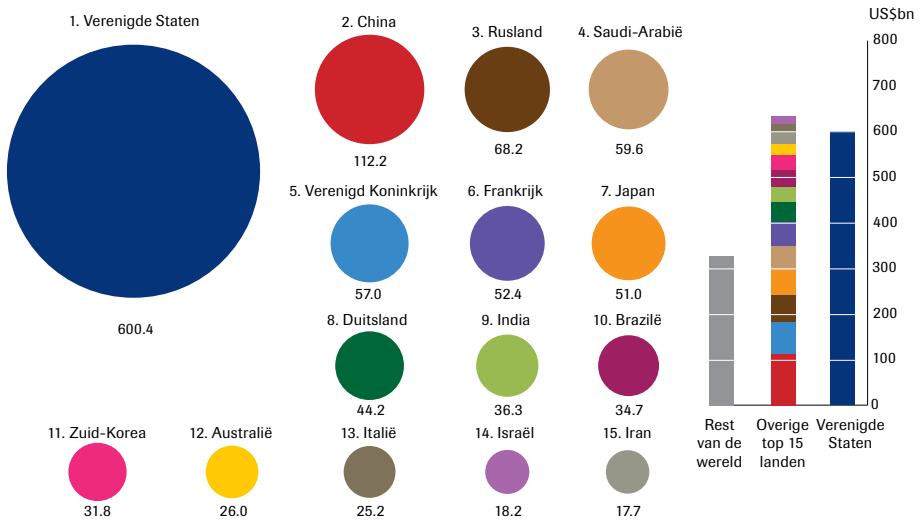


Op militair terrein is echter sprake van een geheel andere verhouding. Afgezet tegen indicatoren als o.a. de omvang van het defensiebudget, het vermogen mondiaal op te treden (*global reach*) en de mate van technologische geavanceerdheid van de militaire capaciteiten zijn de VS op dit vlak vooralsnog de dominante mogendheid. Zo is het Amerikaanse defensiebudget qua omvang net zo groot als dat van de veertien daaropvolgende landen gezamenlijk, inclusief dat van Rusland, India en China (zie figuur 2).

5 International Comparison Program, *Purchasing Power Parities and Real Expenditures of World Economies*. Washington: The World Bank, 2014, p. 81. Zie ook berichtgeving in: *Financial Times*, 30 april 2014.

6 WTO, *WTO Trade Report 2013: Factors shaping the future of world trade*. Genève: WTO, 2013, p. 91.

Figuur 2 Huidige militaire verhoudingen: top 15 defensie budgetten⁷



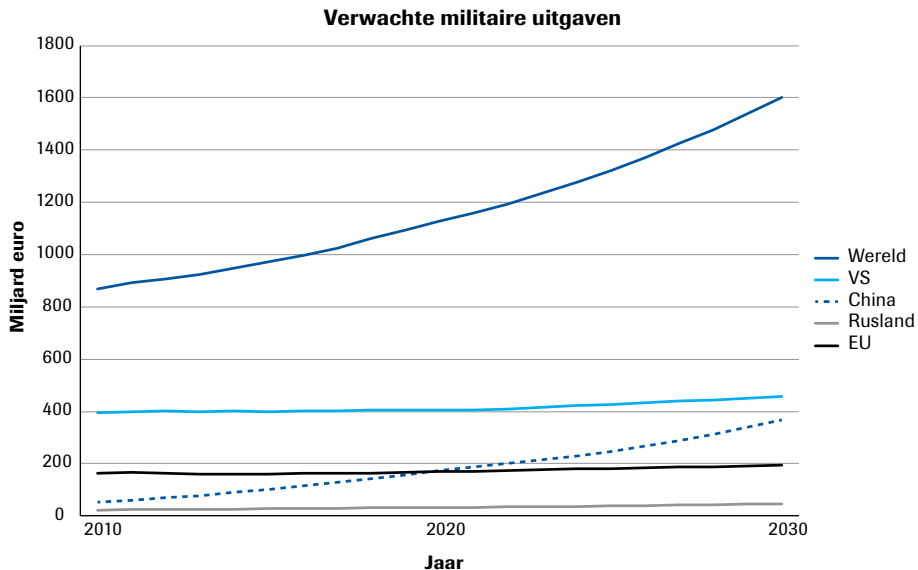
Het beeld binnen deze groep van volgende landen is daarbij gevarieerd. Waar de EU-landen *grosso modo* bezuinigen op hun defensie, is vooral in de regio Azië/Pacific sprake van versterking en uitbreiding van de militaire capaciteiten, wat in het bijzonder voor China, India en Japan geldt. Ook Rusland investeert in modernisering van zijn leger. Maar ook dan valt voor de komende 10 tot 15 jaar te verwachten dat de VS ook met inachtneming van de gaande bezuinigingen en de aangekondigde reductie van de personele omvang van de krijgsmacht hun leidende positie zullen weten te behouden (zie figuur 3).

Het bovenstaande onderstreept dat zich binnen de mondiale interstatelijke machtsverhoudingen (potentieel ingrijpende) verschuivingen voordoen, maar dat afgezet op het brede palet van machtsfactoren – politiek, militair, economisch, cultureel, etc. – nog geen duidelijke structuur is uitgekristalliseerd in de vorm van een nieuwe multipolaire constellatie; d.w.z., een stelsel waarbinnen in wisselende patronen meerdere in macht gelijkwaardige mogendheden met elkaar wedijveren en samenwerken.⁸ Het mondiale bestel is qua machtsconfiguratie *diffuus*; een kenmerk dat nog eens wordt versterkt door de aanwezigheid van transnationale niet-statelijke actoren en van een veelheid aan internationale organisaties en regimes. In het bijzonder deze laatste dimensie draagt bij aan de *hybride* aard van de internationale verhoudingen.

7 The International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 2014*. Londen: IISS, februari 2014, p. 23.

8 Samuel Huntington omschrijft een multipolair bestel als een systeem met 'several major powers of comparable strength that cooperate and compete with each other in shifting patterns.' Zie: Samuel Huntington, 'The lonely superpower'. In: *Foreign Affairs*. 78(1999)2, p. 35.

Figuur 3 Verwachte militaire verhoudingen: militaire uitgaven 2000-30⁹



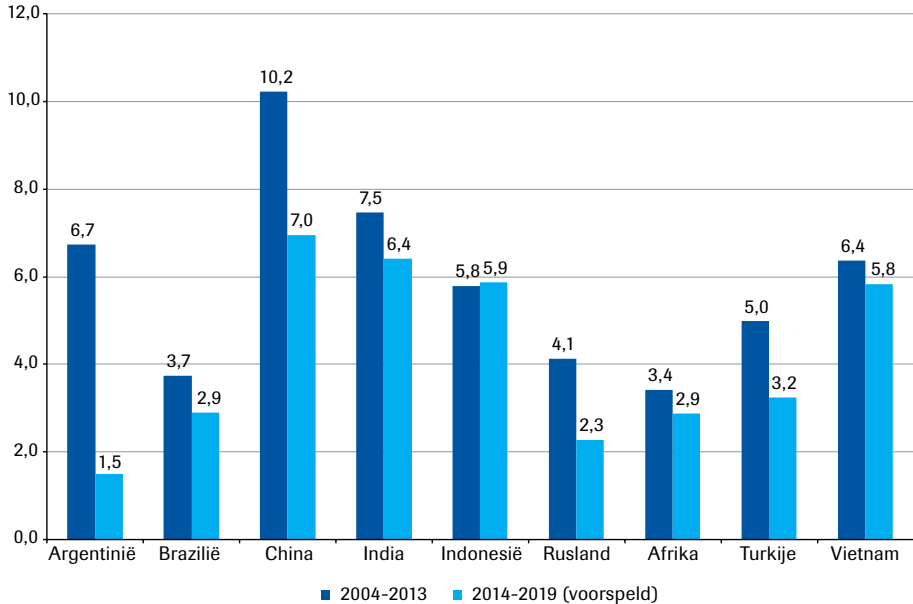
Hoewel het huidige tijdperk kan worden omschreven als een periode van transitie, met een risico van groeiende rivaliteit en spanningen, is er ook geen sprake van een *machtsovergang* waarbij zich als opvolger van de VS een nieuwe wereldleider of dominante mogendheid manifesteert. Waar die rol van uitdager aan China wordt toebedeeld – en China al in 2014 mogelijk de VS economisch zal passeren (zie hiervoor) – zal China vooralsnog niet op *mondiale* schaal met de Verenigde Staten kunnen wedijveren. Nog los van de Chinese intenties ontbreekt het China aan de noodzakelijke politieke en militaire middelen daartoe. Bovendien mist het ook de politiek-culturele aantrekkingskracht die de Verenigde Staten de afgelopen decennia in staat heeft gesteld partners voor zich te winnen en aldus een leidende rol te spelen. Vooralsnog beperkt de Chinese ontplooiing zich dan ook tot de eigen regio, waar sprake is van een streven naar regionaal leiderschap, wat gepaard gaat met een groeiende assertiviteit.

De onzekerheid over de snelheid en uitkomst van het proces van machtsspreiding is daarbij de afgelopen periode toegenomen. In de CSM 2013 werd in dit verband al gewezen op de afbreukrisico's waar het de economische groei en verdere ontwikkeling binnen in het bijzonder de BRICS-landen betrof. Het werd onwaarschijnlijk geacht dat het proces van economische groei zich lineair en zonder schokken met dezelfde hoge groeicijfers zou voortzetten. In de afgelopen periode is de economische groei in zowel de BRICS-landen als in een aantal opkomende economieën, die in hun kielzog

9 *International Futures Database*. Denver: University of Denver, geraadpleegd op 9 april 2014.

volgen, (sterk) afgenomen (zie figuur 4). Dit laatste geldt o.a. voor Turkije, Vietnam en Argentinië.

Figuur 4 Gemiddelde jaarlijkse groei, 2004-2013 en 2014-2019 (voorspeld)¹⁰



Deze groeivertraging lijkt bovendien het gevolg van structurele economische onevenwichtigheden, die in het bijzonder, zo voorspelt o.a. het IMF, in Rusland en China de komende jaren voor lagere groeicijfers zullen zorgen.¹¹

De teruggang in economische groei heeft primair te maken met kapitaalvlucht uit deze landen als gevolg van de recente aanpassing van het Amerikaanse monetaire beleid. Als gevolg daarvan staat de eigen munt onder druk en zijn de monetaire autoriteiten gedwongen de rente te verhogen. Maar in veel landen hangen de economische problemen ook samen met politieke en sociaaleconomische onrust. Dit geldt o.a. voor Brazilië, Turkije, Argentinië en Thailand. Deze ontwikkeling maakt vooral duidelijk dat hoewel de langetermijnvooruitzichten voor deze landen veelal als gunstig worden gezien, op de korte termijn het perspectief voor deze samenlevingen – politiek, economisch, sociaal, etnisch, etc. – problematisch is, waarbij vooral het risico bestaat dat de slechtere economische vooruitzichten tot (verdere) politieke en sociale onrust leiden. Voor China wordt daarnaast vooral op de risico's in de financiële sector gewezen. Chinese banken

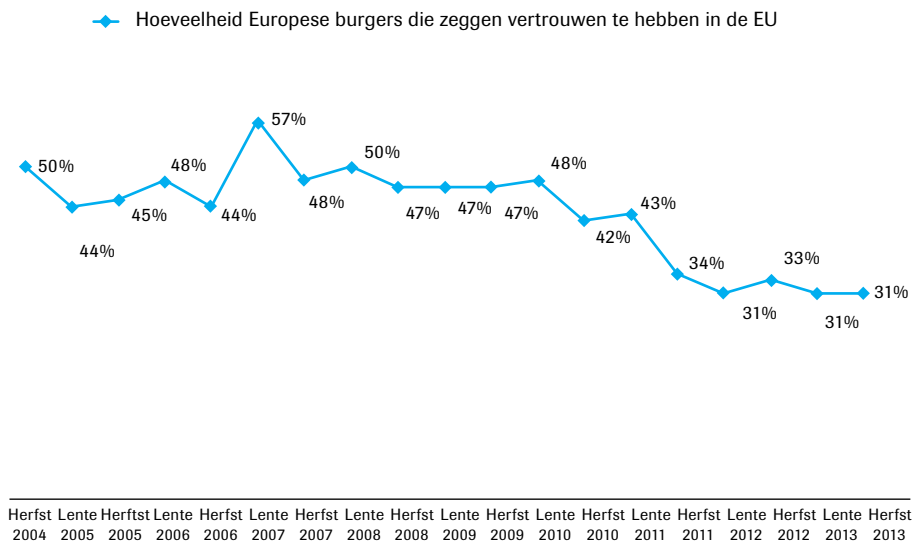
¹⁰ IMF, *World Economic Outlook: Recovery Strengthens, Remains Uneven*. Washington: IMF, april 2014.

¹¹ IMF, *World Economic Outlook: Transitions and Tensions*. Washington: IMF, oktober 2013, p. 41-44.

hebben zeer grote bedragen bij Chinese (staats-)ondernemingen uitstaan, waarvan het de vraag is of deze zullen worden terugbetaald. O.a. het IMF heeft op de risico's hiervan voor de stabiliteit van de Chinese economie gewezen.¹²

Tegelijkertijd is de verstremgeling van deze landen met het mondiale systeem zodanig, dat problemen daar ook de rest van de wereld zullen raken, waarbij zij aangetekend dat de BRICS-landen de afgelopen jaren als groeimotor voor de wereldeconomie hebben gefunctioneerd.

Figuur 5 Vertrouwen in de Europese Unie¹³



De hoge economische groei in de BRICS-landen en in andere opkomende economieën compenseerde de afgelopen jaren de vraaguitval in de VS en Europa, die het gevolg was van de financiële en economische problemen daar. Hoopvol is dat in de VS sprake is van een duidelijk economisch herstel. Een onzekere factor daarbij blijft de zeer hoge Amerikaanse staatsschuld en de binnenlands-politieke polarisatie die een aanpak daarvan belemmert. Ook binnen de EU/Eurozone is sprake van een zeker maar nog altijd fragiel economisch herstel. De vrees voor een uiteenvallen van de Eurozone is als gevolg daarvan getemperd. Tegenover deze stabilisering staat echter dat in het bijzonder binnen de Eurozone nog steeds een aantal structurele macro-economische en financiële onevenwichtigheden (o.a. arbeidsmarkten, productiviteit, begrotingstekorten en staatsschuld) aanwezig zijn, die alleen kunnen worden opgelost als lidstaten (waaronder Frankrijk en Italië) bereid en in staat zijn tot structurele hervormingen.

12 IMF, *People's Republic of China; IMF Country Report no 13/211*. Washington: IMF, juli 2013.

13 TNS opinion & social, *Standard Eurobarometer 80*. Brussel: TNS opinion & social, november 2013.

Met deze onevenwichtigheden en de hoge tot zeer hoge (jeugd-)werkloosheid in sommige EU-landen staat de maatschappelijke stabiliteit binnen lidstaten en de onderlinge cohesie tussen lidstaten dan ook nog altijd onder druk. Dit verklaart ten dele ook de voortgaande aantasting van het publieke draagvlak voor verdieping van het integratieproces (zie figuur 5). Een ontwikkeling die zich in een aantal EU-lidstaten uit in de opkomst van meer Eurosceptische partijen en waarbij op termijn vooral het voor 2017 aangekondigde referendum in het VK over het EU-lidmaatschap een belangrijke test zal zijn.

In de CSM 2013 werd gesteld dat ook bij verschuivende machtsverhoudingen internationale samenwerking mogelijk is, maar dat deze samenwerking sterker interstatelijk van aard zal zijn, zich meer op de 'assen' van het mondiale bestel zal afspelen en dat daarbinnen de Chinees-Amerikaanse relatie cruciaal zal zijn (zie ook de volgende paragraaf). Dit beeld is de afgelopen periode bevestigd, met dien verstande dat de verhoudingen tussen de grote mogendheden door grotere spanningen en tegenstellingen worden gekenmerkt. Dit betreft de Chinees-Amerikaanse relatie die vooral belast wordt door de oplopende spanningen in Zuidoost- en Noordoost-Azië inzake territoriaal-maritieme aanspraken, de Chinese investeringen in de eigen militaire capaciteiten (waaronder de vloot), de Japanse reactie daarop, en door meer in het algemeen de zorg over het assertieve optreden van China in de regio. Maar achter deze spanningen manifesteert zich een oplopende rivaliteit tussen China en de VS over de hegemonie in de regio Azië/Pacific. Een wedijver die meer en meer de contouren van een 'Koude Oorlog systeem' begint te vertonen, waarbij partijen via een spel van coalitievorming en van *balancing* en *bandwagoning* hun invloedssferen trachten af te bakenen, en andere partijen dwingen c.q. ertoe trachten te verleiden om partij te kiezen.

Een belangrijke vraag hierbij is of de gelijktijdige onderlinge vooral economische verwevenheid en interdependentie tussen de landen in de regio voldoende sterk is om een escalatie van spanningen en conflicten te voorkomen. Een vraag die vooral klemmend is in het licht van het ontbreken van een geloofwaardige regionale veiligheidsarchitectuur waaraan alle partijen deelnemen. Noch is er sprake van een systeem van onderling vertrouwenwekkende maatregelen, zoals dat in Europa in OVSE-verband ten tijde van de Koude Oorlog werd overeengekomen. Hierdoor is er volgens sommige waarnemers een reëel risico van incidenten die onbedoeld tot een gewapend treffen kunnen uitgroeien¹⁴; een gevaar waarvoor de Japanse premier Abe waarschuwde toen hij de situatie in Zuidoost-Azië vergeleek met die in Europa aan de vooravond van de Eerste Wereldoorlog.¹⁵ Daarbij wordt als extra risicofactor gewezen op het groeiend nationalisme in vooral China en Japan, dat, mede versterkt door

14 Zie o.a.: Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Azië in opmars: strategische betekenis en gevolgen*. Den Haag: AIV, december 2013 (Advies no. 86).

15 Gedoeld wordt op het '1914-scenario' waarbij een relatief onbetekenende gebeurtenis via een onbeheersbaar actie-reactie patroon uitgroeit tot een grootschalig gewapend conflict; in 1914 zelfs tot een wereldoorlog.

een onverwerkt oorlogsverleden, als olie op het vuur kan uitwerken. Anderen wijzen echter op hun beurt op het gegeven dat de landen in deze regio vooral economisch sterk van elkaar afhankelijk zijn, wat het risico van een escalatie van conflicten zou verminderen. Zo typeert Richard Katz de relatie tussen Japan en China als een relatie van *'mutual assured production'*. Waar de regio Azië/Pacific al als (toekomstig) economisch zwaartepunt binnen het wereldbestel werd gezien, onderstrepen deze veiligheidspolitieke ontwikkelingen het toegenomen belang van deze regio als nieuwe politiek-strategische 'hot spot'; in de woorden van een recente Australische *White Paper* als de *Indo-Pacific Strategic Arc*.¹⁶ Hoe dan ook zal een conflict in deze regio gevolgen hebben voor de mondiale stabiliteit en de wereldeconomie.

De ontwikkelingen in de regio Azië/Pacific en de olopemde spanningen daar passen in een trend die wel als de *terugkeer van de geopolitiek* is benoemd.¹⁷ Nu zijn macht, eigenbelang, beheersing van territorir, etc. nooit afwezig geweest in de internationale verhoudingen. Maar in het huidige tijdsgewricht treden zij sterker naar voren en spelen zij meer en meer een rol in de relaties tussen de grote mogendheden.

Dit geopolitieke wereldbeeld is recentelijk vooral onderstreept door het assertieve optreden van Rusland in de nabije regio (*near abroad*). Het huidige regime in Moskou ziet omringende landen als deel van de 'eigen invloedssfeer' c.q. als 'bufferzone' en past in de relaties met deze landen een doctrine van *beperkte soevereiniteit* toe, inhoudende dat in de Russische visie deze landen niet vrij zijn in hun buitenlands-politieke oriëntatie, in het bijzonder als die een sterkere band met het Westen (EU/NAVO) betekent. Dit assertieve optreden, met na de oorlog met Georgië in 2008 de interventie in Oekraïne en in het bijzonder de bezetting en inlijving van de Krim als voorlopig meest duidelijke signaal, roept associaties op met een wereld waarin machtspolitieke en territoriale overwegingen de verhoudingen tussen de grote mogendheden conditioneren en de onderlinge betrekkingen vanuit een *zero-sum* perspectief worden gepercipieerd. Een situatie die in die zin *niet* met de Koude Oorlog kan worden vergeleken, dat anno 2014 de scherpe Oost-West blokstructuur van toen ontbreekt, wat de verhoudingen gecompliceerder en meer onvoorspelbaar maakt. Deze onvoorspelbaarheid betreft ook de vraag welke de motieven zijn achter het Russische optreden en wat het verdere vervolg van deze crisis zal zijn. Blijft het bij de annexatie van de Krim of streeft het huidige bewind in Moskou onder de vlag van 'nieuw Rusland' een herstel van delen van het Sovjetrijk na? Hoe ver durft het daar in te gaan? En is Rusland hoe dan ook vatbaar voor westerse kritiek en sancties? Duidt het Russische optreden op een structurele verandering (*game-change*) van de internationale politiek? Het antwoord op deze

16 Australian Government Department of Defence, *Defence White Paper 2013*. Canberra: Australian Government Department of Defence, 2013.

17 Zie o.a.: Robert D. Kaplan, *The revenge of geography; what the map tells us about coming conflicts and the battle against fate*. New York: Random House, 2012; Walter Russell Mead, 'The return of geopolitics; the revenge of revisionist powers'. In: *Foreign Affairs*. 93(2014)3, p.69-79.

vragen zal in belangrijke mate bepalend zijn voor de verhoudingen op het Europese continent, in het bijzonder ook voor de relaties tussen Rusland en de EU en haar lidstaten.

Vanuit Europees perspectief is in het licht van de beschreven ontwikkelingen een wezensvraag of de EU en haar lidstaten in een wereld waarbinnen de grote mogendheden de toon zetten en machtspolitieke overwegingen zwaarder wegen, in staat zullen zijn – al dan niet in samenwerking met de VS – een zelfstandige rol te spelen. Weet de Unie zich in dit assenspel, o.a. met inzet van haar strategische partnerschappen, een positie te verwerven? Daarbij zij aangetekend dat de Unie zich vooral als ‘normatieve macht’ manifesteert; m.a.w. het eigen model van samenwerking en de daaraan ten grondslag liggende waarden – democratie, rechtsstaat, etc. – als leidraad voor het extern optreden hanteert. De vraag is of dit in de wereld van de geopolitiek voldoende is om de eigen belangen te behartigen. Een vraag die vooral betekenis heeft in het licht van de grote belangen die vanuit Europees perspectief op het spel staan (o.a. op het gebied van energieveiligheid) en van de veiligheidspolitieke ontwikkelingen in de directe omgeving van de EU (zie ook de volgende paragrafen).¹⁸

Samenvattend is de conclusie dat het proces van machtsspreiding en van de ontwikkeling naar een meer multipolair wereldbestel naar verwachting zal doorzetten, maar dat dit proces waar het de snelheid, richting en effecten ervan met grotere onzekerheid is omgeven. Deze onzekerheid betreft in het bijzonder het effect op de relaties tussen de grote mogendheden. Waar deze relaties sterker bepalend zullen zijn voor de aard van het internationale systeem, is een cruciale vraag of in deze betrekkingen machtspolitieke factoren en overwegingen een (nog) nadrukkelijker rol zullen gaan spelen. In navolging van de CSM 2012 en 2013 is daarbij de conclusie dat de kans op een oorlog tussen de grote mogendheden (i.h.b. de VS, China en Rusland) nog steeds als zeer klein wordt beschouwd (onwaarschijnlijk). Maar de spanningen zijn verder toegenomen, waarbij een escalatie van een incident tot een gewapend treffen niet langer kan worden uitgesloten. Vooral verontrustend in dit verband is dat de wereld in sommige opzichten reminiscenties oproept aan de periode van de Koude Oorlog; dit terwijl het vermogen van de internationale gemeenschap om tot samenwerking te komen juist sterker afhankelijk is van de opstelling van de grote mogendheden in het bijzonder. Op grond hiervan worden in de CSM 2014 op de dimensie van de mondiale machtsverhoudingen de volgende waarschijnlijkheden en onzekerheden onderscheiden:

18 Zie o.a.: J.Q.Th. Rood, *De Europese Unie in de wereld van morgen*. Leiden: Universiteit Leiden, 2013 (oratie 16 september 2013).

Belangrijkste waarschijnlijkheden CSM 2014

- Voortgaande, maar schoksgewijze, verdere machtsspreiding en afnemende westerse dominantie.
- Vooralsnog een blijvende leidende militaire positie van de VS.
- Een sterkere regionale manifestatie van China, zowel economisch als militair.

Belangrijkste onzekerheden CSM 2014

- Vreedzaam verloop van het proces van machtsspreiding.
- De matigende kracht van economische interdependentie.
- De stabiliteit van opkomende mogendheden/landen.
- De opstelling van Rusland tegenover de directe omgeving.
- De robuustheid van het economisch herstel van de EU/Eurozone.
- De verdere verdieping van de Europese integratie.

3 Samenwerking en *governance* binnen het mondiale bestel

In de CSM 2013 werden op het terrein van internationale samenwerking en *global governance* de volgende waarschijnlijkheden en onzekerheden geconstateerd:

Belangrijkste waarschijnlijkheden CSM 2013

- Verdere erosie van bestaande multilaterale samenwerkingsverbanden, de VN in het bijzonder.
- Grotere druk op 'westers' waardensysteem.
- Meer samenwerking in ad-hoc, cluster- en informele verbanden.
- Sterkere nadruk op regionale samenwerking.

Belangrijkste onzekerheden CSM 2013

- Toekomst EU: blijft de Unie functioneren als een effectief samenwerkingsverband?
- Toekomst NAVO: welke rol na Afghanistan?
- Voortgang mondialisering: gaat dit proces door of zet deglobalisering dan wel regionalisering in?
- Bereidheid van opkomende machten deel van de last van *global governance* te dragen.
- Vermogen tot mondiaal leiderschap.
- Rol van het Verenigd Koninkrijk in de EU.

Het overheersende beeld in de CSM 2013 was dat van stroef en moeizaam verlopende internationale samenwerking. Illustratief daarvoor waren vooral het onvermogen van de internationale gemeenschap om in te grijpen in het conflict in en rond Syrië en om een halt toe te roepen aan de vermeende Iraanse nucleaire ambities in het kader van het verrijktprogramma van dit land. Dit algemene beeld wordt door andere studies en rapporten onderschreven. Deze schetsen de ontwikkeling van een meer multipolair wereldbestel waarbinnen samenwerking op multilaterale grondslag moeizamer zal verlopen. Dit terwijl het onvermogen tot effectieve internationale samenwerking in het licht van de uitdagingen waar de internationale gemeenschap voor staat als één van de grootste risico's wordt gezien. Zo rapporteerde het World Economic Forum dit jaar dat het falen van *global governance* in de kern het grootste mondiale probleem vormt. Het huidige onvolkomen systeem beperkt de mogelijkheden tot het oplossen of indammen van de risico's binnen het wereldsysteem.¹⁹ Dit onvermogen is enerzijds het gevolg van het proces van machtsspreiding (zie voorgaande paragraaf), maar anderzijds ook van het ontstaan van een meer hybride, polycentrisch wereldbestel, waarin een effectieve aanpak van vraagstukken afhankelijk zal zijn van het vermogen om naast staten ook niet-staatelijke actoren te engageren.

Dit beeld van moeizame samenwerking lijkt op het eerste gezicht gerelativeerd te worden door een aantal hoopvolle ontwikkelingen in het afgelopen jaar. Allereerst was daar in antwoord op het gebruik van chemische wapens door, naar aangenomen mag worden, het Syrische regime, de overeenkomst om onder auspiciën van de OPCW tot ontmanteling en vernietiging van de Syrische chemische wapens over te gaan. Tevens bleken de strijdende partijen bereid om onder VN-vlag vredesbesprekingen te beginnen. Tot op heden hebben deze echter geen enkel tastbaar resultaat opgeleverd. Daarnaast werd tussen de P5+1 (de Verenigde Staten, Groot-Brittannië, Frankrijk, Rusland, China en Duitsland, in samenwerking met de EU) en Iran eind 2013 een overeenkomst gesloten over beperking van het Iraanse nucleaire verrijktprogramma en internationaal toezicht op de Iraanse nucleaire industrie; een interim-overeenkomst die de basis dient te vormen voor een alomvattend akkoord over de nucleaire faciliteiten in Iran. De VN-Veiligheidsraad bleek bovendien in staat om overeenstemming te bereiken over een mandaat voor missies in o.a. Mali en de Centraal-Afrikaanse Republiek. Ook was op economisch terrein vooruitgang mogelijk op een onderwerp dat al jaren vastzat: de WTO-Doha ronde over verdere liberalisering van de wereldhandel. In december 2013 werd op Bali een doorbraak bereikt in de vorm van een pakket aan afspraken dat vooral gericht is op het terugdringen van administratieve maatregelen en procedures die vrijhandel belemmeren.

Maar tegenover deze positieve ontwikkelingen kan gewezen worden op het ontbreken van enige vooruitgang op het terrein van de aanpak van klimaatverandering en opwarming van de aarde, het onvermogen van de G20 om tot een gemeenschappelijke aanpak van de financieel-economische en monetaire onevenwichtigheden binnen de wereldeconomie te komen, en het uitblijven van krachtige maatregelen ter bezwering van het conflict in Syrië; om slechts enkele voorbeelden te noemen.

19 World Economic Forum, *Global Risks 2014*. Genève: WEF, 2014, p.20.

De beschreven voorbeelden illustreren meer trendmatige ontwikkelingen ten aanzien van het proces van mondiale samenwerking, die de in de CSM 2013 uitgesproken verwachtingen, in het bijzonder waar het om het verloop en de aard van samenwerking binnen het internationale bestel gaat, bevestigen. Dan gaat het om de volgende elementen.

Zowel wat betreft voortgang als stagnatie laat het proces van internationale samenwerking zien dat de resultaten ervan meer en meer afhankelijk zijn van (voorafgaande) overeenstemming tussen (contactgroepen van) grote mogendheden. Die ontwikkeling stemt overeen met het eerder beschreven beeld van een wereld van assen. In dit assenspel gaat het primair om de relaties tussen de VS, Rusland en China, waarbij in de afgelopen periode de Amerikaanse-Russische relatie in het bijzonder op het gebied van veiligheid (o.a. Syrië) sterker naar voren is getreden. Uit hoofde van hun positie in de VN-Veiligheidsraad spelen Frankrijk en het VK ook een rol (al dan niet in afstemming met de EU(-partners)). Daarnaast, maar dan afhankelijk van het onderwerp, manifesteren Duitsland (mede als lid van contactgroepen), de EU en opkomende landen als India en Brazilië zich nadrukkelijker op het internationale toneel, waarbij met name de actievare opstelling van Duitsland op internationaal politiek vlak vermelding verdient.

De keerzijde van deze ontwikkeling is dat het vermogen van multilaterale instellingen om handelend op te treden sterker wordt geconditioneerd door de verhoudingen tussen de grote mogendheden. De autonome rol van multilaterale instellingen als intermediair bij internationaal overleg c.q. bemiddelaar dan wel beslechter van conflicten en geschillen is bijgevolg de afgelopen jaren verder onder druk komen te staan. Dit geldt voor het gehele mondiale multilaterale bestel, maar wel in het bijzonder voor de VN, die als gevolg van tegenstellingen tussen de westerse landen enerzijds en Rusland en China anderzijds vaak tot besluiteloosheid veroordeeld zijn. Daarbij laat het onvermogen van de internationale gemeenschap om krachtadig te interveniëren ten aanzien van o.a. Syrië en Noord-Korea zien, dat samenwerking binnen het concert van grote mogendheden moeizamer verloopt naarmate er directere (veiligheids-)belangen op het spel staan. In dat licht is het verontrustend dat, zoals reeds hiervoor werd aangegeven, de tegenstellingen en spanningen tussen de grote mogendheden zijn toegenomen, met als meest recent het conflict tussen het Westen en Rusland over Oekraïne. Verwacht mag worden dat o.a. dit conflict bij uitblijven van een acceptabel compromis internationale samenwerking in het algemeen verder zal bemoeilijken, maar in het bijzonder een negatief effect zal hebben op een aantal lopende onderhandelingen en kwesties die hoog op de internationale agenda staan (Iran, Noord-Korea, Syrië, etc.).

Doorslaggevend voor de toekomstige ontwikkeling van het proces van mondiale al dan niet multilateraal ingebede samenwerking zal zijn of zich binnen het internationale systeem een zekere mate van georganiseerd *leiderschap* zal ontwikkelen; d.w.z. een mogendheid of groep van mogendheden die bereid is/zijn om het voortouw te nemen bij de aanpak van een aantal vraagstukken, en daarvan ook de lasten te dragen. In dat opzicht bevindt het internationale systeem zich onmiskenbaar in een *overgangsfase*. Zoals reeds opgemerkt, zijn de VS nog immer *the preeminent power*; machtiger dan welk ander land dan ook. Maar van een hegemoniale rol zoals in het verleden is niet langer

sprake.²⁰ Amerika is dan wel een *indispensable power*, inhoudende dat Amerikaanse betrokkenheid een voorwaarde is voor de effectieve aanpak van tal van vraagstukken, maar met minder middelen zijn de VS terughoudender, selectiever. En ook voor de VS is het evident dat in de wereld van nu Amerikaans optreden omwille van effectiviteit en legitimiteit de steun van partners behoeft. In de woorden van voormalig minister van Buitenlandse Zaken Hillary Clinton: de VS streven naar een *multipartner world*.²¹ Daarmee staat de Amerikaanse positie model voor de overgang van een westers gedomineerde mondiale orde naar een vooralsnog onbestemde nieuwe mondiale orde, waarbinnen zich nog geen nieuw (collectief) leiderschap heeft uitgekristalliseerd. In het licht van de spanningen binnen het concert van grote mogendheden is het ook zeer de vraag of dat leiderschap op voorzienbare termijn tot ontwikkeling zal komen. Gremia als de G20 hebben in ieder geval vooralsnog niet in dit vacuüm kunnen voorzien, waarmee zich het gevaar van een wereld aftekent waarin ieder leiderschap ontbreekt: een *G-zero world*.²²

Het genereren van mondiaal leiderschap wordt daarbij bemoeilijkt door onenigheid over een aantal fundamentele kwesties inzake de *inrichting* van het mondiale bestel. Deze betreffen o.a. de waarden en beginselen die aan het internationale systeem ten grondslag liggen en daaraan een zekere orde verschaffen, en de verdeling van macht en zeggenschap binnen de mondiale samenwerkingsarrangementen. Waar de inrichting van het internationale bestel na de Tweede Wereldoorlog vanuit het Westen vorm heeft gekregen, stellen opkomende c.q. niet-westerse machten de waarden en beginselen die er aan ten grondslag liggen nadrukkelijk ter discussie. Over de fundamentele spelregels bestaat geen overeenstemming. Opkomende mogendheden zijn daarnaast alleen bereid een zekere verantwoordelijkheid (*responsible stakeholder*) voor het internationale bestel te dragen in ruil voor meer zeggenschap. Daarmee dreigt ook het gevaar dat bij uitblijven van hervorming van het multilaterale bestel, dit bestel nog verder wordt uitgehold, o.a. doordat landen hun heil buiten dit bestel zoeken, o.a. in de vorm van regionale samenwerking (zie ook hierna). Omineus is in dit verband dat het proces van hervorming van het multilaterale bestel volledig is vastgelopen en dat bijvoorbeeld ten aanzien van hervorming van het IMF zelfs sprake is van het niet-nakomen van eerder gemaakte afspraken.²³

20 Zie o.a. Joseph Nye, 'The future of American power; future and decline in perspective'. In: *Foreign Affairs*. 89(2011)6, p. 2-12; Joseph Joffe, 'The default power; the false promise of America's decline'. In: *Foreign Affairs*. 88(2009)5, p. 21-35.

21 Hillary Rodham Clinton, *Foreign policy address at the Council on Foreign Relations*. Washington D.C., 15 juli 2009 (speech).

22 Zie o.a.: Ian Bremmer, *Every nation for itself; winners and losers in a G-zero World*. New York: Portfolio, 2012; Richard N. Haass, 'The age of nonpolarity: what will follow U.S. dominance?'. In: *Foreign Affairs*. 87(2008)3, p. 44-57; Charles A. Kupchan, *No one's world; the West, the rising rest, and the coming global turn*. Oxford: Oxford U.Pr., 2012.

23 Zo weigert het Amerikaans congres in te stemmen met maatregelen die noodzakelijk zijn om reeds in 2010 in het kader van de G20 gemaakte afspraken over herverdeling van de stemgewichten binnen het IMF te implementeren.

De tegenstellingen over de inrichting van het internationale bestel zijn de afgelopen periode ontegenzeggelijk aangescherpt. Over de vraag of deze tendens zal doorzetten bestaan *grosso modo* twee opvattingen. Volgens de ene optimistische *neoliberale* benadering is de mate van vooral economische verwevenheid van opkomende landen met het mondiale bestel zodanig groot, dat zij zich uiteindelijk zullen plooiën naar het bestaande stelsel, omdat zij belang hebben bij het voortbestaan van een stabiel en open internationaal (economisch) systeem. Voortzetting van de *liberal peace* en het waardenpatroon (democratie, mensenrechten, etc.) dat daar aan inherent is, is in deze optiek de meest waarschijnlijke uitkomst.²⁴ Daartegenover staat de meer *machtspolitieke* opvatting dat periodes van ingrijpende machtsverschuivingen onvermijdelijk gepaard gaan met spanningen en conflicten, waarbij de orde en de daarmee verbonden waarden en beginselen zelf inzet zullen worden van rivaliteit, in het bijzonder omdat opkomende landen hun stempel op dit systeem zullen (willen) drukken.²⁵ Een verschil van opvatting dat o.a. raakt aan de reeds eerder gememoreerde kwestie of de economische interdependentie binnen het mondiale bestel zodanig krachtig is dat deze in combinatie met multilaterale instellingen het gaande proces van machtsverschuiving zal weten te kanaliseren. Vooralsnog lijkt de genoemde terugkeer van de geopolitiek in een andere richting te wijzen. Een voor de mondiale orde – d.w.z. de spelregels binnen het internationale bestel – cruciale vraag is dan ook of deze laatste tendens zal doorzetten.

Mocht de geopolitieke dimensie dominantier worden binnen de internationale verhoudingen, dan vormt dit niet in de laatste plaats een uitdaging voor de twee voor Nederland vitale samenwerkingsverbanden: de EU en NAVO. De Europese Unie en haar lidstaten worden (zie ook hierna) uitgedaagd door instabiliteit en conflicten in de eigen directe omgeving, in het bijzonder in het Midden-Oosten en delen van Afrika, terwijl de EU daarnaast verwickeld is geraakt in een conflict met Rusland over de relaties met de Oostelijke buurlanden. De Unie wordt derhalve uitgedaagd in haar vermogen tot een geloofwaardig en effectief buitenlandbeleid, inclusief veiligheid en defensie; en dit in een periode waarin de VS minder geneigd zijn om het voortouw te nemen bij interventies en missies in en rond Europa. Enerzijds lijkt de EU steeds beter doordrongen van de urgentie van het realiseren van een gemeenschappelijk extern beleid. Onder meer tijdens de Europese Raad van december 2013 werden tussen de lidstaten nieuwe afspraken gemaakt over intensivering van de samenwerking op tal van terreinen betrekking hebbend op veiligheid en defensie. De EU is op buitenlands-politiek terrein de afgelopen jaren ook actiever geworden. Maar anderzijds staat de rol van de Europese Unie als veiligheidsactor onder druk van voortgaande en niet of nauwelijks afgestemde bezuinigingen op de defensie-uitgaven van de lidstaten. Dit beperkt vooral de bereidheid om aan missies deel te nemen en het vermogen om snel en slagvaardig te reageren.

24 Zie o.a.: John Ikenberry, 'The future of the liberal world order; internationalism after America'. In: *Foreign Affairs*. 90(2011)3, p. 56-68.

25 Zie o.a.: Randall Schweller, 'Emerging powers in age of disorder'. In: *Global Governance*. 17(2011), p. 285-297; Patrick Stewart, 'Irresponsible stakeholder?; the difficulty of integrating rising powers'. In: *Foreign Affairs*. 89(2010)6, p. 44-53.

Deze bezuinigingen zetten ook druk op de trans-Atlantische relatie. Meer in het algemeen wordt de EU binnen de zich ontwikkelende wereld van assen uitgedaagd in haar vermogen om binnen dit spel een zelfstandige rol te spelen, niet in de laatste plaats in haar zelfprojectie als *normative of soft power*; een macht die toch vooral gebaat is bij een stabiele, op waarden gebaseerde en volgens multilaterale spelregels functionerende internationale orde.

Voor de NAVO is het toekomstbeeld eveneens diffuus en onzeker. Een volgende grootschalige interventie en operatie zoals in Afghanistan is uiterst onwaarschijnlijk bij gebrek aan bereidheid van de kant van de VS en aan onderlinge overeenstemming. Voor een rol bij het type missies dat momenteel dominant is op het terrein van stabilisatie- en vredesoperaties lijkt de organisatie bovendien bij gebrek aan de juiste geïntegreerde *toolbox* (zie hoofdstuk 3) niet de eerst aangewezen kandidaat te zijn. Daartegenover staat mogelijk een *revival* van de NAVO (en in haar kielzog de OVSE) als collectieve verdedigingsorganisatie (art. 5) als gevolg van de Russische agressie tegen Oekraïne. Het Russische optreden tegen Oekraïne heeft al geleid tot militaire bijstand vanuit een aantal NAVO-landen aan de oostelijke NAVO-lidstaten, in het bijzonder Polen en de Baltische landen.

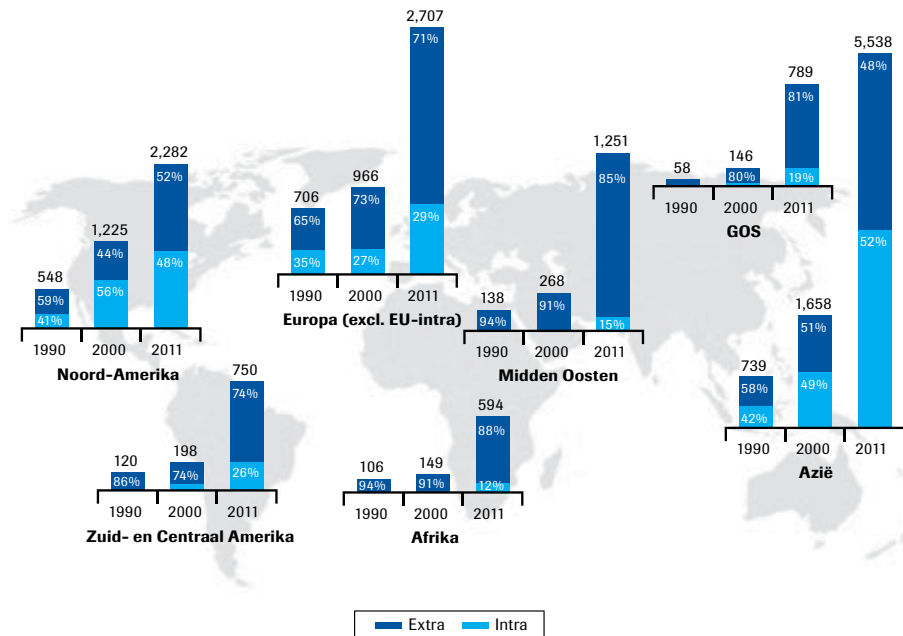
De crisis rond Oekraïne heeft in ieder geval de beide zijden van de trans-Atlantische relatie weer dichterbij elkaar gebracht. Dat proces was reeds in gang gezet via het initiatief tot een *Trans-Atlantic Trade en Investment Partnership* (TTIP), maar heeft nu ook een sterker politiek-militaire dimensie gekregen. Tegelijkertijd wordt met de huidige crisis ook een zwaardere wissel getrokken op de onderlinge solidariteit tussen de VS en Europa en op het vermogen van de Europese partners om een adequate bijdrage te leveren aan de eigen en bondgenootschappelijke veiligheid. Zonder grotere Europese militaire bijdrage is het dan ook waarschijnlijk dat de trans-Atlantische relatie weer verder onder druk zal komen te staan. Het initiatief tot een TTIP zal daar weinig aan kunnen veranderen.

Meer in het algemeen zet de trend naar ad-hoc samenwerking die ook in de CSM 2013 werd geconstateerd zich onverminderd voort. Naast samenwerking in georganiseerd multilateraal verband manifesteren zich steeds vaker ad-hoc coalities van *the committed*, clusters van gelijkgezinde landen, (groeps-)vormen van *multilateralism light*, en *messy multilateralism* in de vorm van samenwerking tussen een divers palet aan statelijke en niet-statale actoren. Deze ontwikkeling is ten dele een reactie op het disfunctioneren van het multilaterale bestel, maar weerspiegelt ook de complexere mondiale agenda en een speelveld waarop steeds meer actoren van statelijke en niet-statale aard actief zijn (zie ook hoofdstuk 4). Onzeker is of deze ontwikkeling uiteindelijk het multilaterale bestel versterkt of verzwakt.

Op veiligheidspolitiek gebied is daarbij opvallend dat vooral interventies en missies een meer *hybride* karakter vertonen, met een groep van landen die of één land dat (onder VN-mandaat) het initiatief tot interventie neemt, waarna de verdere stabilisatie van het conflictgebied de verantwoordelijkheid wordt van een breed geheel aan

organisaties zoals de VN, EU, AU, etc.. Deze ontwikkeling vereist wel een hoog niveau van internationale samenwerking en afstemming, mede met het oog op de noodzakelijk integrale aanpak van conflicten, en trekt een zware wissel op de capaciteiten van regionale samenwerkingsverbanden, in het bijzonder in Afrika (zie ook hoofdstuk 3).

Figuur 6 Economische regionalisering: intra-regionale en extra-regionale export (1990-2011)²⁶



Vanuit het patroon van internationale samenwerking zijn naast de veiligheidspolitieke dimensie ook ontwikkelingen op het terrein van de mondiale economie belangrijk. Daar is sprake van een grotere nadruk op regionale samenwerking (regionalisme) en van economische regionalisering. De tendens tot economische regionalisering in delen van de wereldeconomie, in het bijzonder Azië, duidt daarbij op een doorbreking van het proces van economische globalisering, alhoewel hierbij zij aangetekend dat naar verwachting op termijn economische globalisering weer de overhand zal krijgen (zie figuur 6).²⁷ Waar sprake is van formele samenwerking in regionaal verband functioneert dit soms als alternatief voor het onvermogen om tot hervorming van mondiale structuren te komen, maar ook als strategie om de eigen positie binnen het wereldeconomisch bestel te versterken. Dergelijke overwegingen spelen o.a. in Azië bij het initiatief om een eigen Aziatisch monetair fonds (het *Chiang Mai Initiative*) op te richten en bij de door China opgezette *Asian Infrastructure Investment Bank*. Ook de aankondiging van

26 WTO, *WTO Trade Report 2013: Factors shaping the future of world trade*. Genève: WTO, 2013, p. 75.

27 WTO, *WTO Trade Report 2013: Factors shaping the future of world trade*. Genève: WTO, 2013, p. 75-76 en p. 101-103.

de BRICS-landen dat zij een eigen ontwikkelingsbank gaan oprichten, past hierbinnen. Op handelsterrein kan daarnaast gewezen worden op twee grootschalige initiatieven: tussen de VS en de EU op de genoemde TTIP en in de Pacific-regio op het *Trans Pacific Partnership* (TPP), dat eveneens tot doel heeft om tot een vergaande liberalisatie van handel en investeringen te komen. TTIP is uitdrukkelijk bedoeld om tegenwicht te bieden tegen de verschuiving van het wereldeconomisch zwaartepunt, en daarmee van zeggenschap over de spelregels, richting Azië.²⁸ Een belangrijke vraag hierbij is of deze ontwikkeling duidt op economische blokvorming of dat dergelijke initiatieven uiteindelijk bouwstenen zullen blijken te zijn voor een open wereldeconomisch bestel onder de vlag van krachtige multilaterale instellingen als de WTO en het IMF.

Concluderend kan gesteld worden dat de eerder geconstateerde fragmentatietendensen op het terrein van mondiale samenwerking doorzetten. Internationale samenwerking wordt vooral belemmerd door gebrek aan overeenstemming tussen de grote mogendheden, waarbij in de afgelopen periode in het bijzonder de spanningen tussen de VS en China, en tussen de VS, EU en Rusland de samenwerking onder druk hebben gezet. Waar het zich ontwikkelende meer multipolaire wereldbestel om collectief leiderschap vraagt dan wel om krachtige multilaterale instellingen, lijkt het niet waarschijnlijk dat dit leiderschap zich zal ontwikkelen dan wel multilaterale instellingen in deze behoefte kunnen voorzien. Bijgevolg zal internationale samenwerking, voor zover plaatsvindend, vaker ad-hoc, regionaal en hybride van aard zijn. Dit leidt voor de Monitor 2014 tot de volgende waarschijnlijkheden en onzekerheden:

Belangrijkste waarschijnlijkheden CSM 2014

- Een verdere stagnatie van het proces van multilaterale samenwerking.
- Een sterkere nadruk op samenwerking in ad-hoc en regionaal verband.
- Samenwerking zal sterker afhangen van de aard van de relaties tussen de grote mogendheden.
- Scherpere internationale tegenstellingen over de inrichting van het mondiale bestel.

Belangrijkste onzekerheden CSM 2014

- De mogelijkheden tot voortzetting van de *liberal peace*.
- De kracht van (economische) regionalisering versus globalisering.
- Bereidheid en vermogen van de VS tot internationaal leiderschap.
- Het vermogen tot collectief leiderschap van de grote mogendheden.
- Rol van de EU als machtsfactor in de eigen omgeving en op mondiaal niveau.
- Cohesie en kracht van de trans-Atlantische relatie.

28 Zie o.a.: Peter van Ham, *The geopolitics of TTIP*. Den Haag: Instituut Clingendael, oktober 2013 (Clingendael Policy Brief nr. 23).

4 Staten en niet-statelijke actoren

In de CSM 2013 werd ten aanzien van de dimensie statelijke en niet-statelijke actoren gewezen op het spanningsveld tussen enerzijds de groeiende aanwezigheid en manifestatie van niet-statelijke actoren, zowel als *agents* en als *spoilers*, en anderzijds de sterkere manifestatie van in het bijzonder opkomende staten (zie ook de voorgaande paragrafen) binnen datzelfde systeem. Uitgaande van die dichotomie, die de *hybride* aard van het mondiale bestel onderstreept, werden de volgende waarschijnlijkheden en onzekerheden gesignaleerd:

Belangrijkste waarschijnlijkheden CSM 2013

- De trend naar een meer hybride wereld van staten en niet-statelijke actoren zet door.
- Burgerbewegingen-nieuwe stijl en sociale media worden belangrijker, waarbij onduidelijk is wat hun werkelijk effect zal zijn.
- Staten zullen het proces van internationale samenwerking blijven domineren.

Belangrijkste onzekerheden CSM 2013

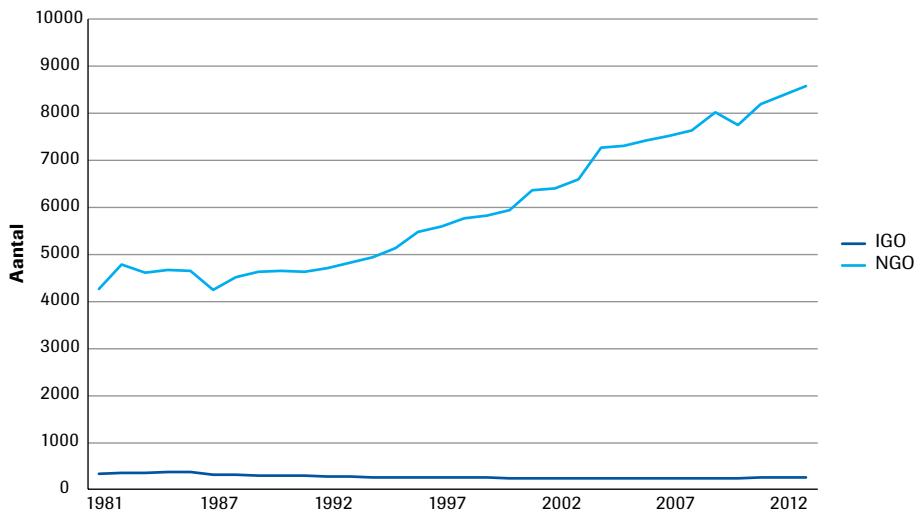
- Zal de invloed van (meer autoritaire) staten op het internationale systeem toenemen, waarmee het statelijk element aan kracht wint?
- Zal als gevolg van de ontwikkelingen in de MENA-regio en (andere) delen van Afrika terrorisme aan kracht winnen of zal pluriforme democratisering daar de overhand krijgen?
- Zullen westerse/Europese staten in staat zijn de gezags-/vertrouwenscrisis te overwinnen?

De ontwikkeling naar een meer *hybride, polycentrische* wereld, waarin staten samenwerken en rivaliseren en daarbij uitgedaagd worden door een zeer breed palet aan niet-statelijke actoren (inclusief internationale organisaties) en factoren, wordt door tal van studies onderschreven. Vooral het aantal non-gouvernementele organisaties is de laatste decennia sterk toegenomen (zie figuur 7). Het overheersende beeld dat in deze studies naar voren komt, is dat van een wereld waarin staten ingebed in een diffuus geheel van transnationale netwerken dan wel uitgedaagd door grensoverschrijdende vraagstukken van zeer diverse aard, in toenemende mate op de grenzen van hun soevereiniteit en autonomie stuiten.

Niet-statelijke actoren spelen op dit transnationale speelveld in tweërlei zin een cruciale rol. Enerzijds als uitdagers en rivalen van staten. Hierbij gaat het primair om terroristen en netwerken van georganiseerde criminaliteit (zie ook hoofdstuk 2 over de nexus interne-externe veiligheid), maar ook om (spontane) publieksbewegingen die zich verzetten tegen (bepaalde aspecten van) de heersende maatschappelijke orde

en om een divers palet aan lobby's die veelal op specifieke (*single issue*) onderwerpen verandering van beleid en regelgeving willen en de (mondiale) agenda proberen te beïnvloeden. Anderzijds hebben staten de medewerking van niet-statelijke actoren nodig om hun doelstellingen te realiseren. Zo kunnen internationaal overeengekomen afspraken inzake tal van mondiale en regionale vraagstukken (klimaatverandering, voedselveiligheid, beheer van de oceanen, maar ook stabilisatie en wederopbouw van conflictgebieden) alleen worden geïmplementeerd met steun van het (internationale) bedrijfsleven en van NGO's en in het kader van internationale organisaties (IGO's) en internationale regimes; een ontwikkeling die hiervoor als *messy multilateralism* is omschreven.

Figuur 7 Aantal internationale gouvernementele en non-gouvernementele organisaties (1980-2013)²⁹



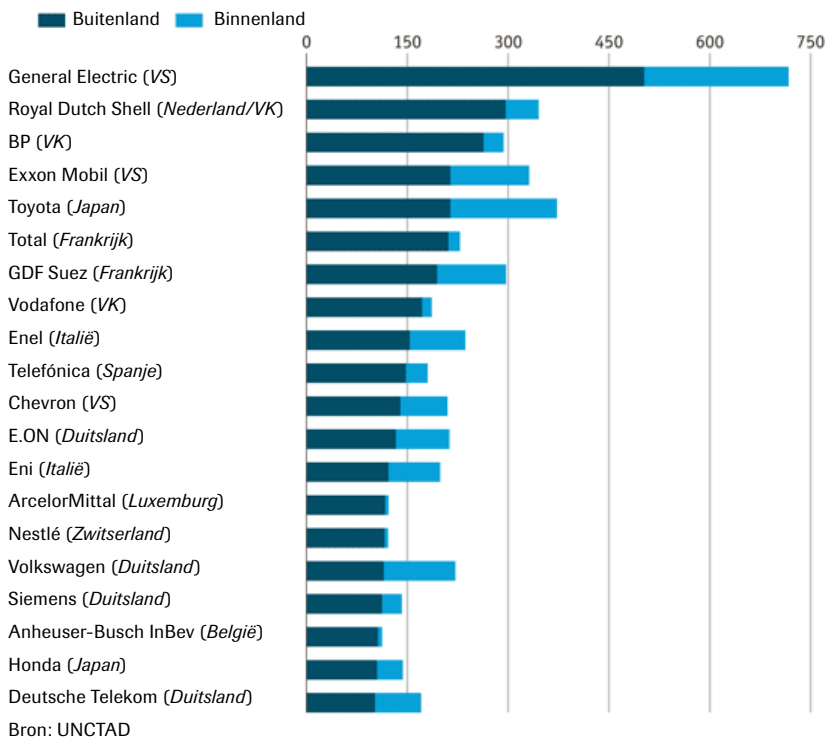
Dit beeld van een complexe transnationale omgeving waarbinnen staten opereren wordt verder gecompliceerd door de rol van individuen, het gebruik van sociale media en andere vormen van technologie die tot mobilisatie van mensen (publieksbewegingen) en tot verstoring en ontregeling van samenlevingen en het economisch handelen (o.a. als gevolg van cybercriminaliteit) kunnen leiden. Bovendien zijn in deze wereld vaak welhaast anonieme, virtuele krachten werkzaam, die de macht van vele individuele staten (verre) te boven gaan. Bij dit laatste moet o.a. gedacht worden aan het internationaal opererend bedrijfsleven (al dan niet aan staten gelieerd), maar vooral aan de kracht en volatiliteit van de financiële markten. Een verschijnsel dat zich echter niet beperkt tot de wereld van het geld en het flitskapitaal, maar zich o.a. ook uitstrekt tot de

29 Union of International Associations, *Yearbook of International Organizations 2013-2014*. Brussel: UIA, p. 33-35.

markten voor energie en grondstoffen en het gebruik van internet als verspreider van informatie (o.a. in de vorm van inlichtingen/spionage/WikiLeaks). Het zijn elementen die inherent zijn aan een globaliserende wereld, waarin naast kapitaal, diensten en goederen, ook informatie, kennis en personen *footloose* zijn geraakt; een kenmerk dat per definitie op gespannen voet staat met een statensysteem dat nog immer gebaseerd is op de *Westfaalse* beginselen van territorialiteit en soevereiniteit

Figuur 8 Grootste transnationale ondernemingen³⁰

Grootste transnationale ondernemingen, in buitenlandse valuta



De verwachting is dat deze ontwikkeling naar een sterker hybride, polycentrisch wereldbestel als gevolg van economische en technologische *drivers* zal doorzetten. De implicatie is dat staten in een aantal elementaire functies – d.w.z. het garanderen van (maatschappelijke) veiligheid en stabiliteit, het behoud van de interne rechtsorde, en hun bijdrage aan economisch welzijn – blijvend en sterker zullen worden uitgedaagd

30 *The Economist*, juli 2012, beschikbaar op: <http://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2012/07/focus-1>.

door externe, niet-staatelijke krachten en actoren. Daarbij zal de macht en invloed van staten in toenemende mate afhangen van het vermogen om hybride coalities te sluiten met deze niet-staatelijke actoren.³¹ Dat geldt voor alle staten, waarbij ook bedacht moet worden dat vele staten in deze wereld qua Bruto Nationaal Product (BNP) kleiner zijn dan de omzet van een gemiddelde multinationale onderneming (zie figuur 8).

Het voorgaande onderstreept de noodzaak tot internationale/transnationale samenwerking (*global governance*) als het gaat om de aanpak van de schadelijke kanten van globalisering en om de voorziening in een aantal cruciale mondiale publieke goederen. Die samenwerking zal vanuit het statensysteem geïnitieerd moeten worden en vorm moeten krijgen. In dat opzicht is de staat nog immer het belangrijkste beginsel van internationale organisatie en ordening. NGO's en INGO's zijn daarbij van betekenis, maar dan met name in hun rol van *agenda-setter*, van *facilitator* en in het kader van de uitvoering van afspraken.

Waar de mate en aard van internationale samenwerking afhankelijk zijn van het vermogen van staten om tot overeenstemming te komen, is het onzeker of de belangrijkste mogelijkheden hiertoe bereid en in staat zullen zijn (zie ook de voorgaande paragraaf). Onzeker is daarmee ook of binnen het huidige internationale bestel uiteindelijk samenwerking, weliswaar moeizaam maar toch, zal overheersen of dat de krachten van afscherming, nationalisme/nationalisering dan wel regionalisering en uitsluiting zullen domineren.

In de CSM 2013 werd in dit verband opgemerkt dat de staat weer terug was op het internationale niveau: *'the state is back'*. Werd enige jaren geleden nog de verwachting uitgesproken dat onder invloed van de krachten van globalisering en democratisering het einde van de territoriale natiestaat in zicht was en de toekomst was aan post-moderne samenlevingen, in de Monitor 2013 werd daarentegen geconcludeerd dat vooral door de manifestatie van China als een navolgenswaard voorbeeld, met in het kielzog andere opkomende landen, de internationale verhoudingen een sterker 'statelijk' karakter hadden gekregen. Een ontwikkeling die vooral tot uitdrukking komt in het benadrukken van de beginselen van soevereiniteit en niet-inmenging, verzet tegen de universaliteit en ondeelbaarheid van mensenrechten en tegen een actieve rol van de internationale gemeenschap in interne conflicten.

De statelijke dimensie in de internationale betrekkingen heeft de afgelopen periode verder aan kracht gewonnen. Dit is vooral een gevolg van de opstelling van Rusland (en China) en de hoe dan ook actievere manifestatie van autoritaire staten (o.a. Qatar en Saoedi-Arabië) op het internationale toneel. Daarnaast is het proces van verspreiding van de democratie, dat een eerste impuls kreeg na het einde van de Koude Oorlog, dat

31 Zie o.a.: National Intelligence Council, *Global Trends 2030: Alternative Worlds*. Washington: NIC, december 2013; A. Baumann, J. Grätz en P. Mahadevan, *Strategic Trends 2013: Key Developments in Global Affairs*. Zurich: Center for Security Studies, p. 8.

de ideologische drijfveer vormde van de *war on terror* in de Bush jaren, en dat ten tijde van de 'Arabische lente' het ondenkbare mogelijk leek te maken, tot stilstand gekomen. Er is volgens de laatste cijfers zelfs sprake van regressie.

Kaart 1 Politieke vrijheid in de wereld, 2014³²



Groen: Vrij
Geel: Gedeeltelijk vrij
Paars: Niet vrij

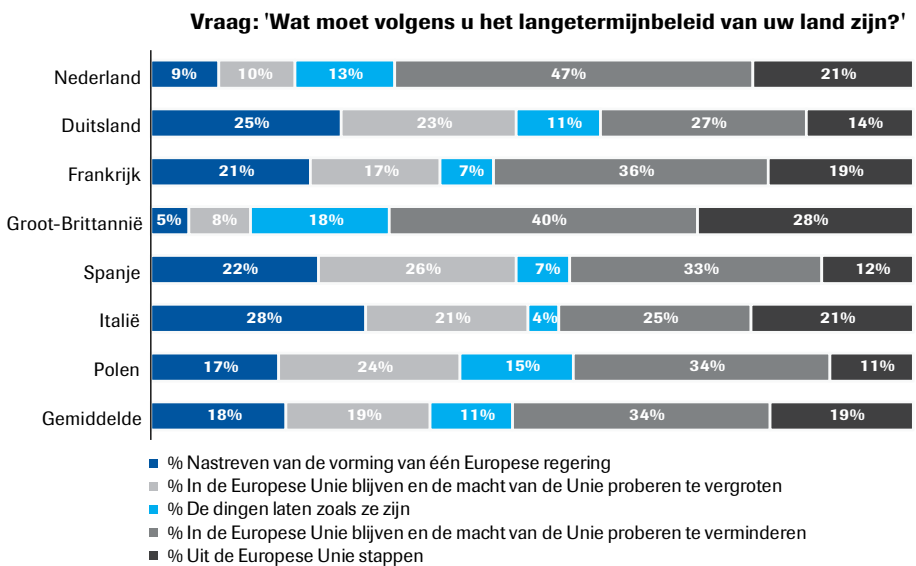
Deze ontwikkeling onderstreept de complexiteit en het diffuse karakter van het huidige internationale bestel. Enerzijds manifesteren 'sterke' autoritaire staten zich nadrukkelijker binnen het wereldbestel. Intern zijn deze staten echter vaak 'zwak', in die zin dat zij geregeerd worden door gesloten elites, geteisterd worden door corruptie, eenzijdig afhankelijk zijn van inkomsten uit de export van grondstoffen, etc.. Bij gebrek aan legitimiteit en afhankelijk als zij zijn van export-inkomsten voor het behoud van interne rust, zijn deze landen potentieel instabiel. Een 'zwakte' die in belangrijke mate hun autoritaire bewind verklaart.

Naast autoritaire staten kent de wereld een groeiende groep van hybride staten, d.w.z. staten waarin de staatsmacht gefragmenteerd is en geïnfiltreerd door criminele netwerken dan wel staten waarbinnen de overheid geen zeggenschap heeft over delen van het eigen territorium. Die groep bevindt zich op het breukvlak van de groep van fragiele en falende staten en van gebieden waar geen sprake is van enig (internationaal) als legitiem erkend gezag. Deze groep heeft zich vooral uitgebreid als gevolg van het mislukken van processen van democratisering in de nasleep van o.a. de 'Arabische Lente', het problematische verloop van de interventies in Irak en Afghanistan en hoe dan ook door de onderschatting van de moeizaamheid van van buitenaf geïnitieerde democratiseringsprocessen (zie ook de volgende paragraaf).

32 Freedom House, *Map of Freedom*. 2014. Beschikbaar op: <http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/MapofFreedom2014.pdf>.

Tot slot zijn daar de gevestigde westerse democratieën. In de Monitor 2013 werd geconstateerd dat deze al enige jaren lijden onder een ernstige legitimiteits- en representativiteitscrisis. Een belangrijke oorzaak daarvan is de sinds 2008 heersende economische crisis. Maar uit veel onderzoek komt naar voren dat de oorzaken verder gaan dan de verslechterde economische omstandigheden en het politiek-bestuurlijke model als zodanig betreffen. Dit vertaalt zich in een toegenomen wantrouwen tegenover de politiek/de politieke elite, groeiend cynisme en een sterkere electorale volatiliteit. Een belangrijke onzekerheid daarbij is wat het effect hierop zal zijn van de noodzaak tot structurele hervorming van de economie en de verzorgingsstaat in het merendeel van de westerse, in het bijzonder Europese, samenlevingen. In dit verband is er op gewezen dat vooral de sociale ongelijkheid (tussen generaties) en de middenklasse die de eigen (inkomens-)positie onder druk ziet komen, op termijn een risicofactor kunnen vormen voor de maatschappelijke stabiliteit en het functioneren van het democratisch bestel.³³ Daarnaast is in sommige EU-landen nu al sprake van een groeiend politiek extremisme en van een hang naar nationalisme c.q. afkeer van globalisering, internationale samenwerking en de Europese Unie (zie figuur 9). Deze tendensen zijn de afgelopen jaren sterker geworden.

Figuur 9 De toekomst van de EU³⁴



33 World Economic Forum, *Global Risks 2014*. Genève: WEF, 2014; zie ook: Thomas Piketty, *Capitalism in the twenty-first century*. Cambridge MA.: Harvard U.Pr, 2014.

34 IPSOS, *European Pulse*. Amsterdam: IPSOS, maart 2014.

Dit caleidoscoop is kenmerkend voor de wereld van vandaag. Daarin ontbreken de heldere scheidslijnen uit het verleden: Oost-West, Noord-Zuid. Het gaat nu om een variabel patroon van westerse staten en van opkomende landen die onderling geen eenheid vormen, van rijke, middeninkomen en arme staten, van autoritaire tot falende staten, van landen wier overleven van één *issue* afhangt (eilandstaten in relatie tot klimaatverandering) tot landen die zich afkeren van het internationale systeem (Noord-Korea).

Binnen dit diverse geheel manifesteren zich nadrukkelijker burgerbewegingen, die zoals de Arabische Lente en recentelijk ontwikkelingen in Turkije, Oekraïne, Venezuela en Thailand laten zien, 'plotseling' kunnen opkomen en een effect kunnen bewerkstelligen met internationaal vergaande gevolgen. Die publieke dimensie van de niet-statelijke wereld is scherper naar voren getreden. In samenhang met ontwikkelingen op het terrein van veiligheid (zie hierna), in het bijzonder waar het gaat om de wijze van organisatie van terrorisme, het optreden van internationale criminele netwerken en het gebruik van technologie (waaronder cyber) door individuen en groepen, onderstreept dit de uitdaging waarvoor staten staan in het hybride wereldbestel van vandaag en morgen.

Samenvattend is de conclusie dat de ontwikkeling naar een meer hybride wereld doorzet, maar dat in het bijzonder op de statelijke dimensie sprake is van een grotere complexiteit en van negatieve ontwikkelingen. Op grond hiervan worden in de Monitor 2014 de volgende waarschijnlijkheden en onzekerheden gedefinieerd:

Belangrijkste waarschijnlijkheden CSM 2014

- Staten blijven dominant binnen het internationale systeem, in het bijzonder als bepalend voor het al dan niet slagen van internationale samenwerking.
- Gelijktijdig zet de trend naar een meer hybride mondiaal bestel van statelijke en niet-statelijke actoren door.
- Autoritaire staten winnen verder aan macht en invloed.
- Het aantal fragiele, hybride en falende staten neemt toe.

Belangrijkste onzekerheden CSM 2014

- De kracht van de het opkomend 'nationalisme' en een sterkere naar naarbinnengerichtheid van o.a. westerse samenlevingen.
- De toekomst van publieksbewegingen en hun maatschappelijke invloed.
- De veerkracht van het democratisch bestel binnen westerse samenlevingen.
- Het effect van de 'virtuele dimensie' op de rol van staten en op het statensysteem.

5 Het mondiale dreigingsbeeld

De CSM 2013 sprak met betrekking tot het mondiale dreigingsbeeld de verwachting uit dat sprake zou zijn van blijvende, en in sommige opzichten toenemende onzekerheid, oplopende spanningen en een groter risico van in het bijzonder intrastatelijke conflicten met mogelijke overloopeffecten op regionaal en mondiaal niveau. Daarbij werden de volgende waarschijnlijkheden en onzekerheden onderscheiden:

Belangrijkste waarschijnlijkheden CSM 2013

- Blijvende en langdurige instabiliteit in 'Gordel van Instabiliteit', in het bijzonder in delen van Afrika.
- Ineenstorting Syrië, met regionale implicaties.
- Groeiende druk op mondiale openbare ruimtes.
- Sterkere manifestatie van niet-westerse mogelijkheden in gebieden van instabiliteit.

Belangrijkste onzekerheden CSM 2013

- Rol van het Westen in gebieden van instabiliteit/fragiliteit.
- Uitkomst 'Arabische Lente'.
- Toekomst Afghanistan en Pakistan.
- Conflict Israël-Iran, met mogelijke betrokkenheid VS.
- Instabiliteit Zuidoost-Azië.
- Nucleaire dreiging Noord-Korea.
- Gevolgen van de schaliegasrevolutie voor de ontwikkeling van mondiale energiemarkten.

Alhoewel zich de afgelopen periode positieve ontwikkelingen hebben voorgedaan op het vlak van de mondiale veiligheid, is in meer algemene zin sprake van een bevestiging en zelfs intensivering van het dreigingsbeeld zoals dat is geschetst in de CSM 2013. Positieve ontwikkelingen betreffen o.a. de totstandkoming van de interim-overeenkomst in november 2013 tussen de P5+1 en Iran over het nucleaire verrijktprogramma van Iran en internationaal toezicht op de Iraanse nucleaire faciliteiten. De verdere onderhandelingen die op basis van deze overeenkomst in februari 2014 in gang zijn gezet, dienen binnen maximaal een jaar in een alomvattende overeenkomst (*comprehensive agreement*) over het Iraanse nucleaire programma te resulteren. Alhoewel het ongewis is of over zo'n overeenkomst overeenstemming kan worden bereikt, heeft het interim-akkoord er in ieder geval vooralsnog toe geleid dat de ergste vrees voor een escalatie van het conflict, mogelijk resulterend in een Israëlische (met steun van de VS) aanval op de Iraanse nucleaire faciliteiten, is weggenomen. Daartegenover staat dat Noord-Korea – een tweede in de CSM onderscheiden risicoland – gestaag verder gaat met de ontwikkeling van zijn nucleaire capaciteiten en lange afstandraketten. Syrië – het derde risicoland – heeft ingestemd met ontmanteling van zijn chemische wapenvoorraad. Maar het land dat nu reeds drie jaar in een bloedige

burgeroorlog verkeert, is feitelijk uiteengevallen en dreigt een broeinest te worden van radicalisering, extremisme en jihadisme en daarmee een gevaar voor de gehele regio en wijdere omgeving. Tegelijkertijd blijft zorg bestaan over de langetermijnstabiliteit van Pakistan en de controle over de daar aanwezige nucleaire wapens. Naast de fragiele interne stabiliteit van het land, vormt met name de aanstaande terugtrekking van de internationale en Amerikaanse strijdmacht uit Afghanistan een risicofactor. Mocht in Afghanistan de strijd om de macht weer (verder) oplaaien, dan zal dat zonder meer gevolgen hebben voor de interne stabiliteit van Pakistan.

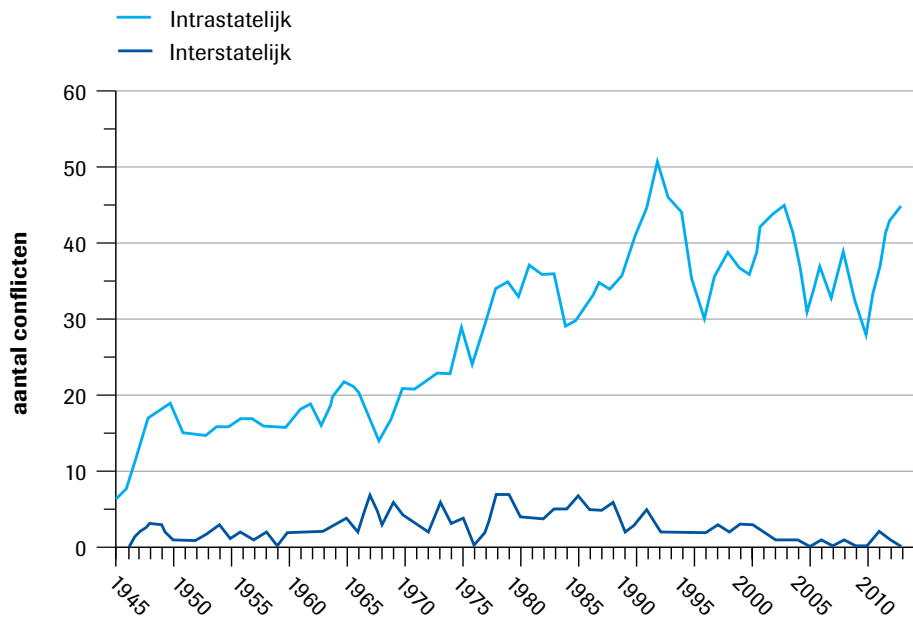
De beschreven negatieve ontwikkelingen passen in een meer algemeen beeld. De trend waarbij de afgelopen twee decennia in het bijzonder het aantal gewapende conflicten mondiaal is afgenomen, lijkt zich niet te bestendigen. Deze trend gold primair voor het aantal interstatelijke conflicten. Maar ook, mede in samenhang met democratisering en groeiende welvaart, werd een afname van de frequentie en intensiteit van intrastatelijke conflicten geconstateerd.

Op dit vlak laten de afgelopen jaren een zorgwekkende ontwikkeling zien. Ten eerste zijn, zoals reeds eerder is beschreven, de spanningen binnen het statensysteem, in het bijzonder tussen de grote mogendheden, toegenomen. Dit betreft Zuidoost- en Noordoost-Azië, waar de relaties tussen vooral China, Japan en de VS onder druk staan en sprake is van een regionale wapenwedloop, met toenemende aanschaf van geavanceerde wapensystemen. Daarnaast is reeds gewezen op de Russische opstelling (zie paragraaf 2) en de confrontatiepolitiek die vanuit Moskou richting de omringende landen, in het bijzonder Oekraïne en Georgië, wordt gevoerd. Alhoewel veel onzekerheid bestaat over de Russische intenties, is blijvende Russische druk op de landen in deze regio zeer waarschijnlijk. Mocht hier sprake van zijn, dan zal dit tot verder oplopende spanningen in dit gebied en tussen Rusland en de EU en VS leiden. Feitelijk zijn deze landen nu al inzet van een strijd om invloed tussen Rusland en het Westen, met het gevaar van het ontstaan van nieuwe scheidslijnen op het Europese continent. Niet uitgesloten is bovendien dat deze rivaliteit gepaard zal gaan met het (verder) uiteenvallen van landen en met instabiliteit, conflicten en geweld binnen en tussen de landen in het Oosten van Europa. Bij dit alles moet bedacht worden dat Rusland, in tegenstelling tot wat zijn lidmaatschap van de BRICS suggereert, een land *in verval* is, en daarmee des te meer hecht aan behoud en herstel van zijn machtspositie.

Daarbij geldt dat hoewel het risico van een directe gewapende confrontatie tussen de bij deze conflicten betrokken mogendheden ook nu nog als gering wordt beschouwd, een escalatie als gevolg van o.a. incidenten en miscalculaties niet langer kan worden uitgesloten. Daarnaast hebben deze spanningen een negatief effect op het vermogen van de internationale gemeenschap om handelend op te treden met betrekking tot een aantal prangende internationale/regionale kwesties. Daarbij bestaat ook het gevaar dat conflicten die nu als *frozen* bekend staan, als gevolg van deze spanningen – al dan niet in ‘proxy vorm’ – zullen oplaaien (o.a. Transnistrië, Nagorno-Karabach, etc.).

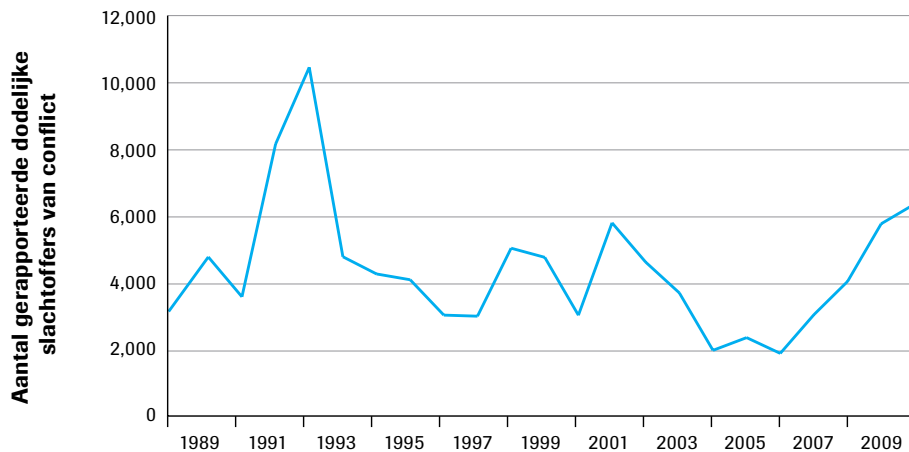
Een tweede zorgwekkende ontwikkeling is dat zich vooral een omkering lijkt te hebben voorgedaan in het patroon van intrastatelijke conflicten, waarbij de afgelopen jaren sprake is van een toename van het aantal conflicten en de hoeveelheid slachtoffers (zie figuren 10 & 11). Een ontwikkeling die mede samenhangt met het eerder geconstateerde stokken van het proces van democratisering.

Figuur 10 Intra- en Interstatelijke Conflicten 1945-2013³⁵



35 Heidelberg Institute for International Conflict Research, *Conflict Barometer 2013*. Heidelberg: HIIK, februari 2014, p. 17.

Figuur 11 Aantal dodelijke slachtoffers van intrastatelijke conflicten, 1989-2011³⁶

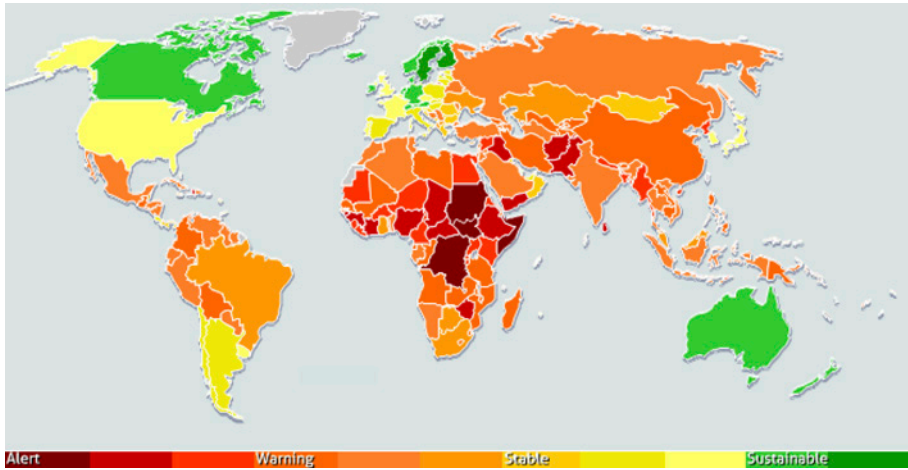


Deze tweede ontwikkeling concentreert zich in de welbekende ‘Gordel van Instabiliteit’, waarbij vanuit Europees perspectief verontrustend is dat de belangrijkste *hot spots* zich aan de randen van de EU bevinden. In dit gebied, ruwweg de regio Noord-Afrika/Midden-Oosten (MENA-regio), Sahel/sub-Sahara-Afrika/West-Afrika en de Kaukasus omvattend, is sprake van toenemende fragiliteit en een steeds diffuser en onvoorspelbaarder conflictspectrum (zie kaart 2). In het bijzonder voor de MENA-regio en Sahel/sub-Sahara-Afrika geldt dat dit gebied zich meer en meer ontwikkelt tot een broedplaats van extremisme, geweld en terrorisme.

De verslechtering van de veiligheidssituatie in dit gebied is een gevolg van het totaal ontsporen in een aantal landen van wat begon als de Arabische Lente, en de uitwaaiering daarvan naar andere delen van het MENA-gebied en sub-Sahara-Afrika/Sahel. Dit betreft primair Syrië, waar de interne strijd in een uitzichtloze patstelling is beland. Het geweld daar heeft de afgelopen periode vooral een verontrustende vorm aangenomen door de aantrekkingskracht die het uitoefent op buitenlandse strijders (Syriëgangers/jihadisten) waaronder uit West-Europa/Nederland, en door de betrokkenheid van externe partijen en andere landen uit de regio. Daarbij zijn met name binnen de ernstig verdeelde oppositie extremistische groeperingen en terroristische netwerken actief. Gevreesd wordt dat de jihadistische strijders zich verder over de regio zullen verspreiden dan wel een gevaar zullen vormen bij terugkeer in eigen land.³⁷

36 School for International Studies, *Human Security Report 2013*. Vancouver CA: Simon Fraser University, 2014, p. 98.

37 Zie voor de mogelijke effecten van het conflict in Syrië en de instabiliteit in de MENA-regio op de Nederlandse interne veiligheid en het risico van aanslagen door teruggekeerde vrijheidsstrijders: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties/AIVD, *Jaarverslag 2013*. Den Haag: AIVD, 2013, p. 9-13; zie ook hoofdstuk 2 van deze monitor.

Kaart 2 Failed States Index 2013³⁸

Het conflict heeft daarnaast een sterker *internationale* dimensie gekregen door de actieve betrokkenheid van Hezbollah strijders (naar aangenomen wordt gesteund door Iran) ter ondersteuning van het Assad-regime, de verplaatsing van het conflict naar Libanon, de deelname aan de strijd van aan de Irakese tak van Al Qaida gelieerde groeperingen, en de steun voor de opstandelingen uit o.a. Qatar en Saoedi-Arabië. Daarmee heeft het conflict een meer regionale dimensie gekregen, waarbij op 'proxy wijze' in Syrië (en omgeving) een strijd om de regionale en religieus-politieke hegemonie wordt uitgevochten. Het conflict is daarmee ook sektarischer (o.a. tussen Soennieten en Sjiïeten) en gewelddadiger geworden. Naast Syrië en Libanon is bovendien ook in Irak sprake van groeiende instabiliteit als gevolg van politieke en religieuze tegenstellingen; instabiliteit waarvan terroristisch-islamistische groeperingen gebruik maken om hun positie te versterken. Zo heeft het centrale gezag in Bagdad de zeggenschap verloren over de aan Syrië grenzende AL-Anbar regio, waar de islamistische ISIS (Islamitische Staat van Irak en Syrië) -beweging een strijd voor afscheiding voert en ook acties in Syrië onderneemt. Dit onderstreept het gevaar van een totale fragmentatie van de regio rond Syrië en Irak, wat uiteindelijk tot nieuwe grenzen en entiteiten (o.a. 'Koerdistan') zou kunnen leiden. Maar de vestiging daarvan zal met veel geweld gepaard gaan.

Syrië staat model voor een bredere trend binnen het conflictspectrum in deze regio, waarbij zij aangetekend dat aspecten van deze trend ook in andere delen van de wereld aanwezig zijn (o.a. in Latijns- en Midden-Amerika). Allereerst wordt dit gebied gekenmerkt door staten waarbinnen het staatsgezag ontbreekt, zwak of falend is of in handen van één (etnische, religieuze, etc.) groep. De strijd in deze landen gaat dan ook

38 Fund for Peace, *The Failed States Index 2013*. Washington: The Fund for Peace, 2013. Beschikbaar op: <http://www.ffp.statesindex.org/rankings-2013-sortable>.

veelal om beheersing van de staat, territoriale afscheiding dan wel het monopoliseren van de revenuen van grondstoffen, smokkel dan wel andere vormen van criminaliteit. Daarbij wordt het geweld veelal extra gevoed door etnische, religieuze en economische tegenstellingen. Gegeven de zwakke staatsstructuren vormen deze landen, tot slot, een ideale voedingsbodem voor terrorisme. Naast Syrië is deze situatie in meer of mindere mate kenmerkend voor Libië, Zuid-Sudan, Mali, de Centraal-Afrikaanse Republiek (CAR), terwijl ook in Irak, Egypte en Nigeria gebieden van wetteloosheid zijn ontstaan.

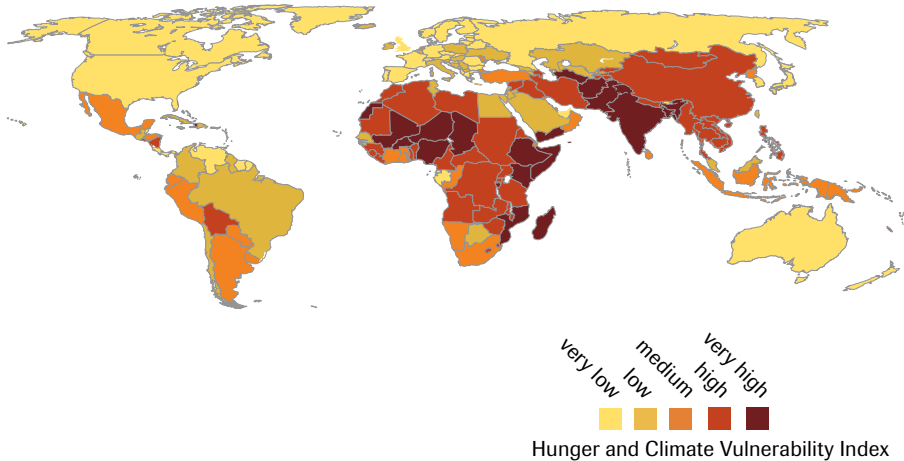
De oorzaken van deze interne conflicten zijn niet nieuw. Maar tegelijkertijd tekent zich een nieuwe dynamiek af met de volgende elementen. Bij gebrek aan effectieve staatsstructuren kunnen de grenzen tussen de verschillende landen gemakkelijk gepasseerd worden. Waar deze landen een broedplaats voor terrorisme en extremisme vormen, is dit verschijnsel als gevolg van het ontbreken van harde grenzen sterker 'transnationaal'. Groeperingen verplaatsen zich gemakkelijk van het ene land naar het andere land, wat de bestrijding ervan moeilijker maakt. De grote mobiliteit betekent o.a. dat als resultaat van een succesvolle interventie in het ene land terroristische groeperingen weer in een aangrenzend land kunnen opduiken (het 'waterbed effect'). Dit doet zich o.a. in sub-Sahara-Afrika voor. Het transnationale karakter betekent ook dat gebeurtenissen in het ene land gevolgen (kunnen) hebben voor andere landen. De samenhang tussen de destabilisatie van Mali enerzijds en de chaos en ontwrichting in Libië na de val van het Khadaffi-regime anderzijds is een voorbeeld hiervan. De opstandige groeperingen zijn daarnaast vaak islamistisch geïnspireerd en aan Al Qaida gelieerd. Maar tegelijkertijd is er sprake van een hoge mate van fragmentatie en versplintering, waarbij groepen met elkaar samenwerken en rivaliseren afhankelijk van het verloop van de strijd. Daarnaast is sprake van een versmelting van terrorisme, extremisme en criminaliteit, waarbij deze groeperingen hun acties o.a. financieren met diverse criminele activiteiten, waaronder mensensmokkel, drugshandel en kidnappings. Bij deze criminele activiteiten moet ook gewezen worden op de toenemende piraterij voor de kust van West-Afrika.³⁹ Waar het conflict wordt gevoed door etnische, sektarische dan wel religieuze tegenstellingen, neemt het geweld, tot slot, veelal extreme vormen aan, in het bijzonder tegen de burgerbevolking, met humanitaire noodsituaties, genocide en misdaden tegen de menselijkheid als gevolg.

Deze conflictdynamiek doet zich in grote delen van de MENA-regio en sub-Sahara/ West-Afrika voor. Gezien de gevaren van *spill-over* richting Europa en de humanitaire tragedies die zich in deze gebieden afspelen, is er vanuit Europa/het Westen gezien een groeiende druk tot interventie. Tegelijkertijd maakt de combinatie van fragmentatie van de betrokken groeperingen en van internationalisering en mobiliteit bestrijding van deze groepen en de vestiging van meer duurzame stabiliteit zeer lastig (zie ook hoofdstuk 3). Waarbij overigens moet worden opgemerkt dat de fragmentatie van vooral aan Al Qaida verbonden groepering in de vorm van 'franchise-organisaties' mede het gevolg is van

39 De piraterij voor de kust van Somalië en in het omringende zeegebied is mede als gevolg van het internationale optreden de afgelopen jaren duidelijk afgenomen.

de succesvolle uitschakeling van het Al Qaida leiderschap, o.a. middels *drone*-aanvallen. In antwoord hierop is de beweging zich nog meer gaan decentraliseren.

Kaart 3 Voedselzekerheid en klimaatverandering⁴⁰



In de Monitor 2013 is er op gewezen dat deze regio bovendien extra kwetsbaar is voor de effecten van klimaatverandering, opwarming van de aarde en van schaarste, o.a. van water en voedsel. Recente rapporten van o.a. de FAO (*Food and Agriculture Organization*), het IPCC (*Intergovernmental Panel on Climate Change*) en de Wereldbank luiden in dit verband in het bijzonder de noodklok over de mondiale voedselsituatie.⁴¹ Ondervoeding is weliswaar de afgelopen decennia substantieel teruggedrongen, maar in het licht van de groeiende wereldbevolking en het achterblijven van de voedselproductie voorspellen deze rapporten toenemende tekorten; tekorten die o.a. het gevolg zijn van klimaatverandering en ontbossing, en die nog eens versterkt worden door natuur-rampen en een daarmee samenhangende sterke volatiliteit van de (internationale) voedselmarkten en voedselprijzen. Deze rapporten waarschuwen voor de gevolgen hiervan voor vooral Zuidoost-Azië. Maar evident is dat juist de hiervoor beschreven 'Gordel van Instabiliteit' in dit opzicht zeer kwetsbaar is (zie kaart 3). Dit laatste ook vooral omdat deze landen nu al te maken hebben met schaarste van o.a. water en voedsel en in vele gevallen economisch sterk afhankelijk zijn van de export van enkele

40 Met Office en WFP, *Food insecurity and Climate Change*. Exeter/Rome, 2010. Beschikbaar op: <http://www.metoffice.gov.uk/media/pdf/4/6/food.pdf>. Sinds 2010 is de situatie volgens recent verschenen rapporten (zie noot 41) achteruitgegaan.

41 Zie o.a.: IPCC, *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability*. Genève: IPCC, maart 2014. FAO, IFAD en WFP, *The State of Food Insecurity in the World 2013: The multiple dimensions of food security*. Rome, 2013.

(schaarse) grondstoffen, waarmee het risico van conflicten en van inmenging van buitenaf slechts groter wordt.

Zoals in de Monitor 2013 werd geconstateerd, uit dit laatste zich o.a. in een actievere rol van opkomende landen als China, India en Brazilië en van de Golfstaten in de MENA-regio en in andere delen van Afrika; landen die het minder nauw nemen met waarden en beginselen die leidend zijn in o.a. het buitenlandbeleid van Nederland en de EU, en die op die manier hun invloed weten te vergroten. Voor de westerse landen roept dit de vraag op hoe hier mee om te gaan. Waar zij traditioneel mede op basis van een koloniaal verleden sterke banden met deze regio's hebben en er voor Europa evidente (veiligheids-)belangen op het spel staan, neemt de bereidheid (en de capaciteit) van de Europese lidstaten om daar een actieve rol te spelen af. Het is echter niet in het belang van de Europese samenlevingen om in deze gebieden een machtsvacuüm te laten ontstaan en zich terug te trekken. Aanwezigheid en betrokkenheid in voorkeur in samenwerking met regionale organisaties als de Arabische Liga, ECOWAS en AU lijkt hier de aangewezen aanpak te zijn, hetgeen een actieve rol van Europese landen vereist, o.a. in EU kader (zie ook de hoofdstukken 2 en 3).

Meer in het algemeen onderstrepen deze ontwikkelingen de toenemende instabiliteit en het groeiende risico van conflicten aan de randen van de Europese Unie, zowel aan de zuidzijde als aan de oostkant. Sinds 2004 voert de Unie met betrekking tot haar buurlanden het nabuurschapbeleid, dat er sterk op is gericht om deze landen via een proces van 'normatieve convergentie' de Europese waarden en beginselen (democratie, rechtsstaat, etc.) te doen overnemen. De harde realiteit in zowel het Oosten als het Zuiden lijkt er op te duiden dat dit beleid aan ernstige beperkingen onderhevig is en dat een heroverweging op haar plaats is. Vanuit EU-perspectief is daarbij o.a. verontrustend dat de Unie wat betreft haar energievoorziening afhankelijk is van in toenemende mate (potentieel) instabiele landen en regio's (Oosten Europa, MENA, Arabisch schiereiland).

De ontwikkelingen aan de randen van Europa voegen zich bij wat vanuit Europees en Nederlands perspectief een zeer diffuus conflictspectrum is. Zoals in de Monitor 2012 en 2013 werd gesteld, is het gevaar van een directe grootschalige militaire aanval op Nederland en zijn bondgenoten zeer klein. Daartegenover staat echter een divers palet aan dreigingen op de nexus interne-externe veiligheid, waarbij in het bijzonder een groter risico van terroristische acties, de gevaren van georganiseerde criminaliteit en de inzet van cyber als wapen en als middel tot ontregeling van samenlevingen in het oog springen. Meer in het algemeen is de vrije beschikbaarheid en verspreiding van kennis en technologie, op zowel statelijk als niet-staatelijk niveau in combinatie met de handel in wapens een groeiende risicofactor, in het bijzonder voor kwetsbare en open samenlevingen. Dan gaat het o.a. om de ontwikkeling van kernwapens en massavernietigingsmiddelen door risicolanden en door terroristische groeperingen, om (ballistische) rakettechnologie en raketten en het gebruik van de ruimte voor o.a. militaire doeleinden. Maar voor westerse samenlevingen, waaronder de Nederlandse, is vooral het gebruik door en de vrije beschikbaarheid van diverse vormen van technologie en kennis voor criminele groeperingen, terroristen en andere staten (o.a. nano,

3D-printing, robotica, etc.) verontrustend. Dit verschijnsel heeft een nieuwe welhaast virtuele dimensie aan de veiligheidsproblematiek gegeven.⁴²

De conclusie van het voorgaande is dat het mondiale dreigingsbeeld intensiever, complexer en onzekerder is geworden. Dit leidt tot de volgende waarschijnlijkheden en onzekerheden:

Belangrijkste waarschijnlijkheden CSM 2014

- Toenemende spanningen tussen de grote mogendheden, met de relatie China-VS en Rusland-het Westen als belangrijkste raakpunten.
- Toenemende fragiliteit en conflicten in de Gordel van Instabiliteit, in het bijzonder in de MENA-regio en delen van sub-Sahara en West-Afrika.
- Groeiende manifestatie van hybride conflicten in de periferie van de EU.
- Grotere risico's van conflicten als gevolg van schaarsten, in het bijzonder op de voedsel-water-klimaat nexus.
- Inzet van technologie door systeemvijandelijke groeperingen.

Belangrijkste onzekerheden CSM 2014

- Toekomst Afghanistan en regionale omgeving.
- Regionale *fall-out* conflict in en rond Syrië.
- Optreden Rusland ten aanzien van omringende landen.
- Bereidheid opkomende landen om verantwoordelijkheid op zich te nemen voor internationale veiligheid en stabiliteit.
- Rol EU en NAVO bij toekomstige vredes- en stabilisatiemissies.
- Rol regionale organisaties in Afrika bij vredes- en stabilisatiemissies.
- Gevolgen van technologische ontwikkelingen voor veiligheid.

6 Scenario's

Wat betekenen de ontwikkelingen op de hiervoor vier onderscheiden dimensies voor het internationale systeem en de internationale orde? In welke richting bewegen de internationale verhoudingen zich? In navolging van de Defensieverkenningen wordt in antwoord op deze vragen een viertal scenario's onderscheiden (zie figuur 12). Deze scenario's zijn gebaseerd op een assenkruis, waarbij op de horizontale as

⁴² Zie o.a.: P.J. van Vliet & M.G. Mennes (red.), *Technologieverkenning nationale veiligheid; Een verkenning van kansen en dreigingen van technologische ontwikkelingen voor de nationale veiligheid*. Bilthoven: RIVM, 2014.

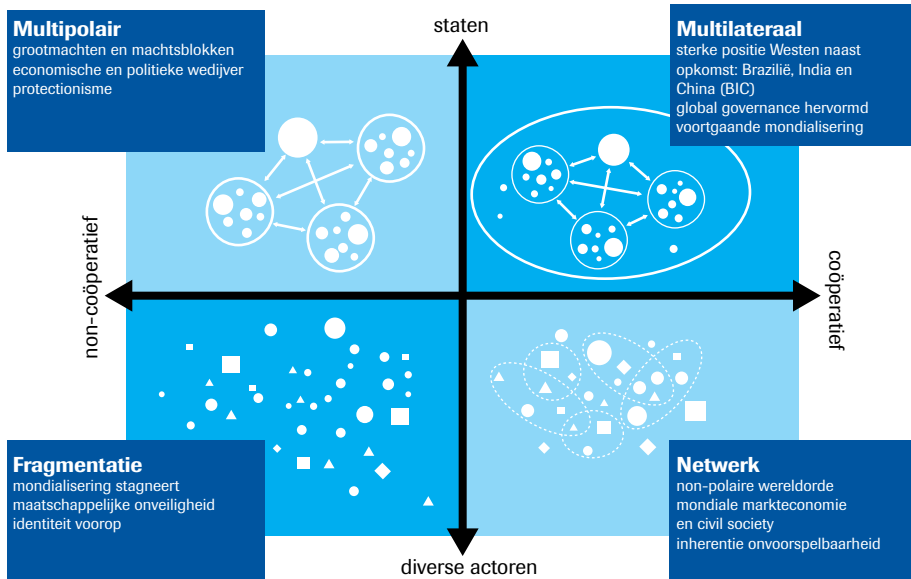
samenwerking en niet-samenwerking en op de verticale as een statelijke wereld tegenover een niet-statale wereld als uitersten zijn gedefinieerd.

Op basis hiervan wordt een viertal toekomstscenario's onderscheiden, d.w.z. denkbare werelden:

1. Een *multilateraal* scenario, waarin sprake is van voortgaande globalisering, en waarin het geheel aan multilaterale afspraken, regels en instellingen zich weet aan te passen aan de verschuivende mondiale machtsverhoudingen en aan de complexere internationale agenda. Dit scenario vat in hoofdlijnen een voortzetting van de bestaande *liberal order* samen, zoals die na de Tweede Wereldoorlog onder westers leiderschap tot stand kwam, en die in belangrijke mate op het gebied van economie en mensenrechten westerse waarden reflecteert. Opkomende machten plooiën zich naar dit model en zijn bereid in samenwerking met westerse landen verantwoordelijkheid te dragen voor bestendiging van deze orde en de aanpak van een aantal prangende mondiale problemen. Het is een wereld van samenwerkende staten.
2. Een *multipolair* scenario, waarin de internationale verhoudingen worden gedomineerd door rivaliteit tussen de grote mogendheden, in het bijzonder door wedijver tussen bestaande mogendheden en opkomende landen. In dit scenario is sprake van de vorming van machtsblokken en van economische regionalisering en van wedijver om schaarse hulpbronnen. Bij een verhoogd conflictrisico is samenwerking binnen dit scenario mogelijk. Maar samenwerking verloopt moeizaam, is sterk afhankelijk van de relaties tussen de grote mogendheden en wordt geconditioneerd door de vraag wie wint en verliest. Binnen dit spel hebben multilaterale instellingen weinig tot geen betekenis. Dit is de wereld van de rivaliserende mogendheden.
3. In het *netwerk* scenario is sprake van een non-polair wereldsysteem. In deze wereld domineert een breed en divers palet aan niet-statale actoren zowel op economisch als politiek terrein. Optredend in transnationale netwerken, vooral georganiseerd rond *civil society*, spelen deze actoren een belangrijke rol, zowel bij het bepalen van de internationale agenda, het aandragen van oplossingen voor internationale vraagstukken, als in de vorm van verstoorders van de mondiale orde. Staten hebben als gevolg van globalisering, verlies aan autonomie en de opkomst van rivaliserende politieke en economische actoren (*mega-cities*, multinationale ondernemingen, etc.) sterk aan betekenis ingeboet. Dit is de onvoorspelbare wereld van een veelheid aan actoren en een vergroot risico op kleinschalige conflicten.
4. Een scenario van *fragmentatie*, waarin anarchie binnen het mondiale systeem domineert. Bij het ontbreken van internationaal leiderschap en van functionerende mondiale instellingen worden de relaties tussen staten gedomineerd door conflict en rivaliteit, waarbij eng eigen belang, nationalisme en behoud van eigen identiteit drijvende krachten zijn binnen het internationale systeem. Van substantiële samenwerking is binnen dit scenario geen sprake. Ook het proces van economische mondialisering is tot stilstand gekomen. Onveiligheid is het dominante kenmerk van de internationale verhoudingen. Maar ook binnen veel landen is bij gebrek aan

effectief en legitiem overheidsoptreden sprake van anarchie en conflict. Dit is de conflictueuze wereld van fragiele en naar binnen gekeerde staten.

Figuur 12 Toekomstscenario's Verkenningen⁴³



Afgezet tegen deze scenario's kwam de CSM 2013 tot de conclusie dat de wereld zich nog immer in het multilaterale scenario bevond, maar dat er sprake was van een beweging richting het nulpunt van het assenkruis, implicerend dat de onzekerheid binnen het internationale systeem toeneemt. Daarnaast werd de verwachting uitgesproken dat het internationale bestel de komende vijf à tien jaar verder in de richting van een multipolair scenario zou schuiven. Deze verwachting sloot aan bij de CSM 2012, waarin werd gesteld dat het waarschijnlijk was dat het internationale systeem zich naar het multipolaire kwadrant zou bewegen, sterker statelijk van aard zou zijn en dat non-coöperatie de overhand zou hebben.⁴⁴

De Monitor 2014 geeft geen aanleiding om deze verwachting bij te stellen. Op mondiaal niveau is de afgelopen periode sprake geweest van een diffuus patroon van samenwerking en niet-samenwerking. Partijen pogen echter nog wel binnen het bestaande systeem van multilaterale instellingen en afspraken tot overeenstemming te komen en zo een escalatie van geschillen en conflicten te voorkomen. In die zin beweegt het internationale systeem zich nog immer binnen het multilaterale scenario.

43 Verkenningen, *Houvast voor de krijgsmacht 2020*. Den Haag: Ministerie van Defensie, 2010.

44 Jaïr van der Lijn & Andrea Teftedarija (red.), *Continuïteit en onzekerheid in een veranderende wereld; Clingendael Strategische Monitor 2012*. Den Haag: Instituut Clingendael, 2012, p. vi-vii.

Tegelijkertijd laat, zoals hiervoor is toegelicht, de afgelopen periode een steeds moeilijker verloop van internationaal overleg en van internationale samenwerking zien, is er sprake van grotere onzekerheid en daarmee een groter risico van onveiligheid, wat zich binnen het assenkruis weerspiegelt in een beweging richting het nulpunt. De Monitor 2014 bevestigt daarmee het beeld van een wereld in transitie, en daarmee het beeld van toenemende onzekerheid binnen het internationale systeem.

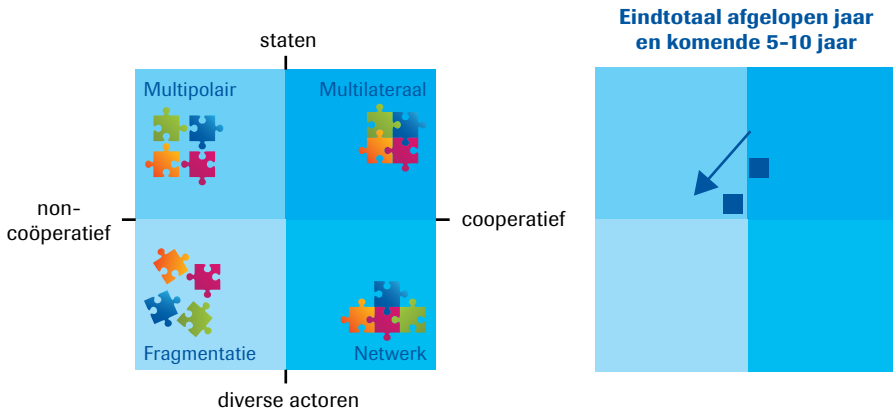
Op grond hiervan is de verwachting dat de komende vijf à tien jaar een verdere verschuiving richting het multipolaire scenario waarschijnlijk is (zie figuur 13). Deze verwachting is gebaseerd op de volgende overwegingen:

1. Het proces van mondiale machtsverschuiving zal schoksgewijs voortgaan, wat uiteindelijk gemeten naar de mondiale machtspolitieke configuratie in een meer multipolair wereldbestel zal resulteren.
2. De trend waarbij de resultaten van internationaal overleg sterker bepaald zullen worden door de aard van de relaties tussen de grote mogendheden – de ‘assen’ – zal eveneens doorzetten.
3. Gegeven de geopolitieke spanningen die de voortgaande machtsverschuiving met zich brengt, is er een groter risico van geschillen en conflicten tussen de ‘polen’.
4. Bij afwezigheid van (collectief) leiderschap c.q. een vermogen tot hervorming zullen het multilaterale bestel en de daaraan ten grondslag liggende beginselen zelf inzet worden van rivaliteit en het vermogen missen om als ordenend mechanisme te fungeren.

Deze verwachting is deels gebaseerd op de eerder aangegeven waarschijnlijkheden, i.h.b. betreffende de voortgaande machtsverschuiving en de groeiende rol van de grote mogendheden, en deels op de benoemde onzekerheden, i.h.b. betreffende de oplopende spanningen tussen deze mogendheden en de veerkracht (*resilience*) van het mondiale *governance* bestel. Deze veerkracht moet daarbij mede bezien worden in het licht van een steeds ‘drukkere’ en complexere mondiale agenda.

Mocht op deze twee laatste dimensies sprake zijn van een negatieve ontwikkeling – d.w.z. een verschuiving naar een geopolitieke wereld plus een verder disfunctioneren van het multilaterale bestel – dan kan, waar het het mondiale niveau betreft, een beweging richting het fragmentatiescenario op termijn niet worden uitgesloten.

Figuur 13 Totale, geaggregeerde, verschuivingen binnen het assenkruis.⁴⁵



7 Mondiale, Europese en Nederlandse veiligheid

De Monitor 2014 laat in meer algemene zin een toenemende onzekerheid binnen het internationale systeem zien. Toenemende onzekerheid betekent een groter risico op instabiliteit en onveiligheid. Deze onzekerheid manifesteert zich op een aantal dimensies en heeft een doorwerking op mondiaal, Europees en Nederlands niveau.

Op *mondiaal* niveau is allereerst sprake van oplopende *spanningen* binnen het systeem van grote mogendheden. Nog steeds wordt, dit in lijn met de CSM's 2012 en 2013, het gevaar van een directe gewapende confrontatie tussen de grote mogendheden als klein gezien. Maar dit risico is vooral als gevolg van oplopende spanningen in Zuidoost-Azië en het Russische optreden in het oostelijk deel van Europa toegenomen. Daarbij dreigt het gevaar van escalatie als gevolg van incidenten en miscommunicatie en van indirecte confrontaties in de vorm van proxy-conflicten. Onzeker is of deze 'terugkeer van de geopolitiek' zal doorzetten. Dit zal sterk afhangen van het vermogen van de betrokken partijen om tot een onderling vergelijk te komen en conflicten in een vroegtijdig stadium op te lossen.

Een tweede dimensie op mondiaal niveau betreft de toenemende *destabilisering* die gaande is in grote delen van het Midden-Oosten, Noord-Afrika en delen van sub-Sahara-Afrika en West-Afrika. Deze gehele regio dreigt te vervallen tot een zone van fragiele en falende staten en van hybride, transnationale conflicten, met veelal sterk etnische, tribale en religieuze kenmerken. Daarnaast ruikt ook in een aantal van deze gebieden de 'geopolitiek' op in de vorm van interventie door derde partijen omwille van

⁴⁵ Ontleend aan: Jan Rood & Rosa Dinnissen (red.), *Een wereld in onzekerheid; Clingendael Strategische Monitor 2013*. Den Haag: Instituut Clingendael, 2013, p. 41.

regionale wedijver en hegemonie. Het gevaar van *spill-over* van instabiliteit naar andere landen en regio's, waaronder Europa, in de vorm van geweld, vluchtelingen, criminaliteit, terrorisme, etc. is als gevolg hiervan toegenomen. Deze dimensie onderstreept ook de toenemende vervlechting tussen externe en interne veiligheid; een thema dat in hoofdstuk 2 verder wordt uitgewerkt. Daarnaast mag verwacht worden dat vanuit de 'Gordel van Instabiliteit' een blijvende c.q. toenemende vraag naar stabilisatie door de internationale gemeenschap zal komen; een thema dat in hoofdstuk 3 wordt besproken.

Als derde dimensie moet gewezen worden op de verder toenemende *druk* op de mondiale openbare ruimtes (o.a. in de vorm van en als gevolg van klimaatverandering) en op de scherpere wedijver om (schaarse) natuurlijke hulpbronnen (lucht, water, voedsel in combinatie met land, grondstoffen en energie(-bronnen)). Bij een onvermogen van de internationale gemeenschap om tot afspraken over het beheer van de *commons* te komen is de druk op deze ruimtes en de concurrentie om hulpbronnen geïntensiveerd, waarmee het risico van conflicten, zowel binnen als tussen staten ook is gegroeid. Daarbij zij aangetekend dat de verbanden tussen schaarste en een toenemend risico van spanningen en conflicten niet eenduidig zijn. Maar tegelijkertijd is evident dat de 'Gordel van Instabiliteit' in dit opzicht extra kwetsbaar is, en dat (de perceptie van) schaarste in belangrijke mate samenhangt met het optreden van overheden (protectionisme, strategisch grondstoffenbeleid, etc.) en de resultante is van politieke instabiliteit.

Een laatste factor betreft de *verspreiding* van wapens, kennis en technologie, zowel op statelijk als op niet-staatelijk niveau. Naast een blijvend risico van de ontwikkeling van kernwapens door risicolanden en de verwerving van massavernietigingmiddelen door terroristische groeperingen, moet vooral gewezen worden op de aanschaf van geavanceerde wapensystemen door tal van landen (o.a. in Zuidoost-Azië). Ook ontwikkelingen op het terrein van verspreiding en bezit van (ballistische) raket-technologie en raketten en het gebruik door steeds meer staten van de ruimte voor o.a. militaire doeleinden verdienen de aandacht. In combinatie met het gebruik en de vrije beschikbaarheid van diverse vormen van technologie en kennis en het gebruik van cyber door zowel staten als niet-staatelijke actoren als wapen, schetst dit een wereld waarin het 'virtuele' domein van techniek en kennis via o.a. cyber en de ruimte een nieuwe dimensie van onveiligheid wordt.

Vanuit het perspectief van de *EU* en haar lidstaten is de belangrijkste ontwikkeling dat de instabiliteit aan de randen van de Europese Unie sterk is toegenomen in de vorm van conflicten, instabiele en fragiele gebieden en, als meest recente ontwikkeling, oplopende spanningen in de relatie met Rusland waar het de toekomst van het tussengelegen Oosten van Europa betreft. In plaats van omringd te zijn door een ring van bevriende en stabiele landen – dé doelstelling van de Europese veiligheidsstrategie van 2003 in de vorm van het streven naar '*a ring of well governed friends*'⁴⁶ – ziet de Europese Unie zich

46 *A secure Europe in a better world; European Security Strategy*. Brussel, 12 december 2003, p. 8.

anno 2014 omgeven door een boog van instabiliteit en van spanningshaarden. Daarbij worden de EU en de lidstaten niet alleen door ontwikkelingen in de directe omgeving uitgedaagd. De verschuivende mondiale machtsverhoudingen en de manifestatie van opkomende mogendheden, de spanningen in Zuidoost-Azië en de machtspolitieke ontwikkelingen in Azië-Pacific en de Indische Oceaan, de veranderende positionering van de VS, de schaarsteproblematiek, etc.; het zijn alle ontwikkelingen die de Unie en haar lidstaten uitdagen in hun vermogen om zelfstandig en in samenwerking met anderen vorm te geven aan het internationale bestel en de Europese belangen en waarden te behartigen.

Die uitdaging heeft vele dimensies. Zij betreft de bescherming en bewaking van de Europese buitengrenzen mede in het licht van de mogelijke *spill-over* effecten van instabiliteit en spanningen in de omliggende gebieden en in relatie tot de nexus externe-interne veiligheid (zie hoofdstuk 2). Maar de instabiliteit in de directe omgeving roept ook vragen op over de effectiviteit van het Europese extern beleid, het nabuurschapbeleid ten aanzien van de oostelijke buurlanden en de MENA-regio in het bijzonder. Waar dit beleid er op gericht is om de betrokken regio's langs de weg der geleidelijkheid te doen integreren in de Europese waardengemeenschap, is deze aanpak van normatieve convergentie (de Unie als 'normatieve macht') in de MENA-regio vastgelopen in een moeras van binnenlands-politieke en regionale tegenstellingen, en in het Oosten gestuit op de harde confrontatiepolitiek van het huidige regime in Moskou. Een herbezinning op de uitgangspunten en aannames van dit beleid lijkt dan ook onontkoombaar, zowel in de relaties met de nabuurschaplanden als in die met Rusland.

Die uitdaging gaat verder waar gegeven de Amerikaanse strategische opstelling de Europese partners, al dan niet in NAVO-verband, een grotere verantwoordelijkheid en zwaardere lasten voor de eigen veiligheid en die in de directe omgeving op zich moeten nemen; ook om de VS blijvend bij Europa betrokken te houden. Op mondiaal niveau worden de EU en de lidstaten uitgedaagd in hun vermogen om een bepalende rol te spelen in het (geopolitieke) assenspel van de grote mogendheden en daadwerkelijk inhoud te geven aan de (strategische) partnerschappen met andere landen. In het licht van de veranderende veiligheidssituatie en het zich ontwikkelende dreigingsbeeld lijken een verdieping en versterking van het Europese buitenlandbeleid en van het Europese veiligheids- en defensiebeleid in dit opzicht een vereiste om een marginalisering van de EU te voorkomen.

In de Monitor 2013 werd geconcludeerd dat er geen directe bedreiging is van de *Nederlandse* territoriale veiligheid in de vorm van een grootschalige militaire aanval op Nederlands grondgebied. Deze conclusie geldt ook voor de Monitor 2014. Territoriale veiligheid vormt echter slechts één dimensie van de Nederlandse vitale veiligheidsbelangen. Daarnaast gaat het ook om de fysieke, economische en ecologische veiligheid en de sociaal-politieke stabiliteit, en de kwetsbaarheid van

Nederland op deze dimensies als gevolg van externe/internationale ontwikkelingen.⁴⁷ Deze thematiek wordt verder uitgewerkt in hoofdstuk 2, in het bijzonder waar het gaat om de effecten van externe dreigingen op de interne fysieke veiligheid, rechtsorde en maatschappelijke stabiliteit. Maar vanuit het in dit hoofdstuk geschetste algemene beeld inzake mondiale veiligheid en stabiliteit verdienen de volgende zaken vermelding. De *kwetsbaarheid* van Nederland als open, democratische, sterk met de buitenwereld verweven samenleving betreft met name, zoals ook in de CSM 2013 werd geconstateerd, niet-conventionele, niet-militaire, en indirecte dreigingen. Dan gaat het o.a. om het risico van (jihadistisch geïnspireerd) terrorisme en van internationaal georganiseerde criminaliteit in combinatie met het gebruik van o.a. cyber en de effecten ervan op de fysieke veiligheid, de rechtsorde en de maatschappelijke infrastructuur. Op het vlak van de economische veiligheid is Nederland als open economie kwetsbaar voor oplopende internationale spanningen en conflicten, piraterij, cybercriminaliteit, etc. als het gaat om de internationale handel in het algemeen en de aanvoer van (zeldzame) grondstoffen en van energie in het bijzonder, en waar het het kapitaalverkeer en financiële transacties betreft. Als laaggelegen deltagebied is Nederland kwetsbaar in het geval van ecologische rampen en meer sluipende ontwikkelingen als klimaatverandering. Tot slot moet hier ook gewezen worden op meer fundamentele veranderingen binnen de eigen samenleving, in het bijzonder waar het gaat om het vertrouwen in de eigen overheid en het functioneren van het democratisch bestel. Een belangrijke onzekerheid op dit punt is de vraag of bij verdere druk op de positie van de middenklasse, oplopende inkomensverschillen en een verdere hervorming van de verzorgingsstaat, de fundamenten van de democratische rechtsstaat (verder) zullen worden aangetast; een gevaar dat de gehele westerse wereld raakt en dat zowel interne als internationale oorzaken heeft.

8 Slot: Nederland in een wankele wereldorde

Uit deze Monitor 2014 komen drie onzekerheden naar voren die bepalend zullen zijn voor de toekomstige ontwikkeling van het internationaal bestel. Ten eerste, de vraag of de krachten van economische globalisering en vervlechting, en de daaraan ten grondslag liggende waarden, sterk genoeg zullen zijn om het opkomend geopolitieke tij te kanaliseren en te beheersen. Ten tweede, de vraag of vanuit het systeem van grote mogelijkheden het gemeenschappelijk leiderschap kan worden gegenereerd dat noodzakelijk is om een zekere mate van op regels gebaseerde orde te handhaven. Ten derde, de vraag of de EU en haar lidstaten hierbij, bij voorkeur in samenwerking met de VS, een rol kunnen spelen. Op alle drie dimensies heerst onzekerheid.

47 Zie voor de Nederlandse strategische belangen c.q. vitale belangen o.a.: Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Veilige wereld, veilig Nederland; Internationale veiligheidsstrategie*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, 21 juni 2013; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Strategie Nationale Veiligheid*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2007.

Met deze kernonzekerheden is gezegd dat onduidelijk is welke internationale orde zich zal ontwikkelen. Deze orde was nog duidelijk in de periode van de Koude Oorlog. In de daarop volgende periode bleek de oproep van President Bush sr. tot een nieuwe vrij van ideologieën zijnde en op samenwerking gebaseerde wereldorde ten spijt, dat het mondiaal bestel onvoorspelbaarder en meer hybride werd. Deze trend heeft zich voortgezet. Welke orde zich uit het gaande krachtenspel zal ontwikkelen, is daarmee, zoals ook in paragraaf. 6 over de scenario's is toegelicht, eveneens onzeker. Maar bij alle onzekerheid is duidelijk dat in deze periode van machtspolitieke herschikking de wereldorde *wankel* is.

Vanuit het perspectief van de Nederlandse vitale belangen is dit beeld verontrustend. Die belangen zijn immers in vele opzichten onlosmakelijk verknoot en vervlochten met de internationale omgeving waarbinnen Nederland opereert. Het zijn in de woorden van de WRR veelal 'verlengde belangen'⁴⁸; d.w.z. belangen die Nederland, kortom, met andere landen deelt, maar die het niet op eigen kracht kan behartigen. Voor de behartiging van zijn veiligheid, maatschappelijke stabiliteit en welzijn is Nederland afhankelijk van samenwerking met anderen. Dit onderstreept het belang bij een goed functionerend op regels gebaseerd en multilateraal ingebed internationaal bestel en daarmee de betekenis van effectieve internationale samenwerking. Behartiging van dit belang veronderstelt een bereidheid en vermogen om aan dit bestel een actieve bijdrage te leveren, o.a. in de vorm van participatie in vredes- en stabilisatiemissies (zie hoofdstuk 3). Dit geldt in bondgenootschappelijk verband, waar Nederland alhoewel het niet zelf direct wordt bedreigd, omwille van de geloofwaardigheid van het NAVO-bondgenootschap en de betrokkenheid van de VS bij Europa, juist in het licht van de geopolitieke ontwikkelingen, er belang bij heeft om actief bij te dragen aan samenwerking in Atlantisch kader. Het geldt eveneens voor het niveau van de EU, waar dit niveau al dan niet in ad-hoc verband onvermijdelijk sterker het richtpunt zal worden voor het Nederlands buitenlandbeleid, zowel richting de omringende regio's als op mondiaal niveau. Waarbij bij dit alles geldt dat het mondiale schaakbord vele samenstellingen kent; een thematiek die in hoofdstuk 4 verder zal worden besproken.

48 WRR, *Aan het buitenland gehecht; Over verankering en strategie van Nederlands buitenlandbeleid*. Amsterdam: Amsterdam U.Pr., 2010, p. 60-61.

A young girl with dark skin and curly hair is holding a white protest sign with a black border. The sign has a red banner at the top with the word 'NIGERIA' in black, and another red banner at the bottom with the word 'NOW' in black. In the center, the text '#BRING BACK OUR GIRLS' is written in large, bold, black letters. The background is a blurred outdoor setting with green leaves and pink flowers. The girl's face is partially visible in the lower-left corner, looking towards the camera with a serious expression. Another person's head is partially visible in the lower-right corner.

NIGERIA

**#BRING BACK
OUR GIRLS**

NOW

In april van dit jaar ontvoerden leden van de islamitische terreurgroep Boko Haram ruim 200 schoolmeisjes in Nigeria.

Als gevolg van de strijd tussen de terreurgroep en de Nigeriaanse overheid vielen er in de eerste maanden van 2014 al meer dan 1500 doden. In mei besloot de VNVR de terreurbeweging op haar zwarte lijst te zetten.

Foto: Michael Fleshman

2

De relatie tussen externe en interne veiligheid

**Dick Zandee (coördinator), Minke Meijnders (eindredactie),
Margriet Drent en Rosa Dinnissen (immigratie), Bibi van Ginkel
(terrorisme), Hans Hogeboom (criminaliteit) en Kees Homan
(cyber)**

Introductie

De verwevenheid van externe en interne veiligheid is niet nieuw. Ook in de jaren negentig van de vorige eeuw bestonden er verbanden tussen conflicten, zoals op de Balkan, en de binnenlandse veiligheid – bijvoorbeeld in de vorm van illegale immigratie en toegenomen grensoverschrijdende criminaliteit. Maar vooral de aanvallen op de Verenigde Staten (9/11) en op burgerdoelen in Europa (in het bijzonder de bom-aanslagen op de metro in Madrid en Londen) brachten terroristisch geweld met een externe voedingsbodem naar het ‘binnenland’. Deze *schok* maakte de verhouding tussen externe en interne veiligheid meer tastbaar en verhoogde de bewustwording dat beide componenten van veiligheid niet langer gescheiden konden blijven. Dat geldt bij uitstek voor terrorisme. Maar ook andere *spill-over* effecten van instabiliteit en conflicten elders in de wereld raken Europese landen steeds meer. Zo zijn mensensmokkel, drugshandel en andere vormen van georganiseerde criminaliteit direct verbonden met onveilige landen en regio’s, vooral in het Midden-Oosten en Afrika.

Hierdoor zijn nationale veiligheidsstrategieën, de organisatie en structuren voor handhaving van de nationale veiligheid, en benodigde capaciteiten, inclusief civiel-militaire samenwerking, in een ander daglicht komen te staan.

Op Europees niveau is eveneens sprake van toenemende erkenning van de externe-interne veiligheidsrelatie. In de Europese Unie is de samenwerking tussen betrokken actoren op gang gekomen, onder meer bij militaire en civiele operaties in het kader van het Gemeenschappelijke Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB), zoals in Kosovo of in Afrika, met het idee van ‘aanpak aan de bron’. Maar ook voor bewaking van Europese buitengrenzen worden in toenemende mate militaire middelen ingezet.

De voorbeelden van praktische samenwerking tussen actoren voor externe en interne veiligheid kunnen niet verdoezelen dat soms sprake is van spanning of zelfs onwil om elkaar optimaal bij te staan. In de Europese Unie bestaan bovendien juridische en organisatorische obstakels door de scheiding van intergouvernementele bevoegdheden voor het buitenlandse beleid/defensie en de overwegend communautaire verantwoordelijkheden voor de binnenlandse veiligheid.

Tegen deze achtergrond stelt zich de vraag welke gevolgen de ontwikkelingen in de relatie tussen externe en interne veiligheid hebben voor Nederland. Wat betekent de vermenging van externe en interne veiligheid voor het Nederlandse veiligheidsbeleid? Welke risico’s en dreigingen zijn het meeste relevant? Hoe ontwikkelen deze zich in de toekomst? Wat zijn de mogelijke consequenties voor de beleidsinstrumenten en wat zijn de benodigde capaciteiten (civiel en militair, inclusief hun onderlinge afstemming)? Welke invloed heeft de gestaag toenemende ‘*Europeanisering*’ van de interne veiligheid op deze nationale beleidscomponenten? Welke ontwikkelingen zijn waar te nemen in de belangrijkste partnerlanden van Nederland (België, Duitsland, Frankrijk, Verenigd Koninkrijk)?

Paragraaf 1 van de deelstudie behandelt de huidige situatie en ontwikkelingen wat betreft de dreigingen en risico's, het nationale en het internationale beleid, organisatie en capaciteiten. In paragraaf 2 komen toekomstige dreigingen en risico's aan de orde. Daarbij is een tijdvak van vijf tot tien jaar aangehouden. Paragraaf 3 sluit de studie af met conclusies en een opsomming van aandachtspunten voor de beleidsmakers in Nederland.

Paragraaf 1 en 2 vallen uiteen in algemene secties en gedeelten over vier specifieke beleidsterreinen waar externe en interne veiligheid overlappen: immigratie, terrorisme, grensoverschrijdende criminaliteit en cyber. In een aparte box aan het einde van het hoofdstuk is aandacht geschonken aan de ontwikkelingen betreffende rampen, die ook verstrekkende gevolgen kunnen hebben voor de veiligheid.

De lidstaten van de Europese Unie hebben in 2010 de vier genoemde beleidsterreinen plus rampen aangeduid als gemeenschappelijke uitdagingen voor de interne veiligheid. Tussen immigratie, terrorisme, grensoverschrijdende criminaliteit en cyber kunnen onderlinge verbanden bestaan. Deze worden zoveel mogelijk aangeduid in de studie. Vier partnerlanden (België, Duitsland, Frankrijk, Verenigd Koninkrijk) krijgen specifieke aandacht om vergelijkingen te tonen met de Nederlandse situatie.

Deze deelstudie legt het accent op de wisselwerking tussen externe en interne actoren voor beleid, organisatie en capaciteiten voor inzet op nationaal grondgebied. Gevolgen voor de inzet in crisisbeheersingsoperaties komen aan de orde in de deelstudie over de toekomst van (vredes)operaties.

De deelstudie is gebaseerd op literatuuronderzoek en raadpleging van gegevensbestanden. Cijfermateriaal is zoveel mogelijk weergegeven in tabellen en grafieken. In aanvulling op literatuur is voor de analyse van toekomstige risico's en dreigingen gebruik gemaakt van interviews met personen die nationaal, bij internationale instellingen en in de vier partnerlanden betrokken zijn bij de dagelijkse praktijk.

1 Huidige situatie

Algemeen

Huidige risico's en dreigingen

Veiligheid kent vele dimensies. Voor de interne veiligheid kan sprake zijn van levensbedreigend gevaar door terroristische dreigingen of zware criminaliteit. Ook andere risico's kunnen het functioneren van de samenleving of onderdelen daarvan bedreigen. Cyberaanvallen zijn een primair voorbeeld. Immigratie kan problemen veroorzaken bij gebrek aan maatschappelijke integratie. Onderbreking van de aanvoer van energie of grondstoffen leidt mogelijk tot ontwrichting van de economie en het welzijn van de bevolking. Milieuvervuiling kan de gezondheid aantasten. Epidemieën en ziektes verspreiden zich veelal wereldwijd. Kortom, vele ontwikkelingen 'extern' beïnvloeden onze 'interne' veiligheid.

Vooral de terroristische aanslagen in de Verenigde Staten (9/11, 2001) en in Europa (de aanslagen op de metro in Madrid, 2004, en in Londen, 2005) maakten de gevolgen van niet-klassieke militaire dreigingen voor de interne veiligheid voelbaar. In de Europese Unie en in de lidstaten zelf kwam interne veiligheid hoger op de politieke agenda. In 2010 keurden de lidstaten de EU Interne Veiligheidsstrategie goed. In het actieplan voor de uitvoering van deze strategie zijn vijf gebieden aangeduid als “gemeenschappelijke uitdagingen” die toenemen in schaal en reikwijdte: internationale criminele netwerken, terrorisme, cybermisdad, de veiligheid van grenzen en rampen.¹

Tabel 1 Meest belangrijke bedreigingen voor de veiligheid in de EU²



In 2011 verrichtte Eurobarometer een onderzoek naar de veiligheidspercepties van de bevolking in de Europese Unie (zie tabel 1).³ Dreigingen van terrorisme, georganiseerde misdaad en illegale immigratie scoorden hoog op de lijst. Cyber werd beoordeeld als een dreiging die snel zou toenemen.⁴

1 Europese Commissie, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – The EU Internal Security Strategy in Action: Five steps towards a more secure Europe*, COM(2010) 673 final. Brussel: 22 november 2010.
 2 Europese Commissie, *Internal Security Report*, Special Eurobarometer 371, november 2011.
 3 Idem.
 4 In 2013 waren de percentages gedaald voor terrorisme (naar 2%), misdaad (11%) en immigratie (12%), maar in de Eurobarometer 2013 was de vraag niet specifiek gerelateerd aan veiligheidsdreigingen. Zie: Europese Commissie, *Public Opinion in the European Union – First Results*, Standard Eurobarometer 80, november 2013.

De Europese bevolking ziet daarentegen weinig dreiging uitgaan van oorlogen. Deze ontwikkeling is uiteraard nauw verbonden met de veranderde veiligheidssituatie. De dreiging van grootschalig geweld en gewapende conflicten in Europa – zoals op de Balkan in de jaren negentig – is naar de achtergrond verdwenen. De toegenomen stabiliteit en langdurige vrede op het Europese continent hebben mogelijk ook geleid tot een verminderde bereidheid om de krijgsmacht in te zetten voor operaties verder weg. Een kleine 60% van de Nederlanders vindt dat Defensie zich meer moet richten op de nationale taken, terwijl minder dan de helft bijdragen aan internationale missies belangrijk acht.⁵ De 'binnenlandse gerichtheid' wat betreft veiligheidsdreigingen zou daarmee kunnen verklaren waarom er minder steun is voor Nederlandse deelname aan crisisbeheersingsoperaties buiten Europa.

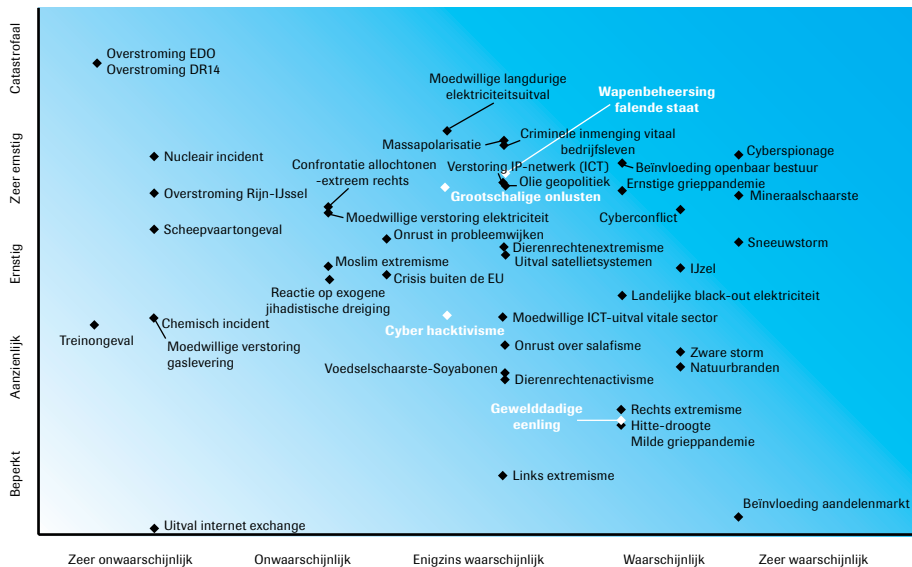
Huidig nationaal beleid, organisatie en capaciteiten

De Nederlandse overheid onderkent de nauwe relatie tussen externe en interne veiligheid. Toch heeft Nederland geen geïntegreerde veiligheidsstrategie. Naast de Strategie Nationale Veiligheid (2007, met latere aanpassingen) is in 2013 de Internationale Veiligheidsstrategie (IVS) verschenen. De laatste is richtinggevend voor de Nederlandse inzet bij conflicten en instabiliteit elders in de wereld – met accent op de 3D-benadering van *Diplomacy, Defence & Development* – terwijl de eerste vooral bepalend is voor versterking van de veiligheid in het binnenland. De Nationale Risico Beoordeling (NRB) dient ertoe de veiligheidsrisico's te classificeren in een kwadrant met assen van kansen en gevolgen (zie figuur 1).

Organisatorisch ontbreekt in Nederland een overkoepelende structuur. De coördinatie van de buitenlandse en binnenlandse aspecten van het veiligheidsbeleid vindt plaats tussen de betrokken ministeries. Coördinatieorganen zijn veelal ondergebracht bij een vakministerie en niet bij het Ministerie van Algemene Zaken. Een Nationale Veiligheidsraad ontbreekt. Wel kent Nederland sinds 2013 de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb). Deze staat onder leiding van de Minister van Veiligheid en Justitie, tenzij de Minister-President besluit dat hij voorzitter is. De MCCb dient meer slagkracht en eenduidigheid te creëren bij crisisbesluitvorming op nationaal niveau. Onder de MCCb bestaat een interdepartementale coördinatiestructuur, inclusief een netwerk van operationele centra voor de afstemming van inzet en beschikbaarheid van capaciteiten die onder de verschillende ministeries ressorteren.

5 Tim de Beer en Désirée Oldenhuis, *Defensie in strategisch opzicht*, TNS Nipo Rapport. Amsterdam: juni 2013.

Figuur 1 Posities van scenario's in het risicodiagram⁶



Al vele jaren ondersteunt de Nederlandse krijgsmacht structureel en incidenteel de autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de nationale veiligheid. De Koninklijke Marechaussee levert structurele ondersteuning op basis van de Politiewet 1993.⁷ Sinds 2000 geldt ondersteuning van civiele autoriteiten zelfs als derde hoofdtaak van de krijgsmacht. De incidentele steun is geregeld binnen het kader van de Intensivering Civiel-Militaire Samenwerking (ICMS) en betreft de gehele krijgsmacht.⁸ In de praktijk levert de Koninklijke Landmacht de grootste bijdrage. Een derde van het militaire personeel staat permanent gereed om de civiele veiligheidsautoriteiten te helpen. De daadwerkelijke inzet van de krijgsmacht voor nationale taken is de afgelopen jaren ook fors gestegen. Het aantal incidentele verzoeken voor militaire ondersteuning steeg van 23 in 2008 naar 162 in 2012. Eind 2012 is de werkgroep Versterking Civiel-Militaire Samenwerking (VCMS) van start gegaan. Deze werkgroep was aanvankelijk samengesteld uit ambtelijke vertegenwoordigers van de ministeries van Defensie en V&J, maar is later uitgebreid met vertegenwoordigers van diverse ministeries, het bureau Veiligheidsberaad, het Instituut Fysieke Veiligheid, Brandweer Nederland en andere stakeholders op het gebied van crisisbeheersing en rampenbestrijding. De werkgroep

6 Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, *De Nationale Risicobeoordeling Rapport 2012*, november 2013, p. 12. Beschikbaar op: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2013/11/08/nationale-risicobeoordeling-2012.html>.

7 Op 1 januari 2013 is de Politiewet 2012 in werking getreden.

8 Het convenant *Bestuursafspraken inzake intensivering civiel-militaire samenwerking* uit 2007 legt de capaciteiten vast waarvan Defensie de beschikbaarheid garandeert.

identificeert additionele capaciteiten die de krijgsmacht ter beschikking kan stellen en beziet hoe nieuwe inzichten, opgedane kennis en ervaring benut kunnen worden. ICMS richtte zich primair op de inzet tijdens de 'warme fase', terwijl VCMS vooral beoogt de samenwerking tijdens de 'koude fase' te versterken. Het gaat daarbij onder meer om: kennisdeling; gezamenlijke opleidingen, training en oefeningen; verkenning van nieuwe samenwerkingsgebieden; vereenvoudiging van procedures en ondersteuning voor commandovoering en overige informatievoorziening t.b.v. inzetmogelijkheden.⁹ De Nederlandse Kustwacht neemt een bijzondere plaats in. Deze valt onder de civiele autoriteiten maar het Kustwachtcentrum – gelegen op marinebasis Den Helder – kent een geïntegreerde staf van militairen en burgerpersoneel. Middelen zoals vliegtuigen en helikopters vallen onder verschillende ministeries; piloten zijn veelal actief dienende militairen.

Situatie in buurlanden

De buurlanden van Nederland kenmerken zich door uiteenlopend beleid, organisatiewijze en capaciteiten.

België

Een nationale veiligheidsstrategie ontbreekt in België. De afschaffing van de Rijkswacht (*Gendarmerie*) in 2001 heeft de rol van de krijgsmacht ter ondersteuning van justitie en binnenlandse zaken beperkt. Het leveren van militaire expertise of capaciteiten aan de veiligheid van de Belgische samenleving is wel onderdeel van de taken van de krijgsmacht.¹⁰ Een terugkerende activiteit is de opruiming van explosieven uit de Eerste Wereldoorlog. De Dienst voor de Opruiming en Vernietiging van Ontploffingstuigen (DOVO) krijgt gemiddeld 3000 aanvragen per jaar, goed voor 200 tot 300 ton explosieven (eveneens op jaarbasis).¹¹ Op speciaal verzoek ondersteunt de Belgische krijgsmacht incidenteel de politie bij zoekacties of bij beveiliging van objecten. Bij rampen en andere calamiteiten is de krijgsmacht eveneens inzetbaar ten behoeve van civiele diensten. Van een structureel verband met de civiele autoriteiten – zoals ICMS in Nederland – is geen sprake. De marine maakt wel deel uit van de Belgische kustwacht. Voor rampenbestrijding kan de Belgische overheid beschikken over *B-FAST (Belgian First Aid and Support Team)* eenheden met civiele en militaire experts.

9 Kol. J.P.L. (Jean-Paul) Duckers, Mr. M.S. (Marcel) van Eck, 'Versterking Civiel-Militaire Samenwerking'. In: *Magazine Nationale veiligheid en crisisbeheersing*.¹²(2014)1.

10 Belgische Defensiestaf, *Opdrachtverklaring van Defensie en Strategisch kader voor paraatstelling*, 1 oktober 2011.

11 Fregatkapitein Stafbrevethouder Renaud Flamant (red.), *De waarde van de Belgische Defensie*. Brussel: januari 2014, p.31.

Duitsland

Ook Duitsland heeft geen nationale veiligheidsstrategie, maar de Bondsregering benadrukt wel het belang van de *whole-of-government* benadering op veiligheidsgebied. Deze staat bekend als *Vernetzte Sicherheit*, hoewel dit begrip voornamelijk wordt toegepast op het externe optreden en zich laat vergelijken met de 3D-benadering of de *comprehensive approach*. De *Bundeswehr* is op afroep beschikbaar voor ondersteuning bij bedreigingen van de nationale veiligheid of bij rampen (in de praktijk vooral bij overstromingen). Verdeling van bevoegdheden tussen het federale niveau (*Bund*) en de deelstaten (*Länder*), onder meer wat betreft de politie, zorgt voor specifieke (coördinatie)problemen. Zo zijn de deelstaten verantwoordelijk voor politietaken in de territoriale wateren, terwijl de federale politie de bevoegdheden heeft in de Exclusieve Economische Zone. Wat betreft de maritieme veiligheid blijven civiele en militaire actoren gescheiden – de Duitse marine heeft slechts een liaison officier in het *Maritimes Sicherheitszentrum*.¹²

Frankrijk

In Frankrijk is de nationale veiligheidsstrategie onderdeel van het Witboek over Defensie en Veiligheid. De laatste editie stamt uit 2013.¹³ Het besteedt veel aandacht aan de moderne bedreigingen tegen het nationale grondgebied. De *whole-of-government* benadering wordt benadrukt, waarbij het Ministerie van Defensie een vooraanstaande rol speelt. Zo is het Secretariaat-Generaal van Defensie en Nationale Veiligheid verantwoordelijk voor de samenwerking tussen alle civiele en militaire autoriteiten, zij het onder de verantwoordelijkheid van de premier. Ongeveer 10.000 militairen zijn permanent beschikbaar voor nationale veiligheidstaken. De Franse kustwacht bestaat uit militairen en maakt als *Gendarmerie Maritime* onderdeel uit van de nationale *Gendarmerie*.

Verenigd Koninkrijk

Het Verenigd Koninkrijk legt veel nadruk op de *whole-of-government* benadering, die centraal staat in de *National Security Strategy* van 2010.¹⁴ Een overkoepelende Nationale Veiligheidsraad onder leiding van de premier ziet toe op de uitvoering. Alle ministeries en instanties betrokken bij de veiligheid in binnen- en buitenland zijn hierin vertegenwoordigd. Onder dit hoogste beleidsniveau blijft evenwel sprake van frictie en bureaucratische strijd over bevoegdheden.¹⁵ De Britse kustwacht is een conglomeraat

12 Voor meer details zie: Margriet Drent, Kees Homan, Dick Zandee, *Civil-Military Capacities for European Security*, Clingendael Report. Den Haag: Instituut Clingendael, december 2013.

13 Ministère de la Défense, *Livre Blanc – Défense et Sécurité Nationale 2013*. Parijs: 2013.

14 UK HM Government, *A Strong Britain in an Age of Austerity: The National Security Strategy*. London: oktober 2010.

15 Hoewel het verbeteringen waarneemt, blijft het Britse parlement kritiek uiten over de gebrekkige afstemming tussen de ministeries bij de uitvoering van de *whole-of-government* benadering. Zie: Joint Committee of the National Security Strategy, *The Work of the Joint Committee on the National Security Strategy in 2012*, Second Report of Session 2012-2013, HL Paper 115 HC 984. Londen: 11 februari 2013.

van actoren die niet zijn geïntegreerd maar wel hun activiteiten coördineren. Er blijkt echter nog sprake te zijn van tekortkomingen enerzijds en doublure van middelen anderzijds.¹⁶

Internationale ontwikkelingen

De EU en de NAVO onderkennen beide de toenemende verwevenheid van de externe en de interne veiligheid. Het verschil tussen beide organisaties ligt in de bevoegdheden. De EU heeft vergaande verantwoordelijkheden wat betreft de interne veiligheid, terwijl deze alleen militair van aard zijn bij de NAVO (territoriale verdediging). Samenwerking met civiele autoriteiten vindt vooral plaats in het kader van NAVO-crisisbeheersingsoperaties; met interne veiligheidsinstanties betreft het vooral uitwisseling van informatie en kennis.¹⁷

De Europese Veiligheidsstrategie (EVS uit 2003, aanpassing in 2008) markeert dat externe en interne aspecten van veiligheid *indissolubly linked* zijn.¹⁸ Toch kent de EU gescheiden strategieën voor het externe optreden (EVS) en voor de interne veiligheid. De EU Interne Veiligheidsstrategie van 2010 richt zich vooral op de verbetering van coördinatie tussen de civiele actoren verantwoordelijk voor de diverse terreinen van de interne veiligheid en niet zozeer met de autoriteiten die de leiding hebben bij het externe optreden. De coördinatie met de sector van het EU Gemeenschappelijke Veiligheids- en Defensiebeleid beperkt zich tot nog toe voornamelijk tot gemeenschappelijke vergaderingen van de twee verantwoordelijke comités.¹⁹ Van een structurele samenwerking tussen de Europese instanties die het beleid uitvoeren, activiteiten en operaties plannen en aansturen, is echter geen sprake. Er gaapt derhalve een kloof tussen de EU-actoren voor de externe en voor de interne veiligheid, die mede het gevolg is van de juridische scheiding van bevoegdheden tussen het intergouvernementele GVDB en het overwegend communautaire interne veiligheidsbeleid. Bureaucratische en culturele factoren versterken de gescheiden werelden. Diplomatie en de militaire werkwijze domineren in het externe veiligheidsbeleid, terwijl de juridische en politieke aanpak overheerst bij het interne veiligheidsbeleid. Zoals in sommige lidstaten bestaat ook op EU-niveau een zekere vrees voor 'militarisering' van de interne veiligheid, terwijl militairen soms teveel de neiging hebben hun werkwijze op te leggen aan civiele actoren.

In de praktijk is sprake van ad hoc samenwerking bij GVDB-operaties, vooral met oog op dreigingen van extremistische, criminele en terroristische groepen. Eveneens op ad hoc basis is sprake van de inzet van militaire middelen voor EU-instanties op het gebied

16 House of Commons Defence Committee, *Future Maritime Surveillance*, Fifth Report of Session 2012-2013, HC 110. Londen: 19 september 2012.

17 Hiertoe beschikt het Internationale Secretariaat van de NAVO over een *Emerging Security Challenges Division*.

18 *A Secure Europe in a Better World; European Security Strategy*. Brussel: 12 december 2003.

19 Het *Political and Security Committee* en het *Standing Committee on Operational Cooperation on Internal Security*.

van interne veiligheid zoals het agentschap voor grensbewaking *Frontex*. Voorlopig lijken praktische regelingen het beste omdat de politieke bereidheid tot ingrijpende verdragswijzingen ontbreekt. De Europese Raad van december 2013 heeft het belang van de relatie externe-interne veiligheid benadrukt en aangedrongen op afronding van nieuwe beleidsdocumenten op het gebied van maritieme veiligheid en cyber. Ook heeft de ER stappen gezet naar de ontwikkeling van *dual use* capaciteiten zoals onbemande vliegtuigen voor verkenning. Deze trends – aanpak per sector en een praktisch focus – lijken zich in de nabije toekomst voort te zetten. Ze bouwen voort op de pragmatische aanpak zoals oorspronkelijk opgezet door het Europese Defensie Agentschap, om via civiel-militaire afstemming bij de behoeftstelling synergie te creëren tussen militaire en civiele gebruikers. Dit dient twee doelen: het bevordert de civiel-militaire standaardisatie en interoperabiliteit terwijl het tegelijkertijd door schaalvergroting leidt tot besparingen, en tevens duplicatie van investeringen kan helpen voorkomen.

Hieronder volgt een verdieping van de specifieke gebieden van interne veiligheid, die overeenstemmen met de gemeenschappelijke uitdagingen zoals vastgelegd in de EU Interne Veiligheidsstrategie: immigratie, terrorisme, grensoverschrijdende criminaliteit en cyber. Voor elk van deze vier gebieden wordt eerst een overzicht gegeven van de huidige risico's en dreigingen. Statistieken, grafieken en kaartjes zijn ter verduidelijking toegevoegd. Vervolgens zijn telkens per gebied het huidige nationale beleid, de organisatiestructuren en beschikbare capaciteiten aangegeven. Daarna wordt de situatie geschetst in de vier genoemde partnerlanden van Nederland, telkens in de volgorde België, Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. Tot slot wordt ingegaan op de ontwikkelingen in de relevante internationale organisaties, waarbij het accent ligt op de Europese Unie vanwege de groeiende verantwoordelijkheden van deze organisatie voor de interne veiligheid, mede in relatie tot het externe optreden van de EU. De uitdagingen van rampen – natuurlijk of door de mens veroorzaakt – vormen een bijzondere categorie. De gevolgen voor de veiligheid kunnen groot zijn, zoals bij grootschalige overstromingen of ernstige ongelukken met kernreactoren, maar rampen zijn wat betreft oorzaken en verwevenheid van externe en interne veiligheid van een andere aard. Ze zijn derhalve buiten de diepere analyse gehouden, maar krijgen wel aandacht in een aparte box.

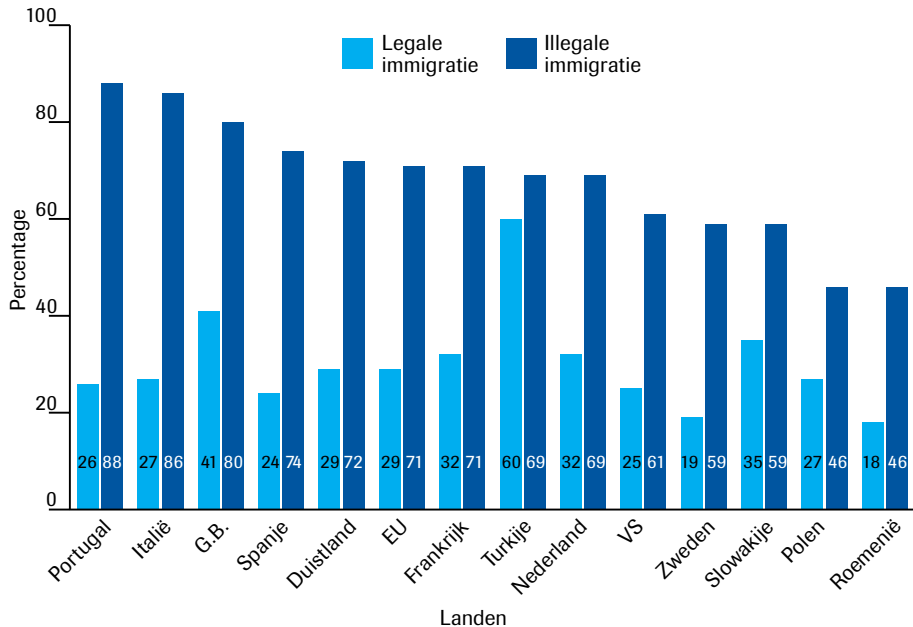
Immigratie

Huidige risico's en dreigingen

Het is niet onomstreden dat immigratie in Nederland en de Europese Unie als veiligheidsprobleem wordt gezien. Immigratie is door de tijd heen op verschillende wijze geconcentreerd: in de jaren tachtig ontstond een discours waarin immigranten werden gezien als *free riders* van de welvaartsstaat, terwijl het effect van de terroristische aanslagen in de Verenigde Staten in 2001 was dat immigratie steeds meer geassocieerd werd met een veiligheidsprobleem. Uit een enquête van het Marshall Fund blijkt dat in 2013 maar liefst 44% van de inwoners van de EU immigratie meer als een probleem zien dan als een kans (zie figuur 2). In Nederland (41%) en Duitsland (32%) ligt dit percentage lager en het daalt sinds 2011, terwijl bijvoorbeeld in Frankrijk de helft van de respondenten immigratie als problematisch ervaart. Dit is ook een toename ten opzichte

van 2011.²⁰ Opvallend is overigens dat de aantallen immigranten door de Europese inwoners stelselmatig hoger worden ingeschat dan ze in werkelijkheid zijn.

Figuur 2 Zorg over immigratie ²¹



Tegelijkertijd is immigratie onontbeerlijk voor het op peil houden van bevolkingsaantallen in de EU: de projecties van demografische veranderingen zouden een bevolkingsafname betekenen van 502 miljoen EU-inwoners in 2015 naar 431 miljoen in 2060. Gecorrigeerd voor immigratie blijft de EU-bevolking in 2060 op een niveau van boven de 500 miljoen (517).²²

Immigratie vormt in de meeste gevallen niet direct een bedreiging voor de nationale veiligheid, maar kan wel in verband staan met gevaren voor de samenleving. Zo worden immigranten (zonder veel onderscheid tussen legale en illegale) vaak geassocieerd met het belasten van de gezondheidszorg, het onderwijssysteem, de woningvoorraad en de sociale voorzieningen. Ook worden ze in verband gebracht met criminele activiteiten, een toename van werkloosheid van de lokale bevolking en het in gevaar brengen van de cultuur en sociale waarden van de samenleving. Sommige groepen worden relatief

20 German Marshall Fund of the United States, *Transatlantic Trends. Key Findings 2013*. 2013, p. 38. Beschikbaar op: <http://trends.gmfus.org/files/2013/09/TT-Key-Findings-Report.pdf>.

21 Idem, p. 39.

22 Europese Commissie, *Demographic Projections*, EU Home Affairs Background Statistics, Brussel: 2013, p. 3.

sterk geraakt door immigratie, maar het is vooral de beeldvorming rondom de uitwassen van immigratie, die het vraagstuk hoog op de lijsten van veiligheidsbedreigingen heeft doen terechtkomen. Bijgevolg kan een samenleving ontwricht raken als een politiek en maatschappelijk probleem bij een substantieel deel van het electoraat als bedreiging wordt ervaren. Toegenomen politiek extremisme, xenofobie en geweld(-sbedreigingen) kunnen hiervan het gevolg zijn (zie de voorbeelden in onder meer Duitsland, Nederland, Noorwegen, Italië, Griekenland). Hiermee is immigratie te omschrijven als een deels 'indirect' veiligheidsprobleem.

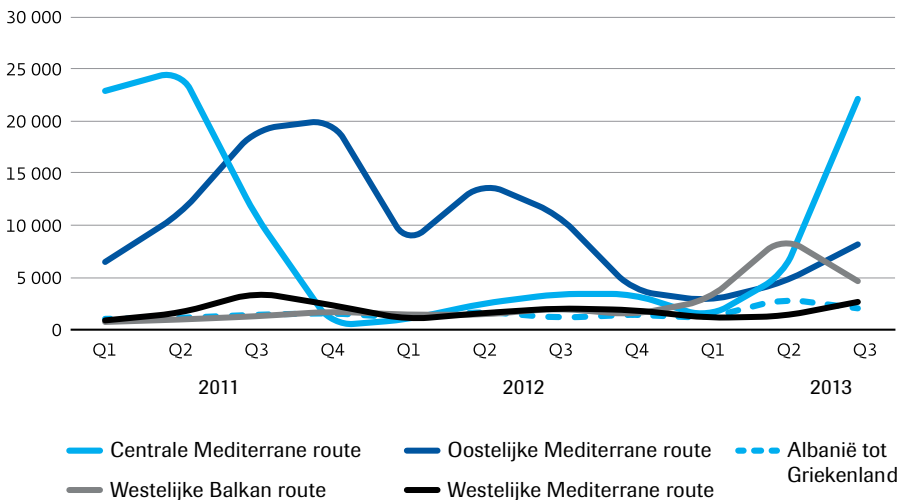
Er zijn vele vormen van immigratie, waarbij onderscheid is te maken tussen legale en ongewenste vormen. Zo zijn reguliere arbeidsmigranten, vluchtelingen en asielzoekers van een andere categorie dan migranten die zonder status de Europese grenzen oversteken. Daarnaast komt ook nog een aanzienlijk aantal personen het Europees grondgebied legaal binnen met geldige documenten, maar blijft langer dan toegestaan (*overstay*) of betreft het afgewezen asielzoekers die niet vertrekken na een negatieve eindbeslissing. De hoeveelheid irreguliere migranten is moeilijk te bepalen, maar indicatoren als afwijzingen, aanhoudingen en terugkeer geven een beeld van de aantallen, hoewel voorzichtigheid geboden blijft. Het ging volgens de Europese Commissie in 2012 om in totaal 930.000 irreguliere immigranten.²³ In 2011 waren zij door de Arabische lente voornamelijk afkomstig uit landen in de Maghreb, terwijl in 2013 een verschuiving te zien was naar Syrië en de Hoorn van Afrika. Ook Afghanistan, Pakistan en landen in de sub-Sahara zijn prominent aanwezig als landen van herkomst van illegale immigratie. Na een daling in 2012, was er in 2013 een toename van maar liefst 311% in illegale immigratie naar de EU, vooral via de Centraal-Mediterrane route (vanuit Libië en Tunesië, zie figuur 3).²⁴

In 2013 werd de grote toestroom van immigranten, waaronder veel vluchtelingen vanuit Syrië, naar de zuidgrens van Europa beschouwd als potentieel destabiliserend voor de Zuid-Europese landen. Overigens heeft slechts 2% van de Syrische vluchtelingen asiel in Europa aangevraagd; de rest is opgevangen in de buurlanden van Syrië.

23 Europese Commissie, *Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad: Vierde jaarverslag over immigratie en asiel (2012)*. Brussel: 17 juni 2013.

24 Frontex, *Illegal border crossings: Mediterranean routes Jan-Sept 2013*, oktober 2013.

Figuur 3 Mediterrane route: opsporing van illegale grensovergang tussen grensdoorlaatposten via de voornaamste irreguliere immigratieroutes ²⁵



Waar eerder immigratie als een 'indirect' veiligheidsprobleem werd aangemerkt, kunnen immigratiestromen wel degelijk een 'direct' veiligheidsprobleem zijn, als deze gepaard gaan met vormen van grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit, zoals mensenhandel, mensenmokkel en uitbuiting. Gegevens van Eurostat laten zien dat de hoeveelheid slachtoffers van mensenhandel tussen 2008 en 2010 met 18% is toegenomen, waarvan ruim de helft in de seksindustrie wordt uitgebuit.²⁶ Het vrije verkeer van personen in de EU en het vervallen van interne grenzen met de Schengenovereenkomst van 1995 zorgen ervoor dat Nederland voor zijn interne veiligheid een direct belang heeft bij veilige buitengrenzen van Europa. Daarnaast hebben de aanslagen van 9/11 ertoe geleid dat immigratie meer in verband wordt gebracht met terrorisme en nationale veiligheid. Zorgen in Europa dat terroristische groepen zwakke punten in de EU grenscontrole kunnen uitbuiten, hebben geleid tot strengere grens- en immigratiecontroles.²⁷ Na de terroristische aanslag in Madrid werd in de 2004 voor het eerst expliciet een link gelegd tussen immigratie, grensbeheer en terrorisme.²⁸ Vooral het feit dat de daders van deze aanslag niet uit de EU afkomstig waren, voedde sterk de strengere aanpak van immigratie- en grensbeheer.

25 Frontex, *FRAN Quarterly: Quarter 3 July-September 2013*, p. 15. Beschikbaar op: http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/FRAN_Q3_2013.pdf.

26 *Numbers of identified and presumed victims*, Eurostat.

27 International Organization for Migration, *International Terrorism and Migration*. Geneve: IOM, juni 2010, p. 6.

28 Europese Raad, *Declaration on Combating Terrorism*. Brussel: 25 maart 2004.

De externe kant van immigratie ligt niet alleen in het bewaken van de Europese buitengrenzen, maar ook in het aanpakken van de oorzaken van illegale immigratie. Hier gaat het om factoren zoals armoede, werkloosheid, conflicten, mensenrechtenschendingen, aantasting van het milieu, slecht bestuur, onvoldoende toegang tot onderwijs, gezondheidszorg en dergelijke in de herkomstgebieden.

Huidig nationaal beleid, organisatie en capaciteiten

Nederland is een actieve deelnemer aan het EU-beleid rond justitie en binnenlandse zaken, waar langzaam maar zeker ook het externe perspectief van immigratie aan belang wint. Hoewel de beveiliging van buitengrenzen een nationale aangelegenheid is, speelt gezamenlijk EU-beleid op het gebied van grenzen, mobiliteit, asiel en immigratie een steeds belangrijker rol. De Noordzeegrens is de enige Nederlandse grens die een buitengrens vormt van het Schengengebied. Het Nederlandse Kustwachtcentrum in Den Helder, dat nauw samenwerkt met de Koninklijke Marechaussee (KMar), de Nationale Politie, de Koninklijke Marine, douane en milieubeheer, heeft de beperkte immigratiedruk op de Noordzee en internationale havens goed onder controle.²⁹ Daarnaast zijn de Nederlandse internationale luchthavens belangrijke punten voor binnenkomst en transit van migranten. De KMar is hiervoor verantwoordelijk. In de periode 2008-2011 hebben ruim 196.500 vreemdelingen van buiten de EU in Nederland een verblijfsvergunning gekregen voor een regulier verblijfsdoel. De eerste jaren daalde het aantal reguliere migranten uit derde landen (van ongeveer 56.500 in 2008 naar 45.800 in 2010). In 2011 nam het aantal weer licht toe (naar bijna 46.700). In 2011 kwam bijna de helft van alle reguliere immigranten uit derde landen voor gezinsimmigratie naar Nederland (48%). Daarna ging het om arbeids- (23%) en studiemigranten (23%). Reguliere migranten kwamen voornamelijk uit China, Amerika, India, Turkije en Marokko.

Nederland heeft niet alleen door geografische omstandigheden relatief weinig druk op de beperkte buitengrenzen, maar ook doordat andere EU-lidstaten aan de oost- en zuidkant van de EU deze immigratiestromen opvangen. Hierdoor heeft Nederland een sterk belang bij het goed functioneren van de buitengrenzen van het Schengen-gebied. Het EU-agentschap Frontex faciliteert de ontwikkeling van een gemeenschappelijke geïntegreerde grensbewaking, waarbij sterk op technologische oplossingen wordt ingezet. Daar waar druk op de buitengrenzen tot problemen leidt, organiseert Frontex operaties, waarbij gebruik wordt gemaakt van personeel en middelen die in een *pool*-systeem door de lidstaten beschikbaar zijn gesteld. Nederland heeft een permanente pool van ongeveer 200 personen beschikbaar voor de Europese grensbewakingsteams (*European Border Guard Teams*, EBG), waarvan 15 gereedstaan voor snelle reactie operaties. Nederland is regelmatig actief in Frontex-operaties, zoals bij de Grieks-Turkse grens en voor de Spaanse en Italiaanse kust. Maar ook assisteert Nederlands KMar personeel op vliegvelden in Madrid, Stockholm, Rome, Boekarest en Milaan. In 2012 was Nederland betrokken bij 9 van de 22 door Frontex gecoördineerde operaties op land en op zee.

29 In het havengebied Rotterdam vervult de Zeehavenpolitie het grenstoezicht.



Frontex zet zich als een agentschap van de EU in voor de beveiliging en controle van de gezamenlijke buitengrenzen van de Unie. Met een toename van illegale vormen van immigratie, zullen de samenwerking tussen lidstaten en de rol van Frontex in de toekomst nog belangrijker worden. *Foto: Frontex*

Vooraf sinds de terroristische aanslagen op New York en Washington in 2001 wordt immigratie als een veiligheidsrisico gezien. Zo volgt de AIVD de mogelijke betrokkenheid van buitenlandse inlichtingendiensten en politiek- en religieus-extreme groeperingen bij het gebruiken van immigratiekanalen voor het binnensmokkelen van agenten en geestverwanten naar Nederland. In 2008 stelde de Minister van Justitie de Nationale *Task Force* Mensenhandel in met de opdracht mensenhandel te bestrijden. Ook mensensmokkel, dat sterk met mensenhandel verweven is, behoort tot het aandachtsgebied van de *Task Force*. Nederland wil mensenhandel geïntegreerd aanpakken. Dit betekent dat het Openbaar Ministerie, de politie en andere opsporingsdiensten, gemeenten, de Belastingdienst, de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND), maar ook hulpverleningsinstanties en private spelers samenwerkingspartners zijn. De aanwijzing over mensenhandel van het verantwoordelijke Ministerie van Veiligheid en Justitie meldt dat de criminele georganiseerde verbanden die zich hiermee bezig houden vaak internationaal opereren. Daarom wordt in het opsporingsonderzoek actief internationale samenwerking gezocht, ook bij het financieel onderzoeken. Doel is het verkrijgen van zicht op de mensenhandelketen, het doorbreken ervan, en het in kaart brengen en afnemen van crimineel vermogen in het buitenland. Hierbij valt te denken aan rechtshulpverzoeken,

parallel-onderzoeken of het opzetten van een Gemeenschappelijk Onderzoeksteam (*Joint Investigation Team*) in het kader van Europol.³⁰

Situatie in buurlanden

België

Al gedurende vele decennia is België een immigratieland. Diversiteit is kenmerkend, niet alleen door de toestroom van gastarbeiders uit vele landen in het verdere verleden, maar ook in verband met de taalkundige en politieke tweedeling van het land. De totale buitenlandse populatie van België bedraagt 10,6% van de bevolking. De meerderheid van deze buitenlanders is afkomstig uit Marokko, gevolgd door Frankrijk, Nederland en Italië.³¹ Brussel steekt qua cijfers uit boven de rest van het land. In de hoofdstad is 62% van de inwoners afkomstig uit het buitenland. In Antwerpen gaat het om 38%. Vooral in de laatste tien jaren is de toestroom van migranten toegenomen.

Ondanks het feit dat immigratie in België al lange tijd onderdeel uitmaakt van de samenleving, blijft het een gevoelig onderwerp. Dit geldt zeker voor Vlaanderen. De Vlaamse Migratie en Integratie Monitor (2013) toont aan dat er vele vooroordelen en negatieve gevoelens bestaan ten aanzien van migranten. Zo meent 40% van de ondervraagden dat moslims een bedreiging vormen voor de Vlaamse cultuur; 45% wil alleen met mensen van Belgische herkomst in hun wijk wonen; 47% van de ondervraagden gelooft dat immigranten komen profiteren van de sociale zekerheid. De meerderheid van de Vlaamse bevolking (51%) heeft overigens nooit contact met de migranten in de eigen buurt. Ander onderzoek wijst bovendien uit dat minderheden, vooral uit de sub-Sahara, de Maghreb, Turkije en Oost-Europa, zich nog altijd gediscrimineerd voelen.³²

Ondanks het bestaan van negatieve gevoelens ten aanzien van migranten zijn de immigratieregels voor hoogopgeleide werknemers en migranten afkomstig uit de EU versoepeld. Bulgaren en Roemenen krijgen nu makkelijker toegang tot de Belgische arbeidsmarkt en de Europese 'blauwe kaarten' gelden niet meer alleen als werk-, maar ook als verblijfsvergunning. Tegelijkertijd worden er strengere voorwaarden gesteld voor het verkrijgen van de Belgische nationaliteit. Zo moeten aanvragers nu een vergoeding betalen. Sinds de inwerkingstelling van het Schengen Verdrag heeft België stapsgewijs

30 Ministerie van Veiligheid en Justitie, *Aanwijzing mensenhandel*, 25 januari 2014, beschikbaar op: http://wetten.overheid.nl/BWBR0033564/geldigheidsdatum_25-01-2014#CIRDIV1368290.

31 Totale populatie per nationaliteit in België. National Statistics, population by nationality, 1 januari 2011.

32 Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding, *Voorstelling van de resultaten van een onderzoek bij bevolkingsgroepen van vreemde origine in België*. Independent Research Bureau (IRB), november 2009. Beschikbaar op: http://www.diversiteit.be/sites/default/files/legacy_files/studies/2010/Hoe%20beleven%20etnische%20minderheden%20hun%20situatie.pdf.

toegewerkt naar een geïntegreerd asiel- en immigratiebeleid. Sinds 2013 wordt ook inburgering duidelijk gepositioneerd als een onderdeel van het integratieproces.³³

Internationaal is België een actieve speler wat betreft de immigratieproblematiek. Er is nauwe samenwerking met de buurlanden, onder meer wat betreft informatie-uitwisseling. Sinds 2013 bestaat een Belgisch-Franse politieke en justitiële samenwerkingsovereenkomst, die gezamenlijke politiepatrouilles mogelijk maakt en de coördinatie van het grensoverschrijdende politieke reactievermogen aan beide kanten moet verbeteren. Met Nederland en Duitsland heeft België vergelijkbare overeenkomsten gesloten. Zo tekenden Rotterdam, Den Haag, Antwerpen en Gent in 2011 een overeenkomst om de toestroom van Oost-Europese arbeidsmigranten beheersbaar te maken.

België levert tevens een actieve bijdrage aan Frontex. Tussen 2008 en 2011 nam Belgisch personeel deel aan 30 Frontex operaties of activiteiten, die alle gericht waren op de beveiliging van de externe lucht-, land- en zee grenzen.³⁴ Zo gaf België in 2010 gehoor aan de Griekse oproep om zijn landgrens met Turkije efficiënter te sluiten voor vluchtelingen door deel te nemen aan een hiervoor speciaal ingestelde Frontex missie.³⁵

Duitsland

Tussen 1991 en 2010 immigreerden maar liefst 18 miljoen mensen naar Duitsland, waaronder een grote groep etnische Duitsers uit Oost-Europa. De Bondsrepubliek is één van de grootste ontvangers van immigranten ter wereld. Het neemt ongeveer 23% van alle vluchtelingen naar de EU op. Toch beschouwt het land zich pas sinds eind jaren negentig als een immigratieland. Vanaf 2001 kreeg de Duitse immigratiediscussie een nieuwe dimensie doordat dit sterk in verband werd gebracht met de dreiging van extremisme, radicalisering en terrorisme. De sporen van de daders van de terroristische aanslagen in september 2001 waren terug te voeren op Duitsland en dit zette de toon voor de nieuwe immigratiewet uit 2005.³⁶ Culturele integratie wordt steeds belangrijker geacht om de bedreiging 'van binnenuit' van etnische en sociaal gemarginaliseerde immigrantengemeenschappen te voorkomen.³⁷

33 Idem.

34 Belgische Senaat, *Zitting 2010-2011. Schriftelijke vraag nr. 5-2190 van Inge Faes aan minister van Binnenlandse Zaken*. Beschikbaar op: <http://www.senate.be/www/?Mlval=/Vragen/SVPrintNLFR&LEG=5&NR=2190&LANG=nl>.

35 'België neemt deel aan Frontex missie', *De Wereld van Morgen*, 3 november 2010. Beschikbaar op: <http://www.dewereldmorgen.be/artikels/2010/11/03/belgi%C3%AB-neemt-deel-aan-frontex-missie>.

36 Roland Detsch, *A Difficult Birth: The German Immigration Act*. Goethe Instituut, februari 2009. Beschikbaar op: <http://www.goethe.de/lhr/prj/daz/mag/mip/en4237086.htm>.

37 Anika Haverig, 'Managing Integration: German and British Policy Responses to the "threat from Within" Post-2001'. In: *Migration & Integration*, 14 (2013): p. 358.

Duitsland is onderdeel van Schengen en heeft daardoor net als Nederland alleen de noordelijke zeegrens, zeehavens en de luchthavens als buitengrens. Door de federale structuur van de Bondsrepubliek zijn de verantwoordelijkheden voor asiel- en immigratiebeleid verdeeld over de federale regering, de 16 deelstaten en de gemeenten. De federale dienst voor immigratie en vluchtelingen (*Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*) en de federale politie (*Bundespolizei*) zijn verantwoordelijk voor het grootste deel van de operationele handhaving. Zij vallen onder het Ministerie van Binnenlandse Zaken.³⁸

De Duitse politie (zowel federaal als van de deelstaten) neemt deel aan twee grensoverschrijdende politieteams (zogenaamde GPTs) met Nederland om grens-criminaliteit te bestrijden.³⁹ Zo bestaat het noordelijke GPT Bad Nieuweschan uit vier marechaussees en uit vier Duitse politiemensen. Ze voeren in het grensgebied van het Waddengebied tot de lijn Hoogeveen-Emmen/Meppel gemengde gemeenschappelijke Nederlands-Duitse patrouilles uit om grensoverschrijdende delicten zoals mensenhandel, drugsmokkel en voertuigcriminaliteit effectiever te bestrijden. De Nederlandse marechaussees mogen in Duitsland optreden en Duitse politieagenten kunnen in Nederland worden ingezet. Het eerste GPT was Bad Bentheim, dat uit twintig personen bestaat en in een groot gebied van Midden-Nederland en Nedersaksen en Nordrhein-Westfalen grensoverschrijdend opereert. Deze projecten zijn medegefinancierd door het Europese Fonds voor Regionale Ontwikkeling.⁴⁰

De Duitse bijdrage aan Frontex is jaarlijks zo'n 100 man personeel. Duitsland is zeer actief in de door Frontex gecoördineerde gezamenlijke operaties, zowel in de lucht, op land als op zee. In 2012 nam Duitsland deel aan 9 van de 22 gezamenlijke Frontex-operaties. In 2006 kreeg het land assistentie van Frontex bij het in goede banen leiden van het wereldkampioenschap voetbal.

Frankrijk

Ongeveer 11% (7 miljoen personen) van de Franse bevolking bestaat uit immigranten die voornamelijk afkomstig zijn uit Marokko, Algerije en Portugal. Sinds halverwege de jaren tachtig vindt in Frankrijk een – vaak kritisch – debat plaats over de integratie van immigranten. Waar immigratie in economische zin als succesverhaal wordt geportretteerd, zien veel Fransen immigratie ook als een oorzaak van sociale problemen. Aanhoudende spanningen en de toename van criminaliteit onder met name jongere immigranten worden hierbij vaak aangehaald. Mede hierdoor is de inrichting van het integratiebeleid opnieuw in de publieke belangstelling komen te staan. Tegelijkertijd

38 Jan Schneider, *Die Organisation der Asyl- und Zuwanderungspolitik in Deutschland*, Working Paper 25. Nürnberg, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 2012, p.4.

39 Ministerie van Defensie, *Beleidsdoorlichting. De inzet van de Koninklijke Marechaussee voor mensenhandel en mensensmokkel*, maart 2013, p. 28.

40 Zie: <http://de.g-p-t.eu/informationen/informationen-zum-grenz%C3%BCberschreitenden-polizeiteam-gpt.html>.

lijkt er de laatste jaren, net als in het Verenigd Koninkrijk, een verharding plaats te hebben gevonden ten aanzien van de immigratieproblematiek. In 2011 scherpte de toenmalig President Sarkozy in de aanloop naar de presidentsverkiezingen het beleid over immigratie flink aan. De gevolgen zijn zichtbaar in de cijfers: in dat jaar werden in totaal 32.912 illegale immigranten het land uitgezet, een toename van 17% ten opzichte van 2010.⁴¹ Ondanks het restrictieve immigratiebeleid is immigratie (in de vorm van gezinshereniging, studie en werk) naar Frankrijk de afgelopen jaren blijven stijgen. Zo is het aantal asielzoekers de afgelopen vier jaar constant met 10% gestegen.

De huidige President François Hollande kiest voor een zachtere aanpak, maar ook onder zijn leiding zijn drastische maatregelen genomen. Zo werd er in 2012 flink gesneden in de financiële bijstand aan immigranten.⁴² In november 2013 schaarde Hollande zich achter de plannen van de Britse premier Cameron om het zogenaamde 'sociale toerisme' van migranten tegen te gaan.

De verharding in het immigratiedebat komt niet alleen tot uiting in het Franse immigratiebeleid. Ook als het gaat om de perceptie onder burgers, lijkt immigratie meer en meer in een negatief daglicht te staan. Waar in 2010 45% van de ondervraagden immigratie meer als een probleem dan als een kans zag, bedroeg dit in percentage in 2013 50% (beide percentages zijn hoger dan het Europese gemiddelde van 44% in 2013). Zo'n 43% van de ondervraagden (ten opzichte van 33% in 2010) meent dat er teveel immigranten in Frankrijk wonen. Van alle Europese landen is dit percentage de afgelopen jaren in Frankrijk het snelst gestegen (16% sinds 2008).⁴³ De grote overwinning tijdens de Europese verkiezingen in mei van dit jaar van het *Front Nacional*, dat onder leiding van boegbeeld Marine Le Pen fel oppositie voert tegen immigratie, lijkt deze ontwikkeling te onderschrijven.

Frankrijk heeft zich in Frontex intensief ingezet voor de *Centralised Records of Available Technical Equipment* (CRATE) voor de controle en bewaking van de buitengrenzen van Europa. De Franse nationale politie heeft een gespecialiseerde tak opgezet die de interministeriële actie in de strijd tegen illegale immigratie aanstuurt en coördineert. Sinds 2009 was Frankrijk betrokken bij 19 Frontex operaties en activiteiten. Ook vonden er zogenaamde *joint return* operaties plaats, waarbij Frankrijk in 16 van de 32 gevallen betrokken was. Frankrijk was tevens actief in 8 operaties op 200 vliegvelden in Europa. Op haar beurt krijgt de Franse Republiek de mogelijkheid om samen met andere lidstaten druk uit te oefenen op EU landen in de periferie van het Middellandse zeegebied om hun immigratiebeleid aan te scherpen en beveiliging van externe grenzen op te voeren.

41 Beschikbaar op: <http://www.theguardian.com/world/french-election-blog-2012/2012/apr/19/immigration-forefront-french-election>.

42 Beschikbaar op: <http://www.amren.com/news/2012/12/french-government-cuts-immigrants-welfare-by-83/>.

43 *Transatlantic Trends*, zie voetnoot 20, p. 38.

Ondanks de intensivering van internationale samenwerking heeft de Franse regering thans geen behoefte aan verdergaande regelgeving op EU niveau. De Franse regering is van mening is dat andere internationale wetten voldoende aandacht schenken aan deze zaken.

Verenigd Koninkrijk

Hoewel het Verenigd Koninkrijk zichzelf in het licht van de postkoloniale immigratie waar het land mee te maken heeft, van oudsher beschouwt als een multiculturele samenleving, staat de vanzelfsprekendheid hiervan de laatste jaren sterk ter discussie. De Britse samenleving toont zich gevoelig voor de negatieve effecten van immigratie, vooral sinds de grootschalige rellen in een aantal noordelijke steden in 2001 en de terroristische aanslagen door *home grown* moslims in juli 2005. De *Special Immigration Appeals Commission* speelt een belangrijke rol bij de beoordeling of immigranten uitgezet kunnen worden, in het bijzonder wanneer ze in verband kunnen staan met terroristische activiteiten. Uit een enquête blijkt dat een stevige meerderheid van de Britten immigratie als een probleem ziet, namelijk 64% (68% in 2011). Dit is het hoogste percentage van alle geënquêteerde landen.⁴⁴

Het VK is geen lid van Schengen en het kan daardoor niet aan de Frontex regulering deelnemen. Wel is het land incidenteel betrokken bij Frontex-activiteiten, mits de bestuursraad van deze organisatie daarmee instemt. Het VK sluit ter compensatie allerlei bilaterale en multilaterale overeenkomsten met buurlanden voor informatie-uitwisseling en samenwerking. Het VK doet regelmatig mee aan gezamenlijke terugkeeroperaties van Frontex.⁴⁵ Ook is het VK actief in gezamenlijke operaties, gecoördineerd door Frontex. In 2012 nam het deel aan zes van deze *Joint Operations*, zowel op land, op zee en in de lucht. Het Britse grensbeheerleunt daarnaast sterk op technologische oplossingen. Daarvan is het '*e-Borders*' programma een voorbeeld. Zo is het verplicht voor aanvragers van een visum om biometrische gegevens te leveren.

Het VK worstelt met efficiënt management van de grenzen. Het grensbeheer is in handen van het *UK Border Agency* (UKBA), dat vorig jaar onder direct toezicht van de Minister van Binnenlandse Zaken werd geplaatst vanwege disfunctioneren. De achterstanden in het verwerken van visumaanvragen en de rijen op de vliegvelden en grensovergangen zijn echter sindsdien alleen maar langer geworden. De *Border Force* – het operationele handhavingsdeel van de UKBA – was in 2012 al onder direct gezag van de Minister geplaatst. De *Border Force* patrouilleert langs de Britse kustlijnen en is verantwoordelijk voor de immigratie- en douanecontroles in zeehavens en luchthavens. SOCA, het *Serious Organised Crime Agency*, houdt zich ook bezig met het bestrijden van georganiseerde criminaliteit rond immigratie. SOCA is de basis voor de Britse Europol nationale eenheid evenals voor het Interpol-, Schengen- en bilaterale liaison agentennetwerk. Deze bundeling van eenheden binnen SOCA zorgt voor één

⁴⁴ *Transatlantic Trends*, zie voetnoot 20, p. 37-38.

⁴⁵ Europese Commissie, *Country Factsheet: European Migration Network: UK 2012*. Beschikbaar op: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/country-factsheets/united-kingdom-emn-country-factsheet_en.pdf.

aanspreekpunt voor verzoeken voor internationale samenwerking. SOCA verzorgt ook het VK liaisonbureau bij Europol, dat met tien agenten het grootste is van alle bureaus.

Internationale ontwikkelingen

De EU heeft regels opgesteld om werkgevers aan te pakken die de diensten van mensenhandelaren gebruiken en heeft een richtlijn uitgevaardigd waarin betere hulp aan de slachtoffers van mensenhandel centraal staat.⁴⁶ In 2010 stelde de Europese Commissie een EU-mensenhandelcoördinator aan om de bestrijding hiervan tussen EU instituties, agentschappen, lidstaten, derde landen en internationale actoren beter af te stemmen.⁴⁷ Ook is er een anti-mensenhandelwebsite gelanceerd om informatie over de problematiek op één plek te bundelen.⁴⁸

Het *International Office for Migration (IOM)* roept op tot een nieuwe benadering ten aanzien van illegale immigratie, omdat de repressie-aanpak van de laatste jaren de immigratiestromen niet heeft ingedamd. Integendeel, het lijkt te leiden tot een toename van netwerken van mensensmokkel en -handel. In 2011 vernieuwde de Europese Unie *The Global Approach to Migration and Mobility (GAMM)*. Om immigratiestromen te voorkomen zet de EU politieke dialogen met herkomstlanden op en 'Dialogen over Migratie, Mobiliteit en Veiligheid en Mobiliteitspartnerschappen' met de zuidelijke buurlanden, die als transitlanden gelden. Voorbeelden zijn die met Tunesië, Libanon en Egypte. In 2015 wordt een *Seahorse Mediterranean Network* tussen EU Mediterrane landen en Noord-Afrikaanse landen opgezet. Het netwerk heeft tot doel om gegevens uit te wisselen over patrouilles en incidenten. In de praktijk betekent deze aanpak dat de transitlanden geacht worden zelf immigratiestromen op eigen gebied tegen te houden. In het licht van de veelal instabiele interne situatie is het echter de vraag in hoeverre er voldoende lokaal draagvlak en capaciteit in deze landen is voor een krachtige aanpak van immigratie.

Ook het instrument van het Gemeenschappelijke Veiligheids- en Defensiebeleid – civiele en militaire operaties – wordt ingezet met het oog op het management van grenzen. Zo helpt de *EU Border Management* missie (EUBAM-Libië) met de opbouw van capaciteiten aan de Libische grenzen om immigratiestromen te beheren. De prioriteit van immigratie in de EU blijkt ook uit de vier miljard Euro die in de periode 2007-2013 aan immigratieprojecten zijn besteed om ervoor zorg te dragen dat de lasten van geïntegreerd management van de externe grenzen en de implementatie van gemeenschappelijke asiel- en immigratiebeleid gelijk worden verdeeld over de lidstaten.⁴⁹ In 2014 zal het Stockholm Programma, dat een strategisch beleidskader

46 Europees Parlement en Raad van de Europese Unie, *Directive 2011/36/EU of the European Parliament and the Council, on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims*. Brussel: 5 april 2011.

47 Sinds 2010 vervult Myria Vassiliadou deze functie.

48 EU anti-mensenhandel website: <https://ec.europa.eu/anti-trafficking>.

49 Europese Commissie, *EU Solidarity in Action. EU Funding for Home Affairs*. Beschikbaar op: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/index_en.htm.

op het terrein van justitie en binnenlandse zaken voor een periode van vijf jaar uitzette, moeten worden hernieuwd.⁵⁰ Een 'post-Stockholm programma' zou vooral de bereikte resultaten van de laatste jaren moeten consolideren en minder nieuwe wetgeving moeten invoeren. Als een steeds meer erkend doel wordt ook genoemd dat de consistentie tussen de interne en externe dimensie van het gebied van vrijheid, veiligheid en justitie moet worden verbeterd.

Op het gebied van de Europese buitengrenzen wordt sterk ingezet op technologische ontwikkelingen. Het *European External Borders Surveillance System* (EUROSUR) is één van de belangrijkste, maar ook te noemen zijn *Smart Borders* met het *Entry-Exit System* (EES) en het *Registered Traveller Programme* (RTP). Deze nieuwe systemen vullen de huidige informatiesystemen aan, zoals het Schengen Informatie Systeem (SIS I and SIS II) and het Visum Informatie Systeem (VIS). Het Frontex agentschap heeft een centrale rol in het bevorderen van de invoering van EUROSUR en noemt het op zijn website 'de ruggengraat van Europese grenswaarneming'. Het doel van EUROSUR is om de waarnemings- en reactievermogens van de lidstaten te vergroten bij het voorkomen van irreguliere migratie en van internationale criminaliteit aan de externe en maritieme grenzen van de EU. De nadruk ligt hier vooral op de zuidelijke maritieme en oostelijke landsgrenzen. EUROSUR bestaat uit nieuwe waarnemingstechnologieën en uit het koppelen van 24 nationale waarnemingssystemen bij Nationale Coördinatie Centra (die van Nederland bevindt zich in het Kustwachtcentrum in Den Helder). Op 2 december 2013 is de eerste fase van de EUROSUR implementatie van start gegaan. EUROSUR zal deel uitmaken van het bredere gemeenschappelijke informatiedeling netwerk van de EU voor *maritime surveillance* data-uitwisseling CISE (*Common Information Sharing Environment*). Andere actoren zoals politie en de nationale marines zullen hierbij betrokken zijn. Gezien recente ontwikkelingen op het gebied van illegale vormen van immigratie (de toename ervan) en haar grensoverschrijdende karakter wordt het belang van Europese samenwerking groter. Het is de verwachting dat de samenwerking tussen de lidstaten en de rol van Frontex daarbij in de toekomst zullen toenemen.

Waar immigratie- en grensbeheer raken aan de bestrijding van terrorisme in de EU zijn vooral de samenwerking op het gebied van visa-verstrekking, het delen van geavanceerde passagiersinformatie (API) en de grenscontroles aan de EU buitengrenzen van belang.⁵¹

Grenscontrole blijft een nationale competentie, maar Frontex coördineert de uitzending van experts en technisch materieel uit andere lidstaten naar landen waar grenzen onder druk staan. Voor samenwerking met derde landen bestaat een Frontex-richtlijn uit december 2011, die evenwel nog niet volledig is geïmplementeerd. Hierdoor is de operationele samenwerking van Frontex met derde landen (Art. 14) zoals in Noord-

50 Het Stockholm Programma (2009) voorziet in een routekaart voor het werk van de Europese Unie op het vlak van recht, vrijheid en veiligheid voor de periode 2010-14.

51 Sarah Leonard, 'The Use and Effectiveness of Migration Controls as a Counter-Terrorism Instrument in the EU'. In: *Central European Journal of International and Security Studies*. 4 (2010)1, p.33-50.

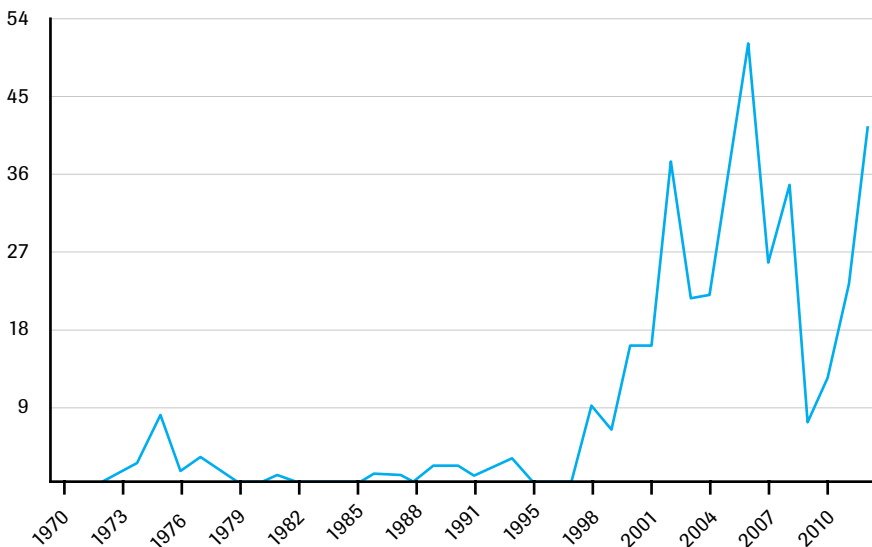
Afrika nog aan beperkingen onderhevig. De *Task Force Mediterranean* – ingesteld naar aanleiding van de vele slachtoffers die vielen onder immigranten bij Lampedusa in oktober 2013 – heeft geadviseerd om liaisons van Frontex te plaatsen in derde landen en samenwerkingsprojecten op te zetten. Andere voorstellen van deze *Task Force* behelzen een inzet van het GVDB in de Middellandse Zee. Ook Italië had hierom gevraagd. Het is door de andere lidstaten afgewezen. Grensbewaking, zo redeneert men, is een taak voor civiele organisaties. Naar aanleiding van de ramp bij Lampedusa wordt er in 2014 een separate Frontex-richtlijn in stemming gebracht in het Europees Parlement. Deze richtlijn legt vast hoe om te gaan met migranten die op zee in de problemen komen. De richtlijn houdt in dat de deelnemende eenheden verplicht worden om levens te redden en dat de zogenaamde *pushback* tactieken worden verboden.

Terrorisme

Huidige risico's en dreigingen

Exacte gegevens over aantallen terroristische incidenten zijn moeilijk weer te geven. Zo ontbreekt een wereldwijd geaccepteerde definitie van 'een terroristische aanslag'. Een ander probleem is de geheimhouding die verbonden is met het onderwerp terrorisme. Niet alle (pogingen tot) aanslagen worden bekend gemaakt. Sinds 2001 houdt de Universiteit van Maryland een database van terrorisme bij, waarbij men heeft getracht de gegevens over terrorisme vanaf 1970 in kaart te brengen. Uit de database valt – met de nodige voorzichtigheid – af te leiden dat sprake is van een sterke stijging van het aantal terroristische aanslagen gedurende het afgelopen decennium (zie figuur 4).

Figuur 4 Aantal terroristische incidenten wereldwijd⁵²



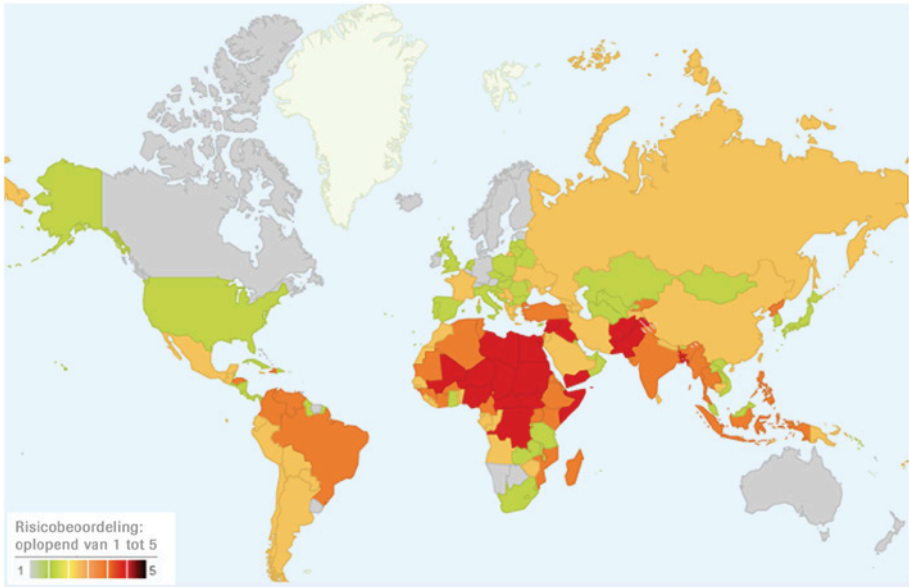
52 The Global Terrorism Database (GTD). University of Maryland, geraadpleegd op 16 april 2014: <http://www.start.umd.edu/gtd/search/Results.aspx?search=terrorism&sa.x=0&sa.y=0>.

Het hedendaags terrorisme kenmerkt zich door een sterke relatie tussen activiteiten buiten de landsgrenzen die veiligheidsrisico's voor Nederlandse belangen binnen en buiten de landsgrenzen opleveren, en activiteiten binnen de landsgrenzen die relatie hebben met dreigingen en risico's buiten Nederland. Vooral de ontwikkelingen in Noord-Afrika en het Midden-Oosten zijn van grote invloed op het dreigingsniveau zoals Nederland dat opstelt. In de nasleep van de Arabische Lente manifesteren verschillende jihadistische organisaties zich in landen waar het democratiseringsproces moeizaam verloopt. De intensiteit van de contacten van deze groeperingen met het centrale Al Qaida leiderschap lopen uiteen, maar ze voelen zich allen verbonden met het extremistisch-jihadistisch gedachtegoed. In Irak manifesteert zich de extremistische groepering Islamitische Staat in Irak (ISIS) en voert daar een gewelddadige strijd. Bovendien mengt ISIS zich in het conflict in Syrië waar ook al Jabhat al Nusra (JaN) actief is. Als gevolg van de onrust in deze regio, die zich uitstrekt naar Somalië en Kenia, zijn westerlingen slachtoffer van aanslagen en kidnappings. Ook Nederlanders lopen hierbij gevaar. Exacte statistieken omtrent het aantal kidnappings zijn niet beschikbaar, ook omdat soms voor geheimhouding wordt gekozen om de kans op vrijlating te vergroten. Beschikbare gegevens wijzen op een sterke toename van het aantal kidnappings in Afrika van ongeveer 14% van alle kidnappings wereldwijd in 2008 naar boven de 20% in 2012. In 2013 lijkt het aantal verder te zijn gestegen. Met name *Al Qaida in the Islamic Maghreb* (AQIM), de *Mouvement pour l'Unité et le Jihad en Afrique de l'Ouest* (MUJAO), *Boko Haram* en groeperingen in Jemen hebben kidnappings uitgevoerd waarbij Europeanen gevangen zijn gehouden. Recente dreigingen tegen ambassades in Jemen en aanslagen en dreigingen in Egypte, waaronder tegen het vliegverkeer boven de Sinaï woestijn, geven aan dat ook Nederlandse vertegenwoordigers en burgers in het buitenland te maken hebben met het risico van terroristische dreigingen (zie kaart 1).

De toename van de problematiek van de Syrië-gangers – meer in het algemeen van de *foreign fighters* – wijst op groeiende verwevenheid van het interne en externe veiligheidsrisico van het terrorisme. In het voorjaar van 2013 werd het dreigingsniveau voor Nederland door de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid zelfs verhoogd naar substantieel (één na hoogste niveau) in verband met mogelijke aanslagen in Nederland of in het buitenland. Sindsdien is de dreiging en de omvang van het probleem in Nederland alleen maar toegenomen (zie recente kwartaalrapportage Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland) en lijken de autoriteiten steeds minder grip te krijgen op de situatie. De vrees bestaat dat de inmiddels teruggekeerde en de terugkerende Syrië-gangers getraumatiseerd en geradicaliseerd zijn, en bovendien getraind om aanslagen te plegen. Ook van radicale jongeren die zijn tegengehouden gaat een dreiging uit. Bovendien zijn er steeds meer aanwijzingen dat de afreizende jongeren zich bij de extremistische-jihadistische organisaties, zoals *Al Nusra* en ISIS, aansluiten. In Nederland is sprake van een toename van islamistische radicalisering van kleine groepen jongeren. Vooral internetpropaganda en radicalisering van jongeren wat betreft de strijd in Syrië via sociale media nemen toe. De veiligheidsdiensten menen dat openlijke manifestaties van pro-jihadistische jongeren in Nederland lijken te wijzen op

groeïend zelfbewustzijn en strijdbaarheid. Tevens zijn er aanwijzingen dat radicalisering naar geweldsbereidheid in een zeer korte periode kan plaatsvinden.

Kaart 1 Risico van terroristische aanslagen⁵³



Nederland blijft bovendien een terroristisch doelwit vanwege de betrokkenheid bij militaire missies, zoals de Nederlandse militaire deelname aan de MINUSMA missie in Mali, en vanwege vermeende discriminatie van moslims in ons land en gepercipieerde beledigingen van de islam en de profeet.

Verder blijft het risico bestaan van kleinschalige en solistische aanslagen bij grote publiekevenementen. Vanuit extreemlinkse groeperingen is er verzet tegen het asielbeleid, en kan men spreken van een verharding. Ook enkele separatistische organisaties zoals de Koerdische Arbeiderspartij (*Partiya Karkeren Kudistan*, PKK) en de *Liberation Tigers of Tamil Eelam* (LTTE) zijn actief vanuit Nederland en worden door de autoriteiten nauwlettend gevolgd.

De dreiging van terrorisme in de buurlanden, en de mate waarin deze dreiging zowel een interne als een externe component toont, geeft een wisselend beeld. Van de buurlanden hebben vooral België en het Verenigd Koninkrijk veel te maken met het

53 Aon, *Aon's Interactive Risk Maps Database 2014*, beschikbaar op: http://www.riskmap.aon.co.uk/Terrorism_Risk_Map.aspx.

afreizen van jongeren richting Syrië.⁵⁴ In Duitsland is vooral sprake van dreiging van rechts-extremisten, terwijl dit in andere Europese landen nauwelijks het geval is. In de EU is geen trend waar te nemen van toename van links of anarchistisch gewelddadig extremisme, ondanks de huidige economische crisis. Integendeel: het aantal links-extremistisch- en anarchistisch-terroristische aanslagen nam af van 37 in 2011 naar 18 in 2012. In de EU zijn in 2012 in totaal 219 terroristische aanslagen gepleegd, waarvan het merendeel separatistisch was. In Frankrijk (125) en Spanje (54) vonden de meeste aanslagen plaats. Slechts zes aanslagen waren religieus gemotiveerd.

Huidig nationaal beleid, organisatie en capaciteiten

Het nationaal beleidskader om de terroristische dreiging in Nederland het hoofd te bieden bestaat uit een keur aan instrumenten uitgevoerd door verschillende actoren. Er is sprake van een multidisciplinaire aanpak gericht op vermindering van de dreiging, waarbij interventies casusafhankelijk zijn en kunnen variëren naar intensiteit, vorm en mate van dwang. De verschillende actoren voeren de interventies uit vanuit hun disciplinaire achtergrond. De hoofdtaken, uitgevoerd door de actoren, laten zich indelen in de categorieën: detectie, inlichtingen en onderzoek; opsporing en vervolging; en bestuurlijke aanpak. Het inlichtingenwerk wordt verricht door de AIVD en de Regionale Inlichtingen Dienst (RID). Daarnaast hebben wijkagenten, de nationale recherche en het OM een taak in surveillance, opsporing en vervolging. Op gemeenteniveau spelen het bestuur, de buurtgemeentes, moskeeën en families een belangrijke rol bij preventie van gewelddadig extremisme. Op nationaal niveau zijn meerdere ministeries betrokken bij taken ten behoeve van terrorismebestrijding. De coördinatie ligt bij het Ministerie van Veiligheid en Justitie. De Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) is van belang voor de coördinatie en informatieverstrekking. De Contra Terrorisme Infobox (CT-Infobox) is een belangrijk informatieknoppunt, waarin informatie over personen die in verband worden gebracht met terrorisme wordt verzameld en vervolgens kan worden vergeleken en beoordeeld. Het beleid om radicalisering en rekrutering tegen te gaan richt zich op tijdig onderkennen, voorkomen, isoleren, verstoren en afremmen van het probleem. De brede benadering wordt in grote steden verder toegespitst op de specifieke problemen en omstandigheden. Ook de Immigratie- en Naturalisatiedienst heeft een bijzondere taak ten aanzien van de screening van vreemdelingen die mogelijk in relatie zijn te brengen met terroristische activiteiten. De IND werkt hiervoor in sommige gevallen samen met de Douane en de Koninklijke Marechaussee.

De Nederlandse Internationale Veiligheidsstrategie verwijst naar conflictgebieden en zwakke staten die zijn aan te merken als broedplaats van terrorisme, extremisme en

54 Eind februari arresteerde de Belgische politie 25 personen die betrokken zouden zijn bij rekrutering van jonge moslims voor de strijd in Syrië. Drie van de arrestanten zouden hiervoor een netwerk hebben georganiseerd voor indoctrinatie, training en vervoer naar Syrië. Zie: *De Volkskrant*, 4 maart 2014. Het VK houdt rekening met de mogelijkheid van aanslagen door teruggekeerde Syrië-gangers (inmiddels ong. 250 personen). Zie: *Elsevier*, 16 februari 2014.



Toeareg-strijders in het noorden van Mali. Ondanks de inspanningen van Frankrijk en een aantal West-Afrikaanse landen om de stabiliteit in deze regio te herstellen, houden de gewelddadigheden tussen de Toearegs en het Malinese leger tot op heden aan.

Foto: Magharebia

grensoverschrijdende criminele organisaties. Dergelijke landen nemen in aantal toe en bevinden zich vooral in de omgeving van Europa. Waar centraal gezag wegvalt, zien terroristische organisaties hun kans. De IVS stelt daarom dat beleidssteun gegeven moet worden aan democratisering en stabilisering in de zuidelijke buurregio van Europa, om zo bij te dragen aan het beperken van terroristische dreigingen. De inzet is gericht op (conflict)preventie en op het wegnemen van de voedingsbodem van terrorisme. De Nederlandse militaire inzet in Mali sluit aan bij de ambities zoals geformuleerd in de IVS. Tijdens militaire operaties in het buitenland wordt uiteraard samengewerkt met de Militaire Inlichtingen en Veiligheidsdienst (MIVD). De verkregen inlichtingen dragen ook bij aan de opsporing en uitschakeling van terroristen en ook aan het voorkomen van aanslagen met bijvoorbeeld *Improvised Explosive Devices* (IEDs). De Nederlandse inzet in MINUSMA (Mali) is in het bijzonder gericht op inlichtingen. De MIVD voert daarnaast analyses uit, zoals naar de samenwerking tussen de kern van Al Qaida en aan Al Qaida gelieerde regionale terroristische organisaties in ondermeer Afghanistan, Jemen, Noord-Afrika, de Hoorn van Afrika en Syrië.

Nederland zet zich actief in voor internationale samenwerking op het terrein van terrorismebestrijding. Een voorbeeld is de campagne van Nederland samen met

Marokko in het kader van het *Global Counterterrorism Forum* (GCTF) voor een nieuw initiatief om de risico's van jihadgangers in kaart te brengen en zo goed mogelijk te ondervangen. Binnen de EU vindt nauwe samenwerking plaats met België en de EU *Counterterrorism Coordinator* bij een initiatief gericht op de aanpak van jihadgangers. Daarnaast ondersteunt Nederland de oprichting van het *International Institute on Justice and the Rule of Law*, gericht op capaciteitsopbouw in de Noord-Afrikaanse regio op het gebied van opsporing en vervolging van terroristen met inachtneming van de beginselen van de rechtsstaat. Met steun van Nederland organiseert de VN in samenwerking met het *International Centre for Counter-Terrorism - The Hague* (ICCT) in verschillende Afrikaanse regio's bijeenkomsten gericht op versterking van de samenwerking tussen maatschappelijke organisaties en overheden bij het voorkomen van terrorisme. Tot slot steunt Nederland ook financieel een onderzoek over het gebruik van door militairen verzameld bewijsmateriaal in terrorismestrafzaken.

Situatie in buurlanden

België

Net als in Nederland richt het Belgische contra-terrorismebeleid zich op vele aspecten: samenwerking tussen politie en justitie; bestrijding van financiële netwerken; verhoogde bescherming van burgers en infrastructuur tegen terroristische aanslagen; bestrijding van radicalisering en hulp aan slachtoffers van terrorisme. Hoewel het Belgische Ministerie van Binnenlandse Zaken activiteiten op het gebied van contraradicalisering coördineert, ontbreekt deze tussen de verschillende diensten op het gebied van opsporing en inlichtingen. Hierdoor is niemand in België in staat alle informatie over terrorisme en extremisme in kaart te brengen. Deze conclusie werd getrokken in het geheime rapport van Comité P, uitgelekt in de zomer van 2013.⁵⁵ Het 'Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse' heeft samen met andere overheidsdiensten een anti-radicalisme plan opgesteld dat zich vooral richt op het tegengaan van de gevolgen van gewelddadig extremistische boodschappen.

België draagt actief bij aan de activiteiten van de VN, de EU, de Raad van Europa en de OVSE op het terrein van terrorismebestrijding. België heeft trainers en expertise voor capaciteitsopbouw ter beschikking gesteld aan de EU voor de uitvoering van de *counterterrorism assistance programs* voor de Sahel-landen. De Belgische federale politie heeft programma's uitgevoerd voor de training van politie in de Maghreb. Sinds 2012 is België lid van het adviesorgaan van het *UN Counter-Terrorism Center*.

Frankrijk

De Franse anti-terrorismewetgeving dateert van het eind van de 19^e eeuw. Sinds 1986 heeft terrorisme een bijzondere positie in het Franse straf(proces)recht. Frankrijk heeft echter geen speciaal programma of specifieke strategie gericht op het tegengaan

55 Het Comité P is een onderzoekscomité van het Belgische parlement dat toezicht houdt op de werking van de Belgische politie.

van gewelddadig extremisme, maar beschouwt daarentegen het immigratiebeleid als belangrijk instrument tegen radicalisering en gewelddadig extremisme. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken heeft speciale programma's gericht op specifieke gebieden, wijken en regio's met hoge criminaliteitscijfers, met name gepleegd door minderjarigen. Het Ministerie van Justitie hanteert een speciaal programma gericht op rehabilitatie en re-integratie van veroordeelde criminelen, waarbij ze meer imams inzetten om radicalisering tegen te gaan.

Frankrijk is één van de oprichters van het *Global Counterterrorism Forum*. Als lid van de VN Veiligheidsraad speelt Frankrijk ook een belangrijke rol in de VN *Counter-Terrorism Committee* en het 1267/1989 Sanctie Comité van de Veiligheidsraad. Frankrijk was tevens één van de landen die het contra-terrorisme strategische actieplan voor de Europese Raad heeft opgesteld. Ook op bilateraal terrein onderneemt Frankrijk met landen als België, Duitsland, Italië, Spanje, Turkije en het VK gezamenlijke anti-terrorisme operaties.

Duitsland

Het anti-terrorismebeleid van Duitsland kent vijf pijlers: (1) ontmanteling van de infrastructuur van terroristische organisaties door inzet van opsporing en onderzoek gericht op preventie; (2) het tegengaan van de oorzaken van terrorisme door preventie van radicalisering; (3) bescherming van de bevolking en vermindering van de kwetsbaarheden van de staat; (4) het beheersbaar houden van de gevolgen bij aanslagen; en (5) gebruik maken van de mogelijkheden die Europese samenwerking biedt. Duitsland heeft sinds 2012 een centrale database van gewelddadige neonazi's en anderen die oproepen tot geweld. In datzelfde jaar werd ook het *Joint Terrorism and Defense Center* opgericht, dat zich richt op politiek gemotiveerd geweld. Daarnaast bestaan er in Duitsland verschillende programma's op zowel federaal als deelstaatsniveau voor het tegengaan van gewelddadig extremisme. Ze zijn gericht op bevordering van de dialoog in wijken, culturele en educatieve zaken, sport en specifiek beleid voor steden. Recentelijk heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken een hulpcentrum opgericht voor ouders en vrienden van gewelddadig extremisten.

Duitsland is ook een van de oprichtingslanden van het GCTF. Duitsland beschouwt verder de VN als het centrale internationale forum voor activiteiten op het gebied van terrorismebestrijding. Daarnaast zet Duitsland zich ook in middels de activiteiten van de G8 en de NAVO. Duitsland biedt financiële en personele steun aan het opzetten van het *Centre of Excellence – Defence against Terrorism (COE-DAT)* van de NAVO dat in Ankara is opgericht.

Verenigd Koninkrijk

Het VK introduceerde in 2011 een update van de *Counter-Terrorism Strategy*, CONTEST. Het CONTEST programma kent vier pijlers: (1) het aanhouden en vervolgen van terroristen; (2) preventie gericht op het voorkomen dat mensen terrorist worden of terrorisme steunen; (3) het verhogen van de bescherming tegen terrorisme; en (4) het voorbereiden op aanslagen om de gevolgen te kunnen beperken. Het CONTEST programma heeft

verschillende onderdelen van de preventiestrategie bij verschillende ministeries belegd. Het *Department of Communities and Local Government* is verantwoordelijk voor activiteiten betreffende integratie. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken richt zich op het tegengaan van de ideologie van gewelddadig extremisme, onder meer door identificatie van risicogroepen. De Britse overheid hanteert tevens een beleid dat inhoudt, dat organisaties die een extremistisch gedachtegoed uitdragen niet in aanmerking komen voor financiering van preventieprogramma's.

Ook het Verenigd Koninkrijk behoort tot de oprichtingslanden van het GCTF en is bovendien voorzitter van de werkgroep voor *Countering Violent Extremism*. Verder werkt het VK samen met andere landen binnen verschillende internationale fora en organisaties, zoals de VN, de EU, de NAVO, de G-8, het IAEA, het IMF, de Wereldbank, Interpol en de Raad van Europa.

Internationale ontwikkelingen

In Europees en breder internationaal verband is er ook aandacht voor het tegengaan van gewelddadig extremisme. De EU zelf hanteert een strategie van *Prevent, Protect, Pursue and Respond*. De strategie is gericht op het promoten van democratie, dialoog, *good governance*, en het tegengaan van oorzaken van radicalisering. De preventie krijgt ook vorm in de Strategieën voor de Hoorn van Afrika en de Sahel met specifieke aandacht voor de relatie tussen veiligheid en ontwikkeling, mede met het oog op de nexus tussen interne en externe veiligheid. Op verzoek van de Europese Commissie is in september 2011 het *Radicalisation Awareness Network* (RAN) opgericht dat zich bezighoudt met vraagstukken betreffende de rol van *community policing* bij het tegengaan van gewelddadig extremisme; de rol van slachtoffers van terrorisme in tegengaan van gewelddadig extremisme; de rol van het internet en social media om *counternarratives* te verspreiden; de impact van preventieve interventies bij individuen en groepen die kwetsbaar zijn voor radicalisering; de mechanismes van *disengagement* en deradicalisering; de rol van het gevangeniswezen bij rehabilitatie en reïntegratie van veroordeelde extremisten; het verhogen van alertheid in de gezondheidszorg voor tekenen van radicalisering; en de problematiek van *foreign fighters*. Bij dit laatste thema gaat het in het bijzonder om de nexus tussen de interne en externe dimensie van gewelddadig extremisme.

In het kader van het verminderen van kwetsbaarheden zet de EU in op gezamenlijke grenscontrole en maatregelen gericht op andere grensoverschrijdende infrastructuur. Staten gebruiken het Schengen Information System II en het Visa Information System, en werken samen in Frontex. Europol en Eurojust spelen een belangrijke rol met betrekking tot opsporing en vervolging, waarbij ook het Europees arrestatiebevel en het *European Evidence Warrant* van belang zijn. In het Stockholm Programma wordt tevens de ambitie uitgesproken dat Europol samenwerkt met de GVDB politiemissies om de Europese coördinatie op het terrein van vervolging ook met landen buiten de EU te verbeteren. Het Verdrag van Lissabon bevat bovendien een solidariteitsclausule (art. 222 Verdrag betreffende de werking van de EU) voor de bijstand van lidstaten aan elkaar in het geval van een terroristische aanslag. Deze bijstand zou tevens kunnen bestaan uit militaire

hulp. Bij de uitwerking van de solidariteitsclausule lijkt deze optie naar de achtergrond te zijn verdwenen.⁵⁶ Wat betreft GVDB operaties geldt dat hun mandaten sporadisch en minimaal wijzen op taken op het gebied van terrorismebestrijding. Uitzondering hierop is de EUCAP Sahel/Niger missie waar het mandaat in het bijzonder gericht is op de versterking van de capaciteiten van de veiligheidsinstanties van Niger in het kader van de bestrijding van terrorisme en georganiseerde misdaad. Uiteraard zijn crisisbeheersingsoperaties wel gericht op het tegengaan van het ineensstorten van een staat en zijn bestuursstelsel, wat in algemene zin dus bijdraagt aan het voorkomen van het ontstaan van een voedingsbodem voor terrorisme.

De VN hanteert naast de instrumenten van de Veiligheidsraad ook de *Global Counter Terrorism Strategy*, die zich richt op vier pijlers van beleid, waaronder het tegengaan van drijvende factoren van radicalisering en het respecteren van de mensenrechten tijdens het bestrijden van terrorisme. In recente Veiligheidsraadresoluties wordt bovendien meer nadruk gelegd op het tegengaan van het betalen van losgeld voor het vrij krijgen van gegijzelde personen door terroristische organisaties, omdat dit de financiering van terrorisme in de hand zou spelen. In 2012 werd bovendien het GCTF gelanceerd, een informeel multilateraal platform. De GCTF richt zich onder meer op het versterken van de juridische infrastructuur voor het vervolgen van terrorisme, het steunen van slachtoffers van terrorisme, het tegengaan van kidnapping voor losgeld en andere manieren van financiering van terrorisme, het ondersteunen van initiatieven tegen gewelddadig extremisme, en het verbeteren van het beleid in gevangenissen gericht op reïntegratie.

In het NAVO Strategisch Concept van 2010 werd bevestigd dat het bestrijden van de dreiging van terrorisme één van de prioriteiten blijft. Tijdens de Chicago NAVO top in 2012 zijn *NATO's Policy Guidelines on Counter-Terrorism* aangenomen. In dit document werden drie focusgebieden genoemd: *awareness*, *capacities* en *engagement*. Op het terrein van *awareness* gaat het om het delen van ervaringen, het delen van inlichtingen, en permanente strategische analyses ter ondersteuning van nationale autoriteiten. Deze activiteiten staan ten dienst van preventie-activiteiten van lidstaten van het bondgenootschap. Op het terrein van capaciteiten zet de NAVO in op asymmetrische dreigingen, onder meer met het *Defence Against Terrorism Programme of Work*. De NAVO staat ook paraat om de capaciteiten in te zetten ter ondersteuning van nationale *emergency* planning en bescherming van vitale infrastructuur. Met *NATO's engagement* strategie wordt ingezet op regelmatige consultatie met partnerlanden en internationale en regionale organisaties. Deze samenwerking richt zich ook op het terrein van wetenschappelijke en technologische innovatie op het gebied van veiligheid. Zo werkt de NAVO samen met Rusland aan een wetenschappelijk project gericht op het ontwikkelen van STANDEX (*Stand-Off Detection of Explosives*), in het bijzonder

56 Zie: *Civil-Military Capacities for European Security*, voetnoot 12, p. 19-20.

van belang bij contraterrore operaties.⁵⁷ Tijdens operaties wordt er uiteraard veel capaciteit ingezet voor het voortijdig detecteren van kernbommen. Hoewel de ISAF missie in Afghanistan niet expliciet gezien wordt als een *counterterrorism* missie, draagt deze wel bij aan het ontmantelen van de vrijplaats die Afghanistan aan het terrorisme bood. De trainingsmissie in Irak was gericht op het versterken van de capaciteiten van de veiligheidstroepen ter plaatse mede met het oog op het bestrijden van terrorisme. Door middel van een combinatie van maritieme patrouilles, escortering en controles aan boord draagt de missie *Active Endeavour* bij aan het afschrikken van terroristen, beschermen tegen, verstoren van en verdedigen tegen terroristische activiteiten in de Middellandse Zee.

Grensoverschrijdende criminaliteit

Huidige risico's en dreigingen

Grensoverschrijdende criminaliteit⁵⁸ kan worden beschouwd als een veelkoppig monster dat verschillende verschijningsvormen⁵⁹ kent: van mensenhandel tot cybercrime, van witwassen tot handel in namaakproducten. De verbindingen tussen transnationaal criminaliteit, instabiliteit, corruptie en andere verschijningsvormen staan doorgaans niet op zichzelf maar zijn onmiskenbaar gelieerd aan geopolitieke, regionale of interne veiligheidsvraagstukken. Zo vinden transnationale georganiseerde criminaliteit en terrorisme vaak hun oorsprong en voedingsbodem in falende staten. Instabiliteit leidt bijvoorbeeld tot aanzienlijke stromen vluchtelingen, die een gemakkelijke prooi zijn voor mensenhandelaren en mensensmokkelaars. Criminelen zoeken anderzijds ook vaak naar staten met corrupte bestuurders of een zwak overheidsapparaat zodat zij eenvoudigweg hun gang kunnen gaan. Zo is al langere tijd bekend dat drugshandelaren uit Zuid-Amerika gebruik maken van een aantal fragiele West-Afrikaanse landen als tijdelijke op- en overslaglocatie voor drugsdoorvoer naar Europa⁶⁰, waar zij een markt voor hun 'producten' vinden.

57 Vanwege de crisis aangaande Oekraïne is ten tijde van dit schrijven alle samenwerking tussen de NAVO en Rusland tot nader orde opgeschort.

58 Deze studie gebruikt de definitie uit de *UN Convention against Transnational Organized Crime*, General Assembly resolution 55/25 van 15 november 2000: “ (...) a structured group of three or more persons; existing for a period of time; acting in concert; with the aim of committing one or more serious crimes or offences; in order to obtain, directly or indirectly, a financial or other material benefit.”.

59 Een uitgebreid overzicht van de verschillende verschijningsvormen van grensoverschrijdende criminaliteit kan worden gevonden in bijlage 1 van het Rapport *Criminaliteit, corruptie en instabiliteit. Een verkennend advies*, uitgebracht door de Adviesraad Internationale Vraagstukken, no. 85, mei 2013.

60 UNODC, *Transnational Organized Crime in West Africa: A Threat Assessment*. Wenen: UNODC, februari 2013, p. 7.



Het personeel van de *US Coast Guard* neemt cocaïne, met een geschatte waarde van ongeveer 78.000.000 dollar, in beslag in de Caraïbische Zee tijdens *Operation Martillo*.

Foto: *Official U.S. Navy Imagery*

In meer algemene zin kan gesteld worden dat de transnationale criminaliteit welig tiert⁶¹ en in het bijzonder een reële bedreiging vormt voor fragiele staten en in gebieden waar veel conflicten voorkomen.⁶² Doorgaans is de focus van criminelen gericht op het stabiliseren/vergroten van macht en het vergaren van hun vermogen dat vaak wordt belegd in onroerend goed, luxe goederen of in het buitenland wordt witgewassen en alsnog wordt belegd.⁶³ Criminelen deinzen er niet voor terug om bij verwezenlijking van hun doelen legale structuren als notarissen en banken te infecteren door corruptie en machtsmisbruik. Ook is er bewijs dat het geld verdiend in de transnationale misdaad wordt aangewend om politieke en/of terroristische organisaties te financieren of

61 Volgens een rapport van de vereniging van het Italiaanse Midden- en Kleinbedrijf en SOS Impresa bedroeg de winst van de Italiaanse georganiseerde misdaad 100 miljard euro in 2011. *Le mani della criminalità sulle imprese*. Rome: Aliberto Editore, SOS Impresa, 2012.

62 Zie <http://www.millennium-project.org/> waarin gesteld wordt dat grensoverschrijdende criminaliteit één van de 15 uitdagingen is die de wereld bedreigen: *How can transnational organized crime networks be stopped from becoming more powerful and sophisticated global enterprises?*

63 Doorgaans wordt de schade veroorzaakt door transnationale georganiseerde criminaliteit ingedeeld in vier categorieën: politieke schade, economische schade, milieuschade en fysieke schade.

te ondersteunen.⁶⁴ Criminele activiteiten zoals drugshandel of de illegale handel in grondstoffen of gijzelingsacties (piraterij) worden vaak gebruikt als financieringsbron voor andere illegale activiteiten of ter ondersteuning van opstandelingen of afscheidingsgroepen. Het Amerikaanse rapport *Global Trends 2015* constateert daarnaast dat transnationale criminele organisaties informatie- en financiële netwerken misbruiken en aanvallen uitvoeren op computersystemen die wereldwijd met elkaar verbonden zijn.⁶⁵

Dit laatste onderstreept dat globalisering en internationalisering op het vlak van grensoverschrijdende criminaliteit te beschouwen zijn als *criminal market*⁶⁶ *accelerators*. De toegenomen globalisering heeft immers vele nieuwe mogelijkheden gecreëerd op het terrein van handel, communicatie, reizen en andere gebieden, waar criminelen dankbaar gebruik van maken.⁶⁷ Volgens Europol heeft 40% van de georganiseerde criminele groepen die in Europa actief zijn een internationale netwerkachtige structuur.⁶⁸ In Nederland zijn criminaliteit en onveiligheid al meerdere jaren belangrijke onderwerpen die de politiek domineren. De Nederlandse bevolking beschouwt onveiligheid als één van de grootste maatschappelijke problemen. Los van de vraag of deze beeldvorming in objectieve zin klopt, bestaat er bij de bevolking een grote gevoeligheid voor problemen die samenhangen met criminaliteit en onveiligheid. De effecten die met georganiseerde criminaliteit samenhangen zijn voor burgers tegelijkertijd minder zichtbaar, omdat zij er vaak niet persoonlijk en direct mee geconfronteerd worden. Maar de effecten van de georganiseerde criminaliteit op het maatschappelijk leven kunnen groot zijn.⁶⁹ In Nederland heeft de georganiseerde criminaliteit daarbij een sterk transitkarakter van grensoverschrijdend personen-, geld- en goederenverkeer. De georganiseerde criminaliteit in Nederland wordt gekenmerkt door smokkel van mensen, drugs, wapens, gestolen voertuigen, auto's, ondergronds bankieren en het ontduiken van heffingen en accijnzen.⁷⁰ Financiële winst wordt vooral behaald uit grensoverschrijdende illegale handel, zoals de handel in cannabis en namaakartikelen.⁷¹

64 Voorbeelden hiervan: de FARC (Colombia) die haar financiën verkrijgt via ontvoeringen en handel in drugs; de opiumteelt in Afghanistan die door Al Qaida wordt gebruikt als financieringsbron.

65 National Intelligence Council, *Global Trends 2015: A Dialogue About the Future With Nongovernment Experts*. Washington, NIC: december 2000.

66 Deze terminologie roept analogie op met commerciële markten die grotendeels worden gereguleerd door vraag en aanbod. Toch kunnen criminele markten niet gelijkgesteld worden met reguliere markten.

67 Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, *Georganiseerde criminaliteit in Nederland: vierde rapportage op basis van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit*. Den Haag: 2012.

68 Europol, *EU Serious and Organized Crime Threat Assessment*. Den Haag: 2013, p. 33.

69 Inwoners van Nederland waren in 2004 al van mening dat de transnationale georganiseerde misdaad sinds lange tijd geïnfiltrerd is in de samenleving en economie. Sociaal Cultureel Planbureau, 2004, p. 247.

70 *Georganiseerde criminaliteit in Nederland*, voetnoot 67, p. 17.

71 Nationale Politie (v.h. KLPD), *Nationaal Dreigingsbeeld 2012-Georganiseerde Criminaliteit*. Zoetermeer: december 2012, p. 238.

Huidig nationaal beleid, organisatie en capaciteiten

De aanpak van de georganiseerde criminaliteit in nationaal verband wordt vormgegeven door een geïntegreerde aanpak met inzet van strafrechtelijke, bestuurlijke, fiscale en privaatrechtelijke instrumenten, waarmee het bestuur, Openbaar Ministerie, politie, belastingdienst en andere partners gezamenlijk inzetten op terugdringing van ondermijnende⁷² criminaliteit. De geïntegreerde aanpak kenmerkt zich door intensieve informatiedeling en samenwerking met publieke en private partijen.

De aanpak van internationale georganiseerde criminaliteit is voornamelijk het werkterrein van het Landelijk Parket en de Dienst Landelijke Recherche, terwijl de overige politie-eenheden, de Koninklijke Marechaussee en de Bijzondere Opsporingsdiensten onderzoeken uitvoeren naar criminele samenwerkingsverbanden die op regionale of nationale schaal actief zijn. De Bijzondere Opsporingsdiensten en het Functioneel Parket zijn verantwoordelijk voor de strafrechtelijke handhaving op het gebied van milieu en financieel-economische criminaliteit.⁷³ Naast ontmanteling van het aantal criminele samenwerkingsverbanden, wordt ook ingezet op een fenomeengerichte aanpak waarmee barrières worden opgeworpen om het criminelen moeilijk of onmogelijk te maken hun werkwijze voort te zetten. Tot slot wordt ingezet op een financiële aanpak waarmee bij elk opsporingsonderzoek naar misdrijven met financieel gewin het criminele geld en wederrechtelijk verkregen goederen worden afgepakt. De hoofddoelstelling van de Minister van Veiligheid en Justitie is om in 2014 op deze prioritaire aandachtsgebieden twee keer zoveel criminele samenwerkingsverbanden aan te pakken als in 2009.

In de Verantwoordingsrapportage Aanpak Georganiseerde Criminaliteit verantwoorden het College van Procureurs Generaal en de Korpsleiding van de Nationale Politie op welke manier de georganiseerde criminaliteit is aangepakt en welke resultaten dat heeft opgeleverd. De inhoud van de rapportage wordt bepaald door zogenaamde prioritaire

72 Bij ondermijning door georganiseerde criminaliteit gaat het om het verzwakken of misbruiken van de structuur van onze maatschappij, waardoor haar sociaal-culturele, economische, politieke en democratische, technologische en ecologische fundamenteen, dan wel het stelsel dat haar beschermt, worden aangetast. Zie: Politieacademie, *Administratieve lastendruk bij opsporing Zware en Georganiseerde Criminaliteit*, Politieacademie. Utrecht: 18 april 2012.

73 Hierbij gaat het om een grote verscheidenheid aan criminaliteitsvormen, variërend van beleggingsfraude, fraude in de zorgsector, faillissementsfraude, mensenhandel (in de zin van overige uitbuiting) en illegale tewerkstelling tot georganiseerde illegale handel in bedreigde dieren.

aandachtsgebieden⁷⁴ die zijn opgenomen in de Landelijke Prioriteitenbrief Politie (zie tabel 2).⁷⁵ Deze thematische aandachtsgebieden vinden hun grondslag op basis van het Nationaal Dreigingsbeeld (NDB)⁷⁶ en de Monitor Georganiseerde Criminaliteit.⁷⁷

Tabel 2 Prioritaire aandachtsgebieden⁷⁸

Aandachtsgebied	2012 Start	af-gerond	2011 start	af-gerond	2010 start	af-gerond	2009 Start	af-gerond
Cocaïne en heroïne	31	25	41	26	47	47	43	38
Mensenhandel/ mensensmokkel	26	22	23	15	32	28	13	12
Synthetische drugs	34	26	20	14	24	23	19	13
Witwassen	56	29	41	9	16	10	13	7
Ideologisch	18	11	18	18	18	18	22	15
Grootschalige hennepeteelt	3	2	4	-	1	1	0	0
Vuurwapens en explosieven	1	1	2	2	6	4	3	1
Hollandse netwerken/ nationaal belang	9	7	2	5	10	2	10	9
Totaal	178	123	151	89	154	133	123	95

74 Smokkel van of grensoverschrijdende handel in cocaïne of heroïne; productie van of (nationale en internationale) handel in synthetische drugs; grootschalige hennepeteelt; smokkel van of grensoverschrijdende handel in mensen; witwassen van wederrechtelijk verkregen vermogen; zware milieucriminaliteit; financieel- economische criminaliteit (die aangepakt wordt door het Functioneel Parket en de Bijzondere Opsporingsdiensten); ideologisch gemotiveerde georganiseerde misdaad, waaronder terrorisme en extreme vormen van activisme; smokkel van of grensoverschrijdende handel in vuurwapens en explosieven; Hollandse Netwerken, de aanpak van de belangrijkste subjecten in de Nederlandse georganiseerde criminaliteit. *Verantwoording aanpak georganiseerde criminaliteit 2012*, juli 2013, p. 9.

75 Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Prioriteiten Politie 2011-2014*, Kamerstuk 29628 nr. 256, Vergaderjaar 2010-2011. In de Landelijke Prioriteiten Politie 2011-2014 is onder andere vastgelegd dat tenminste de helft van de criminele jeugdgroepen wordt aangepakt. Ook de bestrijding van overvallen, straatroof, inbraken, geweld en zedenmisdrijven zijn hierin opgenomen. Met een integrale aanpak van cybercrime en een intensievere opsporing van criminele bendes die zich bezighouden met onder andere mensenhandel, witwassen en drugshandel wordt het offensief ingezet tegen de georganiseerde misdaad. Ook de aanpak van criminele vreemdelingen is opgenomen in de Landelijke Prioriteiten.

76 Het NDB is opgesteld door de Landelijke Eenheid, onderdeel van het Korps Nationale Politie, in opdracht van het College van Procureurs-generaal. Het NDB verschijnt om de vier jaar.

77 De Monitor maakt de aard van georganiseerde criminaliteit inzichtelijk, door middel van een diepgaande analyse van afgeronde opsporingsonderzoeken.

78 Openbare Ministerie en politie, *Verantwoording aanpak georganiseerde criminaliteit 2012*, juli 2013, p. 9. Tabel 2. laat zien hoeveel onderzoeken in 2012 onder gezag van het Landelijk Parket zijn opgestart en afgerond op de prioritaire aandachtsgebieden. Ter vergelijking worden ook de aantallen van 2009, 2010 en 2011 gegeven. Weergegeven wordt het aantal tactisch gestarte en tactisch afgeronde onderzoeken op de speerpunten.

De Nederlandse overheid heeft geen geïntegreerde strategie op het terrein van de aanpak van grensoverschrijdende criminaliteit.⁷⁹ Vanuit nationaal perspectief heeft de minister van Veiligheid en Justitie de politiek-bestuurlijke kaders voor internationale politiesamenwerking vastgesteld. Op hoofdlijnen bestaan die uit: de operationele politiesamenwerking, de niet-operationele politiesamenwerking, de informatie-uitwisseling en internationale rechtshulp. De korpschef van de Nationale Politie is binnen de gestelde kaders eindverantwoordelijk voor de behaalde resultaten op dit terrein. De operationele aard van grensoverschrijdende criminaliteitsbestrijding bestaat uit rechtshulpverzoeken⁸⁰, gemeenschappelijke en parallelle onderzoeken, samenwerking met Interpol, Europol en Eurojust, en niet-operationele samenwerking met prioritaire landen⁸¹. Deze prioritaire landen zijn landen waarmee Nederland een significante criminaliteitsrelatie onderhoudt. Met deze prioriteitslanden gaat de politie een proactieve, samenhangende en resultaatgerichte samenwerking⁸² aan die tot doel heeft de operationele samenwerking te verbeteren en de criminaliteit tussen Nederland en deze landen te verminderen.⁸³

De Koninklijke Marechaussee levert reguliere ondersteuning van politie en justitie op basis van de Politiewet 1993, opgevolgd door de Politiewet 2012. Daarnaast levert de Nederlandse krijgsmacht incidentele militaire bijstand en steunverlening op aanvraag van bestuur en justitie voor handhaving van de openbare orde, strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, bijstand bij rampen en crises en steunverlening in het openbaar belang. Deze incidentele steunverlening is de afgelopen jaren fors toegenomen (zie figuur 5).

Een groot gedeelte van de groei van het aantal steunaanvragen houdt verband met strafrechtelijke handhaving: van 10 in 2008 naar 94 verzoeken in 2012. Deze toename wordt veroorzaakt door de inzet van gespecialiseerde *search teams* en activiteiten door onbemande vliegtuigen.⁸⁴ Daarnaast is de laatste twee jaren ook het aantal aanvragen voor militaire steunverlening in het openbaar belang fors gestegen: van twee in 2008 tot

79 Opgemerkt wordt dat bij de inrichting van de Nationale Politie toegewerkt gaat worden naar een dergelijke strategie. Ten tijde van het schrijven van deze studie was die strategie nog niet beschikbaar.

80 In 2012 is in ruim 300 buitenlandse onderzoeken naar georganiseerde misdaad door buitenlandse politie instanties aan de Nederlandse politie om medewerking gevraagd. *Verantwoordingsrapportage Aanpak Georganiseerde Criminaliteit 2012*, zie voetnoot 74, p. 19.

81 Voorbeelden hiervan zijn de buurlanden van Nederland en andere met name genoemde landen zoals Marokko en China.

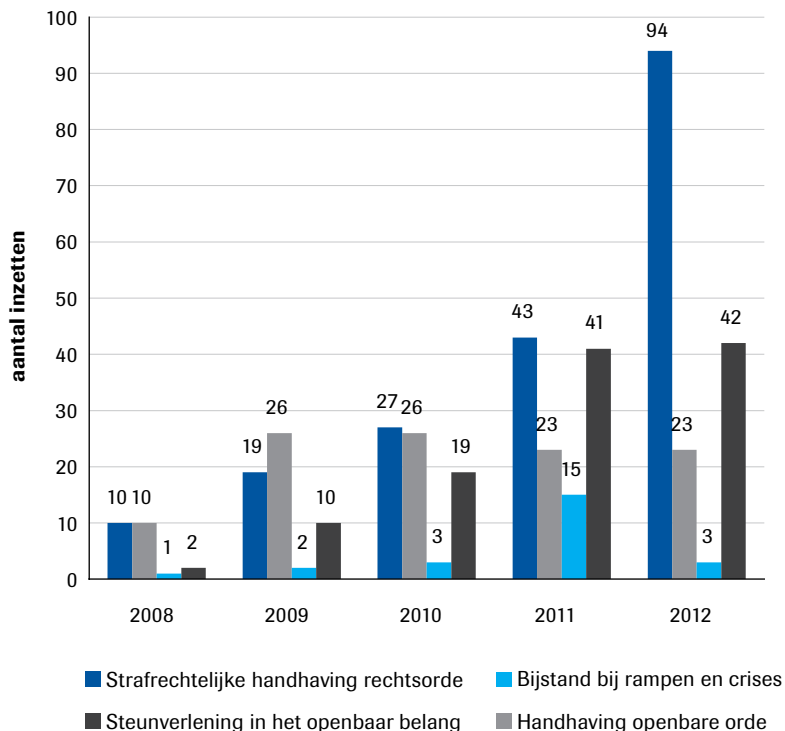
82 Deze samenwerking wordt opgenomen in zgn. Strategische Landen Programma's (SLP's).

83 *Brief minister Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer d.d. 9 oktober 2013*, kenmerk 424679.

84 *Idem*.

ruim 40 aanvragen in 2011 en 2012.⁸⁵ Andere voorbeelden van incidentele steunverlening door de krijgsmacht betreffen het doorzoeken van woningen (belwinkel/spyshop in Amsterdam, februari 2014), de opsporing van hennepplantages en vermiste of verdachte personen met F16 vliegtuigen uitgerust met infraroodcamera's en hulp bij opsporing van inbraken (Amsterdam, januari 2014).

Figuur 5 Inzet krijgsmacht bij incidentele hulpverlening⁸⁶



Ook de structurele samenwerking tussen de politie en de Koninklijke Marechaussee lijkt zich verder uit te breiden. De grondslag hiervoor is te vinden in artikel 4 van de Politiewet 2012. Uit dit artikel kan worden afgeleid dat de Koninklijke Marechaussee tot taak heeft om bijstand te verlenen aan en samen te werken met de politie bij grens-

85 In vele gevallen betrof het verzoeken om begeleiding door de Koninklijke Marechaussee bij geldtransporten van De Nederlandse Bank. De bijstand in het kader van de handhaving van de openbare orde lag de afgelopen vier jaren op eenzelfde niveau. Het gaat hierbij vooral om de inzet van de Mobiele Eenheid van de Koninklijke Marechaussee.

86 Audit Functie Defensie & Inspectie Veiligheid en Justitie, *Civiel –militaire samenwerking eindmeting 2013*. Den Haag: 14 april 2014, p. 20. Beschikbaar op: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2014/04/15/civiel-militaire-samenwerking-eindmeting-2013.html>.

overschrijdende criminaliteit en de bestrijding van mensensmokkel en de aanpak van fraude met reis en identiteitsdocumenten. Tot slot mag de structurele samenwerking binnen de Dienst Speciale Interventies⁸⁷ door politie en Defensie niet onvermeld blijven.

Situatie in buurlanden

België

In België bestaat geen geïntegreerde aanpak van de transnationale criminaliteit. De prioriteiten op dit terrein zijn opgenomen in het Nationaal Veiligheidsplan 2012-2015, dat onderscheid maakt tussen de geïntegreerde politie en de federale politie. Uit dit plan blijkt dat de Belgische politie inzet op internationale politiesamenwerking en dit als middel ziet om de veiligheid in eigen land te bevorderen⁸⁸. Wat betreft de aanpak van transnationale criminaliteit is de focus de komende jaren gericht op:

- heroïne, cocaïne, synthetische drugs en cannabis;
- handel in vuurwapens;
- mobiel banditisme⁸⁹;
- mensenhandel en mensensmokkel;
- witwassen van illegaal verkregen vermogen;
- cybercrime.

Duitsland

In Duitsland is de aanpak van grensoverschrijdende criminaliteit (en terrorisme) toegewezen aan het *Bundeskriminalamt* (BKA) dat de landelijke prioriteiten definieert in afstemming met het Ministerie van Binnenlandse Zaken. De taken en rol van de *Bundespolizei* zijn te vergelijken met die van de Koninklijke Marechaussee. Het binnenlandse beleid van Duitsland op het terrein van de aanpak van de grensoverschrijdende criminaliteit is gebaseerd op criminaliteitsbeeldanalyses die het BKA produceert in samenwerking met de deelstaten, de douane en de *Bundespolizei*. Naast de meer algemene criminaliteitsbeeldanalyse worden ook analyses uitgevoerd op thema's, bijvoorbeeld op het terrein van mensen-, drugs- en vuurwapenhandel. De vertaling naar concrete prioriteiten en actieplannen geschiedt decentraal ten gevolge van het federale stelsel. Hierdoor ligt de verantwoordelijkheid van actieplannen bij de deelstaten.

87 Onderdeel van de Landelijke Eenheid van de Nationale Politie.

88 Ministers van Buitenlandse Zaken en Justitie, *Nationaal Veiligheidsplan 2012-2015*, p. 17, 29.

89 Hieronder wordt verstaan een mobiele (rondtrekkende) misdaadgroep die zich stelselmatig verrijkt door allerlei vormen van criminaliteit in een breed gebied dat grensoverschrijdend is.

Het BKA ziet voor de komende vijf jaar de volgende dreigingen:

- cybercrime;
- mobiel banditisme;
- de opkomst van fragiele staten (in het Midden-Oosten maar ook zwakke staten die behoorden tot de Sovjet-Unie) die snel een thuis- en uitvalsbasis kunnen vormen voor criminele bendes die zich bijvoorbeeld bezighouden met mensenhandel;
- politiek extremistische groepen⁹⁰ die criminele handelingen plegen om bijvoorbeeld in levensonderhoud te voorzien of om wapens te kopen;
- veranderende organisatievormen van criminele groeperingen (ad hoc, fluïde, virtuele adaptieve samenwerkingsverbanden die kortlopend opereren binnen een criminele tak en zich dan weer toeleggen op een ander fenomeen) met als gevolg dat opsporingsinstanties nagenoeg geen greep kunnen krijgen op dit type criminele samenwerkingsverbanden.

De grootste kwetsbaarheid van de Duitse samenleving wordt de komende jaren verwacht in het virtuele domein. De pakkans is hierbij volgens het BKA minimaal en de criminele winsten kunnen in korte tijd snel oplopen. Ook worden open grenzen ten gevolge van het Schengenakkoord als zwakke plek genoemd. Criminele illegalen kunnen voor grote problemen zorgen, zeker als die zich regelmatig binnen de Schengen-ruimte verplaatsten. Duitsland streeft naar versterking van de positie van Europol (dat thans geen opsporingsbevoegdheden heeft) om deze problemen te lijf te gaan.

Frankrijk

In Frankrijk is de politie opgedeeld in de *Police National* en *Gendarmerie*. Gezamenlijk voeren zij de prioriteiten op het terrein van de transnationale georganiseerde criminaliteit uit. De ministeries van Binnenlandse Zaken en Justitie stellen deze prioriteiten vast. Een overkoepelende nationale strategie voor de aanpak van transnationale misdaad bestaat niet. Wel bestaat er een geïntegreerde strategie voor nationale en internationale aanpak van elke prioriteit, bijvoorbeeld mensenhandel. Daartoe zijn nationaal en internationaal opererende bureaus ingericht.

Frankrijk verwacht dat de volgende dreigingen de komende tijd de boventoon voeren:

- cybercrime;
- mobiel banditisme;
- drugs (zowel cannabis, heroïne en cocaïne);
- witwassen;
- mensenhandel.

90 Denk hierbij aan de in 2012 opgerolde extreem rechtse groepering National Sozialistische Untergrund (NSU).

Verenigd Koninkrijk

In het VK geeft het *National Crime Agency* (NCA) vorm aan de aanpak van de transnationale criminaliteit. De *Home Secretary* stelt de strategische prioriteiten voor het NCA vast en stuurt het agentschap aan. De basis voor de activiteiten van het NCA is de Britse Nationale Veiligheidsstrategie en de *Strategic Defence and Security Review*. Het NCA heeft de strategische prioriteiten uitgewerkt in een Strategisch Jaarplan 2013-2014⁹¹ waarin de doelstellingen zijn vervat in de vier P's: *Pursue, Prevent, Protect and Prepare*.⁹² Het NCA richt zich op de volgende dreigingen, die echter niet uitvoerig zijn beschreven maar gerangschikt zijn naar domeinen:

- *organised crime* (niet grensoverschrijdend);
- *cyber crime*;
- *economic crime*;
- *child sexual exploitation*;
- *serious and organised crime* (grensoverschrijdend).

Internationale ontwikkelingen

De EU prioriteiten ter bestrijding van de georganiseerde criminaliteit voor de periode 2011-2014 zijn opgenomen in het Stockholm Programma en nadien voor Nederland uitgewerkt in het Implementatieplan Stockholmprogramma.⁹³ In dit Implementatieplan zijn meerjarige beleidsprioriteiten opgenomen die tot stand zijn gekomen aan de hand van het *Organized Crime Threat Assessment* (OCTA) opgesteld door Europol. De implementatieplannen richten zich in hoofdlijnen op verbetering van de informatie-uitwisseling tussen de lidstaten en Europol, op toename van de uitvoering van opsporingsonderzoeken door meerdere lidstaten (bij voorkeur in de vorm van *Joint Investigation Teams* (JIT's)) en op het tegengaan van witwassen en het ontnemen van wederrechtelijk verkregen vermogen. Uit het Stockholm Programma vloeien operationele actieplannen⁹⁴ voort. Nederland draagt bij aan actieplannen op het terrein van illegale immigratie, synthetische drugs, mobiel banditisme, cybercrime en mensenhandel.

De Europese samenwerking is thans grotendeels gericht op versterking van de coördinerende rol en taken van de bestaande instellingen als Europol en Eurojust, en op intensivering van informatie-uitwisseling voor onderzoek en opsporing tussen nationale apparaten van politie en justitie. Ondanks de verschuiving van het beleid voor de *Freedom/Security/Justice area* van de oorspronkelijk intergouvernementele opzet naar overwegend communautaire samenwerking is er nog geen sprake van zelfs maar een

91 National Crime Agency, *NCA Annual Plan 2013-2014*. London: NCA, oktober 2013.

92 Idem, p. 8.

93 *Brief van de minister van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer d.d. 17 juli 2012, inzake voortgang implementatie actieplan Stockholmprogramma 2010-2014*, CJBZ.

94 Aangeduid als EMPACT projecten. EMPACT staat voor *European Multidisciplinary Platform against Crime Threats*.

streven naar de oprichting van een Europese politiedienst of een Europees Openbaar Ministerie. Wel zijn eerste stappen gezet zoals het Europese aanhoudingsbevel waarbij een lidstaat wordt verzocht een verdachte van een misdrijf of een veroordeelde aan een ander lidstaat uit te leveren. Voorts valt er veel synergie te behalen door het beter op elkaar afstemmen van beleid⁹⁵ en wetgeving, de financiering van de aanpak van grensoverschrijdende criminaliteit, de uitwisseling van informatie en concrete samenwerking tussen de politiediensten, in het bijzonder in de grensregio's.⁹⁶

In 2013 heeft de Adviesraad Internationale Aangelegenheden gepleit voor de oprichting van een Europees Openbaar Ministerie voor de coördinatie van rechtszaken die de financiële belangen van de Europese Unie schaden. Het kabinet heeft dat advies verworpen. Wel wordt overwogen een Europees Openbaar Ministerie op te richten dat zich hoofdzakelijk bezighoudt met de aanpak van fraude van EU-subsidies.⁹⁷ Op dit moment ontbreekt voldoende politiek draagvlak om de nationale autonomie op dit vlak los te laten ten faveure van een brede bovenstatelijke aanpak. Op termijn lijkt de gang naar supranationale aanpak van grensoverschrijdende criminaliteit echter gewenst. Internationaal opererende criminele netwerken zullen immers de zwakheden van naast elkaar werkende nationale politie- en justitieapparaten blijven uitbuiten. Naar verwachting zal de druk dan ook toenemen om te komen tot een Europees politieapparaat dat onafhankelijk van lidstaten kan optreden.

Cyber

Huidige risico's en dreigingen

Cyber heeft zich in de afgelopen jaren ontwikkeld tot één van de snelst groeiende veiligheidsvraagstukken. Het internet heeft wereldwijd nu ongeveer twee miljard gebruikers. Met de snelle verspreiding van het gebruik van internet is het misbruik ervan evenzeer toegenomen. Dagelijks vinden miljoenen aanvallen plaats (zie kaart 2).

De Europese burger is dan ook in toenemende mate bezorgd over cybersecurity. Volgens het laatste onderzoek in opdracht van de EU vindt 76% dat hij zelf slachtoffer kan worden van cybercriminaliteit. Van de Europese burgers is 64% bezorgd dat publieke autoriteiten informatie niet geheim houden. Ongeveer de helft van internetgebruikers is

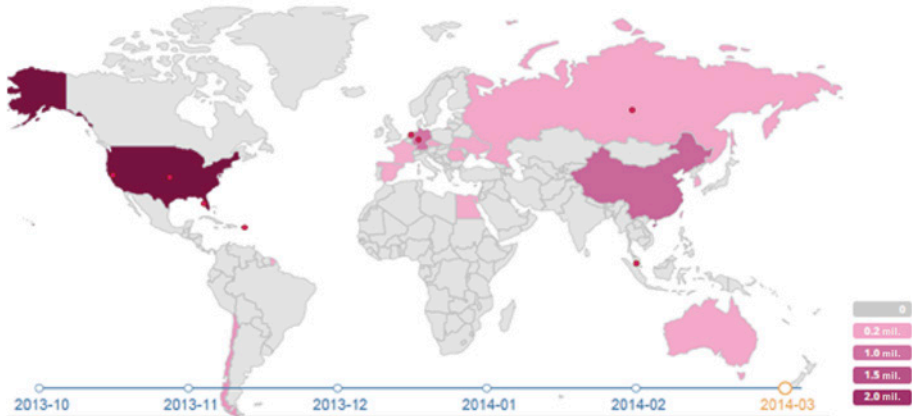
95 Als voorbeeld kan dienen dat binnen de EU tot heden veel discussie bestaat over het begrip grensoverschrijdende criminaliteit: *"It has ultimately been left to member states to fit their definition into EU's conception; it is not clear what constitutes a serious offence, an organized crime offence or a predicate offence"*. F. Allum en M. den Boer, 'United we stand? Conceptual Diversity in the EU Strategy against Organized Crime'. In: *Journal of European Integration*. 35(2013)2, p.146.

96 Zie: <http://www.friendsofeurope.org/Contentnavigation/Events/Eventsoverview/tabid/1187/EventType/EventView/EventId/1244/EventDateID/1257/PagelD/7010/CrossbordercrimeandcorruptioninEuropeWhatnextaftertheStockholmProgramme.aspx>.

97 *Brief van Ministerie van Buitenlandse Zaken d.d. 20 januari 2014*, waarin de reactie op het AIV-advies over criminaliteit, corruptie en instabiliteit is opgenomen.

bezorgd over identiteitsdiefstal en bankfraude. Het internetgebruik loopt binnen de EU uiteen. Zo maken ingezetenen van Denemarken, Nederland en Zweden meer gebruik van het internet dan inwoners van Hongarije, Portugal en Roemenië.

Kaart 2 Actuele cyberaanvallen 30 april 2014, 17:13.⁹⁸



Het derde Cybersecuritybeeld Nederland (CSBN) stelt: 'Afgelopen jaren zijn de (potentiële) gevolgen van cyberdreigingen door uiteenlopende incidenten steeds duidelijker geworden.'⁹⁹ De grootste dreiging op het gebied van cyber gaat uit van staten (spionage) en beroepscriminelen. Cybervandalen, scriptkiddies en hacktivisten vormen een derde categorie, waarvan echter minder dreiging uitgaat. Het probleem blijft dat niet altijd te achterhalen is welk type actor een aanval uitvoert: het attributievraagstuk.

Staten vormen vooral een dreiging in de vorm van diefstal van vertrouwelijke of concurrentiegevoelige informatie bij bedrijven, overheden en burgers (cyberspionage). In 2012 stelde de AIVD spionageaanvallen vast op Nederlandse civiele organisaties of via Nederlandse ICT-infrastructuur vanuit onder meer China, Iran, Rusland en Syrië. De MIVD heeft bovendien geconstateerd dat de defensieindustrie een gewild doelwit van cyberspionage is. Er zijn aanwijzingen dat cyberspionage zich ook richt op partijen met wie de defensieindustrie samenwerkt. Naast spioneren kunnen staten het internet ook misbruiken om vitale infrastructuur van andere staten te ontregelen. De eerste keer dat sprake was van grootschalige cyberaanvallen was in Estland (april 2007). De directe aanleiding was de omstreden verplaatsing van een Sovjetmonument uit het centrum naar een buitenwijk van de hoofdstad Tallinn. De cyberaanvallen kwamen

98 Security dashboard, *Sicherheitstacho Deutsche Telekom AG*, geraadpleegd op 30 april 2014. Deze kaart toont een overzicht van actuele cyberaanvallen geregistreerd door 180 sensoren.

99 Nationaal Cyber Security Centrum, *Cybersecuritybeeld Nederland – CSBN-3*. Den Haag: NCSC, juni 2013. Het NSC publiceert elk jaar het CSBN, dat tot stand komt in nauwe samenwerking met publieke en private partijen.

van servers van de Russische overheid. Ze werden uitgevoerd door individuen en richtten zich tegen het parlement, ministeries, banken en media in Estland.¹⁰⁰ Een ander voorbeeld van een cyberaanval, die toegepast werd bij militaire operaties, is tijdens de Russische inval in Georgië in augustus 2008. Russen verstoorden het internetverkeer en militaire communicatiesystemen, waardoor de Georgische krijgsmacht 'blind' en 'doof' raakte. Hier was sprake van cyberaanvallen als een zogenaemde *force multiplier*. Zij dienden namelijk ter ondersteuning van een aanval met Russische conventionele strijdkrachten.¹⁰¹ Veel aandacht kreeg ook het computervirus Stuxnet, dat in september 2010 de kop opstak en waarschijnlijk gericht was tegen het nucleaire programma van Iran. Stuxnet bleek een kwaadaardig computerprogramma te zijn dat zich snel kon verspreiden in specifieke industriële systemen. Duizenden computers in verschillende landen werden er door geïnfecteerd, maar vooral computers in nucleaire installaties in Iran. De verdenking bestaat dat hier sprake was van een Amerikaans-Israëliësch actie.¹⁰² Ook China doet op dit gebied van zich spreken. Zo beschuldigde de Obama-administratie de Chinese krijgsmacht van cyberaanvallen op computersystemen van de Amerikaanse overheid en defensiecontractanten.¹⁰³ In Nederland zijn in 2012 diverse aanvallen geconstateerd, waarvan de kenmerken richting China wijzen. Voor Nederland betreft het overigens ook landen als Rusland, Iran en Syrië.¹⁰⁴ Internationale organisaties zoals de EU en de NAVO worden ook regelmatig getroffen door cyberaanvallen, hoewel de oorsprong van deze aanvallen ook bij private hackers kan liggen.

De grootste dreiging van criminele cyberaanvallen betreft vooral financiële fraude en diefstal van informatie. Het geschiedt door aanpassing van onlinetransacties, veelal na diefstal en misbruik van inloggegevens (fraude met internetbankieren).

De kwetsbaarheid van de Nederlandse samenleving neemt toe, ondanks het beleid en de getroffen maatregelen ter verhoging van de weerbaarheid en bewustwording. De uitkomsten van het CSBN vormen echter een belangrijke bron voor de aanpak van cybersecurity en de gehanteerde risicoanalyse. Het risico wordt bepaald aan de hand van drie samenhangende factoren: belangen, dreigingen en weerbaarheid.¹⁰⁵ De eerste factor betreft persoonlijke, organisatie-, keten- en maatschappelijke belangen die cybersecurity bescherming vereisen. In samenhang hiermee moeten de dreigingen en de maatregelen hiertegen (weerbaarheid) worden geanalyseerd om de cyberveiligheid te verbeteren.

100 Ian Traynor, 'Russia Accused of Unleashing Cyberwar to Disable Estonia', *The Guardian*, 17 mei 2007. Beschikbaar op: <http://www.guardian.co.uk/world/2007/may/17/topstories3.russia>.

101 Laura Starink, 'Reconstructie van de vijfdaagse oorlog in Georgië', *nrc.nl>archieff*, 11 oktober 2008.

102 Albert Benschop, 'Cyberoorlog – Slagveld Internet', *De Wereld*, p. 219-232.

103 David E. Sanger, 'U.S. Blames China's Military Directly for Cyberattacks', *The New York Times*, 6 mei 2013.

104 Cybersecuritybeeld Nederland – CSBN-3, zie voetnoot 99, p. 60.

105 Idem, p. 17-43.



Sympathisanten betuigen in Berlijn hun steun aan klokkenluider Edward Snowden, de voormalig CIA medewerker die in juni 2013 gevoelige informatie aan de media lekte.

Foto: mw238

Huidig nationaal beleid, organisatie en capaciteiten

In Nederland stelde de Tweede Kamer in februari 2011 de Nationale Cyber Security Strategie (NCSS) vast met de titel 'Slagkracht door samenwerking'.¹⁰⁶ De Strategie heeft als doel een veilig, betrouwbaar en veerkrachtig digitaal domein te realiseren en de kansen te benutten die dit de Nederlandse samenleving biedt. Hiervoor is een integrale cybersecurity-aanpak nodig, gebaseerd op publiek-private samenwerking. Op basis van de NCSS is op 30 juni 2011 de Nationale Cyber Security Raad (een onafhankelijk adviesorgaan voor de Nederlandse Regering) opgericht. Vervolgens kwam het Nationale Cyber Security Centrum (NCSC) tot stand op 1 januari 2012, gebaseerd op samenwerking tussen publieke en private partijen. Het NCSC heeft ten doel expertise en advies te verstrekken, dreigingen te monitoren en te handelen bij crises. Het Centrum heeft een veiligheidschecklist vervaardigd voor toezicht, controle en data verwerking voor industriële controlesystemen.

106 *Nationale Cyber Security Strategie: Slagkracht door samenwerking*. Den Haag: 22 februari 2011.

Het Nederlandse Ministerie van Defensie publiceerde in juni 2012 de Defensie Cyber Strategie, die zich richt op de rol van de krijgsmacht in het digitale domein.¹⁰⁷ Als specifieke prioriteiten noemt de strategie onder meer de ontwikkeling van offensieve militaire capaciteiten en verdere uitbouw van binnenlandse en internationale samenwerking. De toenemende verwevenheid van militaire en civiele, publieke en private, nationale en internationale actoren in het digitale domein speelt hierbij een belangrijke rol. De Defensie *Cyber Task Force*, opgericht begin 2012, gaat in 2014 op in het nieuwe Defensie Cyber Commando. In geval van een noodsituatie kan de Minister van Defensie op verzoek de civiele autoriteiten met cybercapaciteit steunen in het kader van ICMS. Het omgekeerde is ook het geval. Onduidelijk is nog de verhouding tussen het Nationale Cyber Security Centrum en het Defensie *Cyber Security Commando*. Het Ministerie van Defensie is, tot slot, in 2012 toegetreden tot het *Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence* (CCDCoE), een militair samenwerkingsverband van de NAVO gevestigd in de Estse hoofdstad Tallinn. Hiermee kan Nederland zijn krachten bundelen en zijn kennispositie verbeteren.

Op 28 oktober 2013 is een tweede versie van de NCSS verschenen.¹⁰⁸ NCSS2 constateert onder meer dat de internationale inzet steeds belangrijker wordt. Zo moeten afspraken over samenwerking, (gedrags)normen en standaarden in Europees en in breder internationaal verband worden gemaakt. NCSS2 beschouwt de *EU Cybersecurity Strategy* als een belangrijke stap op weg naar een veilige digitale omgeving binnen Europa. NCSS2 acht de Nederlandse strategie in lijn met de uitgangspunten van de EU Strategie en zet op basis daarvan nieuwe stappen. Het betreft (zelf)regulering, transparantie en kennisontwikkeling, die als concepten in verschillende vormen zijn verweven in de Strategie. Zo noemt de Strategie bijvoorbeeld transparantie als een randvoorwaarde voor versterking van het vertrouwen tussen de actoren.

NCSS2 bevestigt dat cybersecurity onlosmakelijk is verbonden met internationale samenwerking, waardoor de eigen publiek-private cybersecurity-aanpak ook buiten de landsgrenzen moet worden bevorderd. Zo wil Nederland een vooraanstaande rol spelen bij het zoeken naar nieuwe coalities, waarin alle betrokken partijen vertegenwoordigd zijn om te komen tot internationaal geaccepteerde normen en standaarden voor het handelen in het cyberdomein. NCSS2 meldt dat Nederland daarom actief inzet op internationale samenwerking en een duidelijke rol inneemt als bemiddelaar en knooppunt voor cyber security. Nederland maakt daarbij gebruik van de geïntegreerde benadering, wat inhoudt dat alle relevante partijen in het overleg zijn vertegenwoordigd om zo te komen tot *internationaal* geaccepteerde normen en standaarden voor handelingen in het cyber domein.

107 Ministerie van Defensie, *Defensie Cyber Strategie*, 27 juni 2012.

108 Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, *Nationale Cyber Security Strategie 2: Van bewust naar bekwaam*. Den Haag: november 2013.

Situatie in buurlanden

België

België beschikt sinds 21 december 2013 over een Cyber Security Strategie, goedgekeurd door de Federale Regering.¹⁰⁹ De Strategie stelt drie strategische doelen voorop om de cyberveiligheid in België te garanderen: streven naar een betrouwbare cyber ruimte met respect voor de fundamentele rechten en waarden van de moderne samenleving; streven naar een optimale beveiliging en bescherming van de kritieke infrastructuren en overheidssystemen tegen cyberdreiging; en het ontwikkelen van eigen cybersecurity capaciteiten voor een onafhankelijk veiligheidsbeleid en een gepaste reactie op veiligheidsincidenten.

Verschillende cyberaanvallen op het kabinet van de Eerste Minister, het Ministerie van Buitenlandse Zaken en op verschillende grote communicatiebedrijven hebben geleid tot de goedkeuring van de oprichting van het Centrum voor Cybersecurity België (CCB) op 19 december 2013. Het CCB is geplaatst op het niveau van de Eerste Minister en zorgt voor de interdepartementale coördinatie. Realisatie is voorzien voor maart 2014.

Het CCB heeft als nationale autoriteit de volgende beleidsmatige, methodologische en coördinerende opdrachten: toezien op en naleving van de cyberveiligheid, met inbegrip van het crisisbeheer bij cyberincidenten; het bieden van een overlegplatform voor alle betrokken partners, zowel van de kant van de overheid als private en wetenschappelijke wereld; en het sensibiliseren van gebruikers van informatiesystemen.

Het CCB heeft op internationaal gebied als taak het coördineren van de aanwezigheid van België in internationale fora en van het formuleren en opvolgen van het Belgisch standpunt ter zake; en uitwerken en toezien op de uitvoering van de standaarden, veiligheidsnormen en richtlijnen voor de informatiesystemen van de overheid.¹¹⁰

De Belgische Defensie investeert sinds 2006 in de realisatie van een eigen *Cyber Defence* capaciteit. Deze besteedt bijzondere aandacht aan systemen die geclassificeerde informatie verwerken en aan systemen die gebruikt worden ter ondersteuning van militaire operaties. De *Cyber Defence* capaciteit werkt nauw samen met het *NATO Computer Incident Response Capability* (NCIRC) in het identificeren van kwetsbaarheden en het behandelen van veiligheidsincidenten.¹¹¹

109 Cyber Security Strategy.be Securing Cyberspace, 18 December 2012.

110 Sarah Delafortrie en Christophe Springael, 'Oprichting van het Centrum voor cybersecurity België', PRESSCENTER.ORG, 19 december 2013.

111 *Schriftelijke vraag nr. 5-4320 van Karl Vanlouwe (N-VA) d.d. 28 december 2011 aan de minister van Landsverdediging*, p. 4.

Duitsland

Duitsland kent sinds maart 2011 een nieuwe cyber veiligheidsstrategie.¹¹² Deze strategie richt zich op tien strategische gebieden, die in vijf clusters zijn te groeperen: 1. de bescherming en veiligheid van Duitse kritische netwerken en systemen; 2. de oprichting van een Nationaal Cyber Response Centrum (NCRC) en een Nationale Cyber Veiligheid Raad (NCVR); 3. effectieve controle op cybermisdrijven; 4. internationale samenwerking; 5. cyberbijscholing van personeel in federale instellingen. Aan het hoofd van de NCVR staat een staatssecretaris van het Ministerie van Binnenlandse Zaken. De Raad richt zich op coördinatie van preventieve en cyber security maatregelen.

Duitsland onderscheidt civiele cybersecurity, gericht op alle ICT systemen voor civiel gebruik in de Duitse cyberspace, en militaire cybersecurity voor de ICT systemen voor militair gebruik. Binnen de *Bundeswehr* heeft het Departement van Informatie en Computer Network Operaties van de Strategische Verkenning Eenheid als taak cyber capaciteiten te ontwikkelen. Deze 60 personen sterke eenheid in *Rheinbach* treft in het geheim voorzieningen voor een elektronische noodtoestand, inclusief digitale aanvallen op servers en netwerken in de buitenwereld.¹¹³ Het beschikt voor het laatste over offensieve capaciteiten.¹¹⁴

Frankrijk

Frankrijk heeft als belangrijkste autoriteit voor cyberverdediging het Franse Netwerk en Informatie Veiligheid Agentschap, opgericht in 2009. Het opereert onder de premier en is deel van het Algemene Secretariaat voor Nationale Defensie. In 2011 publiceerde het Agentschap de officiële Franse cyber strategie.¹¹⁵

Het Franse Witboek over Defensie en Veiligheid, verschenen in 2013, besteedt onder de titel 'Het gevecht tegen cyberdreigingen' ruim aandacht aan cybersecurity. Het Witboek bepaalt dat een grootschalige cyberaanval op de Franse staatsinstellingen wordt beschouwd als een oorlogsdad.¹¹⁶

Over de hele linie beschouwt Frankrijk het verzamelen van informatie en de behartiging van cybersecurity, inclusief detectie en identificatie van daders, als maatregelen van nationale soevereiniteit, waardoor de Franse wetgevers in staat zijn om strengere middelen toe te passen bij het toezicht op cyber.

112 German Federal Ministry of the Interior, *Cyber Security Strategy for Germany*. Berlijn: februari 2011.

113 J. Goetz, M. Rosenbach en A. Szandar, 'National Defense in Cyberspace', *Der Spiegel Online International*, 11 februari 2009. Zie: www.spiegel.de.

114 Michael Fischer, 'German Armed Forces Equipping for Cyber War', *Atlantic Council*, 24 mei 2013.

115 French Network and Information Security Agency, *Information Systems Defence and Security: France's Strategy*. Parijs: 2011.

116 Ministère de la Défense, *French White Paper – Defence and National Security 2013*. Parijs: juli 2013, p.100-103.

De Franse doctrine van het nationale antwoord op een grote cyberaanval is gebaseerd op twee complementaire componenten. De eerste betreft de bescherming van informatiesystemen en hulpbronnen op nationaal niveau. Deze beschermingoperaties worden gecoördineerd onder verantwoordelijkheid van de premier. De tweede component betreft een actief antwoord – aanpassen van de acties tegen een aanval, qua intensiteit in overeenstemming met de aard en reikwijdte van de aanvallen – beginnende met diplomatieke middelen, juridische of politiemaatregelen. Als nationale strategische belangen bedreigd worden, kunnen ook middelen van het Ministerie van Defensie worden ingezet.

Wat betreft internationale samenwerking beveelt de Franse strategie aan de relaties met belangrijke partners van Frankrijk te onderzoeken, vooral met het Verenigd Koninkrijk en Duitsland. Op Europees niveau steunt Frankrijk de totstandkoming van een Europees beleid gericht op het versterken van de bescherming tegen cyber aanvallen.

Verenigd Koninkrijk

Het VK actualiseerde haar *Cyber Security Strategy* in november 2011 met de blik een aantal jaren vooruit. In de Britse visie wordt aan het cyberdomein grote economische en sociale waarde ontleend. De eigen acties in het cyber domein dienen te worden geleid door de kernwaarden van vrijheid, eerlijkheid en transparantie. Ze moeten de rechtsstaat, de welvaart, nationale veiligheid en een sterke maatschappij vergroten.¹¹⁷ De strategie beschouwt een cyberaanval dan ook als een bedreiging van de nationale veiligheid. Het Verenigd Koninkrijk onderstreept het belang van internationale samenwerking, niet alleen met de Verenigde Staten, Australië, Frankrijk en opkomende mogendheden, maar ook in internationale organisaties als het Gemenebest, de Raad van Europa, de OVSE, de EU en de NAVO. In internationaal overleg moeten normen en vertrouwenwekkende maatregelen worden ontwikkeld.

De *Strategic Defence and Security Review* uit 2010 riep op tot de oprichting van een Defensie Cyber Operaties Groep, die tegen maart 2015 operationeel moet zijn.¹¹⁸ Het betreft hier een samenvoeging van cybereenheden bij het Ministerie van Defensie om zo coherente integratie van cyberactiviteiten te verzekeren over het gehele spectrum van operaties. Het nieuwe *Joint Forces Command* geeft leiding aan de ontwikkeling en integratie van cyberverdediging.

Internationale ontwikkelingen

De EU en de NAVO zijn beide belangrijke actoren op het gebied van cybersecurity. In deze deelstudie gaat de aandacht vooral uit naar de EU vanwege de rol van deze organisatie ten aanzien van de verwevenheid van interne en externe veiligheid.

117 Cabinet Office, *The UK Cybersecurity Strategy: Protecting and Promoting the UK in a Digital World*. Londen: november 2011.

118 UK HM Government, *Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review*. Londen: 2010.

De NAVO beperkt zich voornamelijk tot verdediging van de eigen systemen tegen externe dreigingen.

De *EU Cyber Security Strategy* dateert van begin 2013.¹¹⁹ De Europese Commissie heeft tevens een richtlijn voorgesteld inzake netwerk- en informatiebeveiliging. Deze moet nog wel door de Raad en het Europees Parlement aanvaard worden.

De Strategie kent vijf prioriteiten, die de visie van de EU op het gebied van cyber security verduidelijken:

- *cyberspace* veerkrachtig maken;
- cybercriminaliteit drastisch terugdringen;
- cyberdefensiebeleid en -capaciteit ontwikkelen in het kader van het GVDB;
- industriële en technologische voorzieningen voor cybersecurity ontwikkelen; en
- een coherent internationaal cybersecuritybeleid voor de Europese Unie uitstippelen en de kernwaarden van de Europese Unie bevorderen.

De richtlijn kent een aantal maatregelen, zoals:

- De lidstaten moeten een strategie voor netwerk- en informatiebeveiliging vaststellen en een bevoegde nationale instantie voor netwerk- en informatiebeveiliging aanwijzen.
- De lidstaten en de Commissie gaan een samenwerkingsverband aan om vroegtijdige waarschuwingen over risico's en incidenten via een veilige infrastructuur te delen, met elkaar samen te werken en regelmatig *peer reviews* uit te voeren.
- Exploitanten van essentiële infrastructuur in een aantal sectoren, aanbieders van diensten van de informatiemaatschappij en overheden moeten risicobeheersingsregelingen invoeren en ernstige incidenten met betrekking tot hun kerndiensten melden.

De Europese Raad van december 2013 besteedt in de Raadsconclusies ook aandacht aan cybersecurity. De Raad vraagt in 2014 een EU-beleidskader voor cybersecurity (*EU Cyber Security Framework*) tot stand te brengen, op basis van een voorstel van de Hoge Vertegenwoordiger in samenwerking met de Commissie en het Europees Defensie Agentschap.¹²⁰

Wat betreft cyberaanlegenheden verwelkomt de Raad opstelling van een stappenplan en concrete projecten die toegespitst zijn op opleiding en oefeningen, verbetering van de civiel-militaire samenwerking op basis van de cyberbeveiligingsstrategie van de

119 Europese Commissie, *Cyber Security Strategy of the European Union: An Open, Safe and Secure Cyberspace*, Joint Communication to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Brussel: 7 februari 2013.

120 Europese Raad, *European Council Conclusions 19-20 December 2013*. Brussel: 20 december 2013.

EU, alsook de bescherming van middelen tijdens EU-missies en –operaties. De Raad verwelkomt tevens verbetering van de civiel-militaire samenwerking op basis van de cyberbeveiligingsstrategie van de EU.

In juni 2011 is de *NATO Policy on Cyber Defence* vastgesteld. Het gaat voornamelijk om bescherming van de eigen NAVO-systemen en minimumvereisten voor bescherming van nationale netwerken voor zover die verbonden zijn met deze systemen of NAVO-informatie verwerken. Hierbij kan onder meer assistentie worden verleend door het eerder genoemde CCDCoE in Tallinn, het *NATO Consultation, Command and Control Agency* (NC3A) en de *NATO CIS School*. De Secretaris-Generaal van de NAVO, Anders Fogh Rasmussen, heeft in zijn Jaarrapport 2013 gemeld dat de 51 NAVO-locaties (NAVO-hoofdkwartier, de NAVO commandostructuur en NAVO-agentschappen) onder voortdurende surveillance staan en beschermd worden door versterkte sensoren en *intrusion* detectietechnologieën.

Alle activiteiten van de NAVO op het gebied van digitale beveiliging, informatietechnologie en raketafweer worden in Den Haag ondergebracht bij het *NATO Communications and Information Agency* (NCIA). Hiermee komt een einde aan de verspreiding van NAVO-activiteiten op dit gebied over meerdere locaties. NCIA gaat alle software ontwikkelen voor operaties (*command & control*) en om cyberaanvallen af te slaan. NCIA-Den Haag wordt hiervoor uitgebreid met vijftig tot honderd medewerkers.

Slot

De verwevenheid tussen externe en interne veiligheid is de afgelopen jaren veel zichtbaarder en tastbaarder geworden, vooral door terroristische aanslagen, internationaal opererende criminele netwerken en toename van immigratiestromen. Recentelijk is bovendien sprake van snelle groei van cyberaanvallen. Ook rampen laten een stijgende tendens zien, althans waar het natuurrampen betreft. Nederland als open en sterk met de buitenwereld vervlochten samenleving is op dit punt kwetsbaar. Dat geldt voor alle vier dimensies die in dit hoofdstuk centraal staan.

De nexus externe-interne veiligheid is nauw verbonden met conflicten en instabiliteit in landen en regio's buiten Europa, die veiligheidsrisico's binnen Europa veroorzaken. Zoals ook hoofdstuk 1 van deze Monitor laat zien, gaan de grootste uitdagingen uit van de 'Gordel van Instabiliteit', die zich uitstrekt van noordelijk Latijns-Amerika en de Cariben via Noord-Afrika naar het Midden- en Nabije-Oosten. Daarmee is niet gezegd dat alle dreigingen die uitgaan van bijvoorbeeld terrorisme en georganiseerde criminaliteit per definitie externe oorzaken hebben. Zo was in 2012 het overgrote deel van terroristische aanslagen in Europa gerelateerd aan separatisme. Grensoverschrijdende criminaliteit bestaat ten dele ook uit netwerken die intra-Europees opereren. Dat neemt niet weg dat directe verbanden bestaan tussen de 'Gordel van Instabiliteit' en de interne veiligheid. Dreigingen en risico's voor de interne veiligheid kunnen hun oorsprong of voedingsbodem vinden in conflictgebieden. Dat geldt onder meer voor terrorisme en

extremisme alsmede voor immigratieproblemen. Tegelijkertijd biedt instabiliteit de gelegenheid aan criminele netwerken om hun activiteiten te ontplooiën bij afwezigheid van goed functionerende orde- en gezagsstructuren. De routes van de drugshandel vanuit Zuid-Amerika via West- en Noord-Afrika zijn hiervan een voorbeeld.

Het beleid van landen en internationale samenwerkingsverbanden zoals de Europese Unie is er op gericht externe en interne veiligheidsstrategieën, organisatiestructuren en beschikbare capaciteiten beter op elkaar af te stemmen. In de praktijk stuit dit op problemen o.a. door de bestaande scheiding van bevoegdheden van actoren (ministeries, instituties) die verantwoordelijk zijn voor het externe en het interne veiligheidsbeleid. De aard van deze problematiek is verschillend per land, zo toont de analyse van de situatie in Nederland en vier partnerlanden aan. Nederland zoekt de oplossingen vooral in praktische samenwerking, die in grote landen zoals Duitsland en het Verenigd Koninkrijk alleen al vanwege schaalgroottes en variëteit van betrokken instanties lastiger te realiseren is.

De Europese Unie kampt bovendien met het vraagstuk van de juridische scheiding van bevoegdheden tussen het externe en interne werkkterrein. De externe veiligheid functioneert op basis van intergouvernementele samenwerking tussen de lidstaten, terwijl de interne veiligheid overwegend supranationaal c.q. communautair opgezet is. Deze scheiding van bevoegdheden op basis van de verdragen werpt barrières op voor kruisbestuiving en coördinatie, en zeker voor vergaande samenwerking op dit vlak en integratie van het externe en interne veiligheidsbeleid. Vooralsnog lijkt het beter dat de EU zich concentreert op stapsgewijze intensivering van de afstemming tussen de voor het externe en interne beleid verantwoordelijke spelers; dit omdat een grote sprong voorwaarts via verdragswijziging politiek niet realistisch is.

2 Dreigingen en risico's in de toekomst

Hiervoor is reeds gewezen op de 'Gordel van Instabiliteit' die een belangrijke bron vormt van externe dreigingen die gevolgen kunnen hebben voor de interne veiligheid. Een belangrijke conclusie van hoofdstuk 1 van deze Monitor is dat naar verwachting de instabiliteit en fragiliteit in deze gordel de komende jaren zal toenemen. Daarbij liggen de belangrijkste *hot spots* in de directe omgeving van Europa, in het bijzonder de MENA-regio en sub-Sahara-Afrika. Daar manifesteert zich een zeer divers palet van hybride, grensoverschrijdende conflicten, dat als (potentiële) voedingsbodem voor extremisme, terrorisme, criminaliteit en immigratie fungeert; verschijnselen die gemakkelijk kunnen overslaan naar het Europese grondgebied. In de volgende paragrafen zullen mede op basis van deze bevindingen de verwachte ontwikkelingen voor de komende 5 à 10 jaar op de vier in dit hoofdstuk besproken dimensies in kaart worden gebracht.

Immigratie

Immigratie is een fenomeen dat onder invloed staat van interne en externe factoren door alle lagen van de samenleving heen. De verdere ontwikkeling van het vraagstuk is dan ook afhankelijk van sociale, economische, politieke en culturele factoren.

Demografische ontwikkelingen wijzen op een arbeidstekort van ongeveer 40 miljoen personen in Europa tegen 2050. Zonder immigratie zou het werknemertekort zelfs oplopen tot 55 miljoen. Dit probleem doet zich ook nu al voor, ondanks hoge werkloosheidscijfers in vele Europese landen. De oorzaak ligt in de *mismatch* tussen de benodigde arbeidskrachten en de werkloze bevolkingsgroepen. Wanneer dit gat niet wordt gevuld, zal de EU in de toekomst voor nieuwe uitdagingen op het gebied van immigratie komen te staan. Hiervoor zal de EU gezamenlijk beleid moeten ontwikkelen. De soms extreme ontwikkelingsongelijkheid in de wereld zal voor sterke *push* en *pull* factoren zorgen, die in de komende vijf tot tien jaar voor immigratiestromen zorgen vanuit de kansarme, dichtbevolkte en door conflicten gekenmerkte gebieden naar Europa.

Bij het uitblijven van een open publiek debat over uitdagingen, maar ook over de kansen van immigratie dreigt het verzet tegen immigratie, vooral in geval van immigratie van buiten de EU, toe te nemen. De huidige populistische tendensen en anti-immigratiesentimenten werken restrictief beleid - in de vorm van strengere immigratieregels, de criminalisering van irreguliere immigratie en *high tech border security* (ook wel de 'paramilitarisering' van de grenzen genoemd) - in de hand. Politici spelen in op de publieke opinie en passen hun beleid hier op aan. Immigratie zal hoe dan ook op de politieke agenda's van de EU en van Nederland staan.

Immigratiedeskundigen wijzen er op dat restrictief beleid bestaande problemen eerder vergroot dan verkleint. Immigranten zullen naar Europa en Nederland blijven trekken. Wanneer strengere regelgeving binnenkomst via reguliere kanalen bemoeilijkt, zullen zij op zoek gaan naar alternatieve en vaak illegale routes (bijvoorbeeld vanuit het Midden-Oosten via Turkije en de Balkan, terwijl ook Italië, Malta en Griekenland onder druk zullen blijven staan) en illegale methoden. Toenemende vraag zal aanbod creëren: criminele groeperingen zullen hierop inspelen. Dit vergroot niet alleen de kwetsbaarheid van immigranten, maar zal ook criminele netwerken, waaronder de wapen- en mensenhandel en -smokkel, verder versterken en hun invloed in het reguliere circuit doen toenemen. Het risico van verweving van reguliere en irreguliere migratie neemt dan ook toe. De grootste risico's hierbij schuilen niet in migratie zelf, maar in degenen, die de migratiestromen beheersen.

Verschillende factoren liggen ten grondslag aan de dreigingen die uitgaan van migratie. Armoede en instabiliteit maar ook andere factoren zoals terrorisme, klimaatverandering en andere risico's in de landen van herkomst kunnen tot migratie leiden. Politieke onrust, economische onderontwikkeling, bevolkingsdruk, etnische en religieuze conflicten, onderdrukking en instabiliteit in landen en regio's buiten Europa zullen dus een belangrijke rol spelen. Wat betreft migratie zijn de risico's het grootst vanuit het

Midden-Oosten (Syrië en Jemen), maar bij verdere toename van instabiliteit post-2014 ook vanuit Afghanistan, Noordelijk Afrika, de sub-Sahara en de Hoorn van Afrika. Ook de zogenoemde *South-South* migratie kan gevolgen hebben voor Europa.¹²¹ Verder weg kunnen politieke instabiliteit in opkomende economieën zoals in Azië nieuwe migratiestromen tot gevolg hebben. Ook dichterbij huis bevinden zich zwakke plekken. Onrust in landen en gebieden grenzend aan de EU (Oekraïne, Turkije, Transkaukasus) kan eveneens tot migratie naar de EU leiden.

Vaak is er naast politieke spanningen en conflict in herkomstlanden ook sprake van slecht functionerend bestuur of afwezigheid van een eenduidig migratiebeleid. Het is noodzakelijk dat de EU doorgaat met het sluiten van *partnerships* met de landen buiten de EU, alsmede de *transitlanden*, om irreguliere migratie te beperken of voorkomen. Het aanpakken van de oorzaken van migratie heeft op de lange termijn echter het meeste effect.

Naast externe dreigingen, ontstaan problemen ook van binnenuit. Xenofobische tendensen en de opkomst van extreemrechtse groeperingen, maar ook economische ontwikkelingen in Europa en een gebrekkig integratiebeleid spelen hierbij een belangrijke rol. Zo kunnen aanhoudend zwakke economische vooruitzichten in EU-lidstaten bijdragen aan intensivering van de migratieproblematiek, terwijl economisch herstel waarvan iedereen in de samenleving profiteert juist de druk van de migratieketel zou kunnen halen. Er is sterk politiek leiderschap nodig om deze negatieve ontwikkelingen het hoofd te kunnen bieden en met name ook de kansen van migratie te benadrukken en hiermee het begrip binnen de eigen gemeenschap te vergroten. Overigens hangt migratie ook vaak samen met economische kansen, waardoor immigratie naar Europa juist kan toenemen wanneer de economie beter gaat draaien.

De verwachting is dat de migratiedruk vanuit de Middellandse Zee op de Europese zuidelijke buitengrenzen de komende jaren verder zal groeien. Het risico op sterfte tijdens deze migratie zal eveneens groter worden. Criminele organisaties zullen de organisatie van deze vorm van mobiliteit steeds meer overnemen. Mensensmokkel zal hierdoor in toenemende mate zijn aan te duiden als zware criminaliteit en schending van de mensenrechten. Ook is te verwachten dat de verdere mondialiseringstrend hogere mobiliteit van personen met zich mee zal brengen. De zuidelijke landen van Europa blijven een bovenproportionele last dragen om migratiestromen op te vangen en om humanitaire rampen in de Middellandse Zee te voorkomen. De komende jaren moet hier een duurzame oplossing voor komen, die de met zware economische problemen kampende landen in Zuid-Europa ontlast, en waarbij de solidariteit van o.m. Nederland gevraagd zal zijn.

121 De Wereldbank definieert 'South-South migratie' als migratie tussen lage- en middeninkomen landen.

Terrorisme

De dreiging die in de toekomst van terrorisme uitgaat kent geen eenduidige oorzaak. Integendeel, de verwachting is dat vele factoren de aard en het niveau van de dreiging blijven bepalen. De bron van het veiligheidsrisico heeft een intern en een extern gezicht; veelal zal wederkerige beïnvloeding plaatsvinden. Wat betreft de externe bron van terrorisme is het risico op verdere geografische verspreiding groot. Bovendien is de verwachting dat de handelswijze van overheden (zowel in Nederland als in derde landen) een rol van betekenis zal spelen bij de mate waarin sluimerende problemen zich ontwikkelen naar daadwerkelijke veiligheidsrisico's. De mate en het succes van effectieve internationale samenwerking is daarom van groot belang.

Wat betreft de belangrijkste bronnen van het probleem, tonen analyses aan dat instabiliteit als gevolg van onrust, opstanden en strijd in landen in Noord-, Oost-, en West-Afrika, en in verschillende landen in het Midden-Oosten, door extremistische jihadistische Al Qaida-achtige organisaties wordt misbruikt om hun machtspositie uit te bouwen. Er is tevens een reëel gevaar dat extremistische terroristische organisaties bepaalde situaties zodanig uitbuiten dat een land helemaal onbestuurbaar wordt, met volledige ineenstorting van politieke, sociale en economische structuren als gevolg. Deze organisaties zullen daarom aansturen op verstoring van het bestuur in landen. Toename van religieuze intolerantie in gemeenschappen vergroot bovendien de kans op misbruik van situaties voor een gewelddadig extremistische agenda.

Ook wanneer de situatie in Syrië normaliseert en de aantrekkingskracht op jongeren in het Westen om zich bij de strijd aan te sluiten afneemt, zal het probleem van *foreign fighters* blijven en een acuut intern en extern veiligheidsprobleem blijven. Waarschijnlijk zal het probleem migreren en uitwaaiëren naar andere landen en regio's, waar interne onrust en instabiliteit gelegenheid bieden aan extremistische groeperingen om zich te ontplooiën en waarbij deze *foreign fighters* zich aansluiten. Dergelijke extremistische organisaties hanteren momenteel primair lokale of regionale agenda's en soms is er zelfs sprake van onderlinge concurrentie. Toch bestaat de neiging om het Al Qaida-merk te hanteren en is er sprake van een trend naar meer onderlinge internationale banden en een meer internationale jihadistische gemeenschappelijke doelstelling. Financiële ondersteuning van het wahabisme en salafisme door rijke individuen uit Qatar en Saoedi-Arabië is een factor die van invloed is op de ontwikkeling en de dreiging die de komende jaren van deze netwerken zal uitgaan. Maar dit zal ook invloed hebben op de processen van radicalisering in andere regio's en binnen westerse landen. De mate waarin overheden en maatschappelijke organisaties in staat zullen blijken om onderwijs in te zetten en strategisch gebruik te maken van (sociale) media voor het tegengaan van propaganda en rekrutering, zal bepalend zijn voor de vraag of effectief weerwerk geboden kan worden aan deze sluipende trend.

De grote hoeveelheden kleine wapens die in omloop zijn in de MENA-regio en de Sahel, werken lokale instabiliteit bovendien in de hand. Wapenhandel (ook door westerse mogendheden) kan derhalve invloed hebben op de ontwikkeling van de conflicten in die

regio. Hoewel de macht en kracht van de hoofdtak van Al Qaida momenteel niet hoog wordt ingeschat, kan de Amerikaanse troepenterugtrekking uit Afghanistan als mogelijk gevolg hebben dat deze hoofdtak van Al Qaida weer meer macht vergaart in Centraal-Azië.

In termen van tegenmaatregelen, bestaat de vrees dat overheden in delen van Afrika en het Midden-Oosten, uit angst voor de risico's van ontwrichtende activiteiten van extremistische jihadistische organisaties, zullen 'overreageren' in hun streven om dreigingen het hoofd te bieden voordat het gevaar zich daadwerkelijk manifesteert. Dergelijke overreacties kunnen leiden tot verdere polarisatie van samenlevingen, onderdrukking en ernstig repressief beleid, wat juist bijdraagt aan omstandigheden die als oorzaken voor radicalisering en terrorisme worden gezien. Ze hebben zo een katalyserend effect. Belangrijk in dit verband is om te onderstrepen dat ook beperking van de politieke manoeuvreerruimte waarbinnen NGOs kunnen opereren van invloed is op de weerbaarheid van samenlevingen tegen radicalisering en gewelddadig extremisme.

Als gevolg van bovengenoemde ontwikkelingen zullen westerse landen zich noodzaak zien hun nationale veiligheidsbelangen *op afstand* te verdedigen. Dit kan ertoe leiden dat zij meer betrokken raken bij interne conflicten in derde landen, waar terrorisme en *insurgency* door elkaar lopen. Dit kan worden ervaren als een moderne vorm van kolonialisme en kan leiden tot toenemende spanningen tussen grote mogendheden over de noodzaak van deze inmenging. Aan de andere kant lijkt het onvermijdelijk dat het uitwaaiëren van het probleem van de *foreign fighters* in Afrika en het Midden-Oosten en de proliferatie van Al Qaida-achtige regionale extremistische organisaties op den duur een grotere bedreiging voor de interne Europese veiligheid zal gaan vormen. De ontwikkelingen in Afrika en het Midden-Oosten kunnen bovendien intern in Nederland een klimaat creëren waarin de kans op gewelddadige aanslagen van geradicaliseerde groepen of eenlingen toeneemt. Factoren die hierbij een rol spelen zijn: versterking van het antiwesters sentiment mede als gevolg van onvrede over de gevoerde buitenlandse politiek; een toenemende kloof in de samenleving veroorzaakt door het 'wij-zij-denken'; grotere problemen met de multiculturele samenleving, eventueel versterkt doordat bepaalde groepen langer last houden van de economische crisis; maar ook toename van anti-jihad groeperingen, anti-immigratie en anti-multiculturele samenleving sentimenten, mogelijk versterkt door rechts-extremistische en neonazistische groeperingen (met name in Centraal- en Oost-Europa) en toenemend populisme. De trend van individualisering binnen samenlevingen en de druk om succesvol te zijn, worden ook gezien als factoren die van invloed zijn op de wijze waarop individuen zich ontwikkelen en de risico's van radicalisering met gewelddadig extremisme als gevolg. Overreactie van westerse overheden op deze combinatie van dreigingen kan de problemen nodeloos groter maken, in de vorm onevenwichtige beeldvorming, stigmatisering en verkeerde beleidskeuzes. Dit kan uiteindelijk tot een afname van de weerbaarheid van de bevolking leiden, en tot ondermijning van de beginselen van de rechtstaat en een uitholling van het recht op *privacy*. Toegenomen technische mogelijkheden voor opsporing en bescherming, gebruikt zonder kritische

discussie over het waardensysteem dat de inzet zou moeten beoordelen op noodzaak en effectiviteit, kan in dit verband leiden tot beleidskeuzes die in het kader van terrorismebestrijding averechtse gevolgen hebben.

De verwachting is dat het geografische zwaartepunt van terroristische dreigingen in het Westen met name in grote steden zal liggen. Dan gaat het in het bijzonder om bepaalde wijken met interetnische spanningen, die o.a. het gevolg zijn van de polarisatie in de samenleving en van onvrede bij bepaalde etnische groepen over het gevoerde buitenlandse beleid. Verder zal Europa kwetsbaar blijven voor aanslagen door eenlingen en extremisten die terugkomen uit conflictgebieden of door *home-grown* groepen die het extremistisch-jihadistische gedachtegoed aanhangen en zich verwant voelen met de jihadistische strijd die elders gevoerd wordt. Bronlanden van deze problematiek blijven landen uit Afrika en het Midden-Oosten. Andere geografische zwaartepunten voor dreigingen van terrorisme liggen in Centraal- en Zuid-Azië.

Grensoverschrijdende criminaliteit

De dreigingen die voortkomen uit transnationale criminaliteit zullen het komende decennium waarschijnlijk onverminderd hoog zijn. Twee factoren domineren dit toekomstbeeld: toenemende flexibiliteit en mobiliteit; en de verdere verschuiving van de fysieke naar de virtuele wereld.

Grensoverschrijdende criminaliteit zal zich blijven kenmerken door flexibiliteit, zowel in vorm, maar ook in samenstelling, rolverdeling en werkterrein. Door aanhoudende mobiliteit van personen, geld en goederen blijft de kwetsbaarheid voor georganiseerde transnationale criminaliteit bestaan en neemt deze mogelijk zelfs toe. Individuele staten proberen op nationaal niveau zicht te houden op deze stromen. Een adequaat en samenhangend inzicht in stromen van personen en/of goederen op Europees of mondiaal niveau ontbreekt echter. Van deze omissies maken bijvoorbeeld mensensmokkelaars gebruik.

Naast fysieke mobiliteit, zal naar verwachting ook de verschuiving van transnationale criminaliteit van de fysieke wereld naar de virtuele wereld verder gaan. Op een aantal terreinen zal deze ontwikkeling zich nadrukkelijk manifesteren. Dan gaat het vooral om financiële stromen die zich via virtuele kanalen over de aarde bewegen. Deze zijn zowel in aard als aantal nauwelijks meer te volgen. Contact met de fysieke wereld hoeft niet of nauwelijks te worden gemaakt, met als gevolg dat de feitelijke vaststelling van financiële transacties, witwassen en de daarmee samenhangende bewijsgaring wordt bemoeilijkt.

Bij vergelijking van de inhoudelijke prioriteiten van de buurlanden valt op dat cybercrime en mobiel banditisme, naast klassieke thema's als drugsbestrijding, terugkomen als voornamelijk aandachtspunten voor het optreden van overheden. Deze prioriteiten zijn ook terug te vinden bij Europol en Interpol. Beide organisaties hebben fors ingezet op de Europese en mondiale aanpak van cybercrime. Europol lanceerde in 2013 het Europese Cybercrime Centrum, terwijl Interpol in Singapore in 2014 het *Global Complex*

for Innovation opent. Alle buurlanden benoemen, naast de dreigingen die uitgaan van criminaliteitsdelicten, ook de veiligheidsrisico's die uitgaan van fragiele staten en de snel veranderende vorm waarin criminele samenwerkingsverbanden zich manifesteren als prioriteiten.

Voorts valt het op dat de omvang¹²² en het (geografische) bereik van de internationaal opererende criminele bendes toeneemt, terwijl de aanpak ervan (nog) versnipperd is over individuele staten die al dan niet in gemeenschappelijke projecten¹²³ de strijd tegen de transnationale misdaad aangaan. Vooral kleinere landen zijn onvoldoende in staat om georganiseerde criminaliteit het hoofd te bieden. Relatief nieuwe staten hebben doorgaans moeite met het vinden van bovenstatelijke antwoorden op transnationale criminaliteit.

Criminele netwerken zullen in het bijzonder de afwezigheid van een Europese aanpak blijven uitbuiten. Daar de oprichting van een Europees Openbaar Ministerie voorlopig onbespreekbaar is, zal vooralsnog de nationale aanpak domineren. Bovendien kenmerkt het optreden van de meeste politiekorpsen zich door reactiviteit: optreden als de situatie daar om vraagt. Dat is nodig, maar door de maatschappelijke dynamiek en de snelheid van veranderingen en innovaties loopt de politie in veel gevallen achter de feiten aan. Proactief optreden of anticiperen op te verwachten (criminogene)ontwikkelingen is de meeste Europese politieorganisaties (nog) niet gegeven.¹²⁴ Het is voor politie en justitie dan ook noodzakelijk om sneller dan tot nu toe in te spelen en te anticiperen op nieuwe, vernieuwde of toekomstige vormen van criminaliteit.

Cyber

Cyberspionage, -criminaliteit en -terrorisme nemen onvermijdelijk verder toe. Daarbij dient zich steeds nadrukkelijker het vraagstuk aan van de groeiende afhankelijkheid van het internet. De waarde van informatie neemt toe, zonder dat de bescherming hiermee in de pas loopt. Het ICT-onderwijs schenkt in te beperkte mate aandacht aan deze problematiek, waardoor een (te) kleine groep specialisten in staat is om ICT-veiligheid te waarborgen. Blijvend gebrek aan bewustwording over elementaire cyberdreigingen (bijv. meer geavanceerde kwaadaardige *malware*; veelvormige dreigingen) in publieke,

122 Europol, *EU Organized Crime Report 2003*. Brussel: 2003. In 2002 schatte Europol dat er in de Europese Unie 2000 criminele groeperingen actief waren. In 2013 stelt Europol dat het aantal is opgelopen tot zeker 3600. Zie: Europol, *Serious Organized Crime Threat Assessment 2013*, p. 34-36.

123 Vaak vorm gegeven door middel van EMPACT (EMPACT staat voor *European Multidisciplinary Platform against Crime Threats*) projecten. Zie ook hiervoor onder EU beleid.

124 J. Hogeboom, *Toekomstonderzoek voor de Nationale Politie, Focus op feiten of Fictie?*, januari 2014.

private, en civiele maatschappelijke sectoren vergroot zo de kwetsbaarheid van samenlevingen.

De verschillende doelgroepen kennen elk hun eigen dreigingen en kwetsbaarheden. Mogelijk is voor iedereen de impact van cyber het grootst als nationale systemen/vitale infrastructuur worden ontregeld. Hoewel daar vaak overheidsbemoediging aanwezig is (regelgeving/toezicht), ligt eigendom en daadwerkelijke aansturing vaak in private handen. Een belangrijke kwetsbaarheid in dit opzicht, is het gebrek aan bewustwording van individuele ICT-gebruikers in combinatie met de groeiende aanwezigheid van ICT-platforms.

De financieel meest gevoelige sector is het bedrijfsleven, maar die sector is zich daarvan bewust en beveiligd zich ook veel beter. De overheid is voor haar beveiliging vaak afhankelijk van het functioneren van private bedrijven. Dat zal in de toekomst waarschijnlijk nog meer het geval zijn. In zekere zin wordt de dreiging op de private sector daarom ook een dreiging voor de overheid, met een mogelijk groter risico gezien de soms zeer beperkte interdepartementale samenwerking op overheidsniveau.

De internationale handel en het internationale monetaire en financiële systeem blijven *targets* voor cyberaanvallen. Dat geldt ook voor kritische Infrastructuur, zoals nationale en Europese stroomnetwerken en betalingssystemen.

Op inter-staatelijk niveau en meer in het algemeen blijft attributie vooralsnog een probleem dat beperkingen stelt aan mogelijke offensieve (tegen-) acties, omdat de oorsprong van de cyber aanval niet is vast te stellen. De kans op gebruik van cyber als wapen door o.a. *rogue states*, die misbruik kunnen maken van de ICT-kwetsbaarheid van andere landen, zal waarschijnlijk groter worden. Met statelijk georganiseerde aanvallen, vergelijkbaar met de *cyber attack* op Estland in 2007, dient derhalve rekening te worden gehouden. Naarmate netwerken binnen en tussen staten alsmede tussen landen en internationale organisaties zoals de EU en de NAVO meer verweven raken, zal het risico van snelle verspreiding bij aanvallen bovendien toenemen. Bij militaire operaties zal het cyberdomein, defensief maar ook offensief ter ontregeling van systemen en activiteiten van de tegenstander, steeds belangrijker worden. Wat betreft militair gebruik van cyber zullen nationale belangen daarbij de voortgang op het gebied van internationale regulering waarschijnlijk vertragen, waardoor de kwetsbaarheid nodeloos groot blijft.

Voortgaande snelle groei naar de *Internet of Things* (fenomeen waarbij het internet niet alleen wordt gebruikt om gebruikers toegang te bieden tot websites, e-mail en dergelijke, maar ook om apparaten aan te sluiten die het gebruiken voor functionele communicatie) verschaft een nieuwe werkterrein voor cybercriminelen. Een bijzondere uitdaging vormt het toenemende aantal sensitieve platformen, d.w.z. infrastructuur en diensten verbonden via het internet – waarvan velen over beperkte veiligheidsvoorzieningen beschikken. De hieraan gerelateerde toenemende complexiteit van rechtstreekse machine-tot-machinecommunicatie (*man-out-the-loop*) kan resulteren in onbedoelde gevolgen in de vorm van incidenten, ontwijking en misbruik.

De *privacy* van de burger lijkt verder in gevaar te komen, onder meer door de mogelijkheid hun *on-line* gedrag met verschillende gebieden/sectoren te koppelen. Het gevaar van onrechtmatige gebruik van persoonlijke gegevens van private personen en afkomstig van overheden, waarbij de gevoeligheden van *operating* systemen worden benut om die gegevens te verkrijgen, blijft dan ook bestaan. Verhoogde afhankelijkheid van de connectiviteit (van private personen, overheden en bedrijven) levert daarmee voordelen op, maar is tevens een gevaar: alle aspecten van het dagelijks leven worden verbonden aan het netwerk, inclusief domotica (huisautomatisering) of medische apparatuur.

Slot

Dreigingen en risico's zullen op alle vier beschreven gebieden – immigratie, terrorisme, grensoverschrijdende criminaliteit, cyber – ook in de toekomst blijven bestaan. Zoals hiervoor is uiteengezet, zullen de risico's en dreigingen naar alle waarschijnlijkheid ook toenemen. Het betreft echter geen lineaire toename. Per deelgebied zullen veranderingen optreden in de aard en omvang van de veiligheidsrisico's. De vier gebieden kennen bovendien onderlinge verbanden. Het ene risicogebied kan direct dan wel indirect verbonden zijn met een ander; zo kan het gevaar van (internationale) criminalisering van immigratie verder gaan toenemen. Immigratiestromen kunnen extremistische groepen mogelijkheden bieden hun activiteiten te verspreiden. Een belangrijk deel van cyberaanvallen is van criminele aard. Deze verbintenissen tussen risicogebieden zijn met name belangrijk met oog op tegenmaatregelen, die nauwe afstemming en coördinatie vereisen tussen uiteenlopende actoren.

Immigratie

Het immigratievraagstuk hangt nauw samen met bredere ontwikkelingen in de eigen maatschappij. Europa kampt daarbij met twee ogenschijnlijk tegengestelde problemen, namelijk enerzijds de beperking van (als ongewenst ervaren) immigratie en anderzijds de noodzaak geschikte werknemers aan te trekken voor een groeiend arbeidstekort ten gevolge van de afname van de eigen bevolking. Wat betreft immigratiebeperking dreigt het risico van toenemende criminalisering, naarmate regelgeving en technische grensbewaking de toegang tot Europa lastiger maken. Daarmee neemt ook het risico van verwevenheid van reguliere en irreguliere immigratie toe.

Voor de relatie externe-interne veiligheid is verder van belang dat instabiele gebieden en landen buiten Europa belangrijke aanjagers blijven van migratie. Geografisch ligt voorlopig het zwaartepunt in het Midden- en Nabije-Oosten en heel noordelijk Afrika. Een verdere verschuiving oostwaarts van migratiestromen richting Azië is mogelijk, maar ook in de directe omgeving (Oekraïne, Turkije, Transkaukasus) kan instabiliteit leiden tot migratie naar Europa.

Het zwaartepunt bij binnenkomst van immigranten blijft liggen bij de EU-lidstaten die grenzen aan de Middellandse Zee. Zij zullen ook in de toekomst een bovenproportioneel

deel van de lasten dragen, waarmee de onderlinge solidariteit tussen de EU-lidstaten onder druk blijft staan.

Terrorisme

De voedingsbodem van extremistisch jihadisme in het Midden-Oosten en geheel noordelijk Afrika blijft bestaan en kan zich verder verspreiden naar landen met slecht functionerend bestuur. Financiering vanuit rijke Arabische landen en ook de verspreiding van kleine wapens verruimen het potentieel voor extremistische netwerken. De MENA-regio zal aantrekkingskracht blijven uitoefenen op *foreign fighters*. Europese landen inclusief Nederland moeten rekening houden met voortgaande propaganda en rekrutering van deze 'strijders' en het risico van aanslagen door teruggekeerde jihadisten.

Betrokkenheid bij conflicten via de buitenlandse politiek en bijdragen aan internationale operaties maar ook binnenlands politieke ontwikkelingen kunnen het risico op gewelddadige aanslagen van terroristische groeperingen of eenlingen doen toenemen. Er schuilt ook een gevaar in overreacties van westerse overheden. Hierdoor kan de onzekerheid onder de eigen bevolking toenemen en dreigt aantasting van de rechtsstaat en de *privacy*, zeker wanneer technische middelen domineren in de bestrijding van terrorisme. De grootste gevaren zullen liggen in de grote steden, in het bijzonder in wijken met interetnische spanningen ten gevolge van polarisatie tussen bevolkingsgroepen.

Grensoverschrijdende criminaliteit

De veiligheidsrisico's voortkomend uit internationale criminaliteit blijven onverminderd hoog in de toekomst. Criminele netwerken zullen zich aanpassen aan veranderende omstandigheden en hun mogelijkheden nemen zelfs toe door de aanhoudende mobiliteit van personen, geld en goederen. Voorts zal een verdere verschuiving optreden van de fysieke naar de virtuele wereld, waardoor vooral de financiële misdaad zal groeien.

Verbintenissen tussen grensoverschrijdende criminaliteit en fragiele staten buiten Europa blijven bestaan. De omvang en het geografisch bereik van internationaal opererende criminele bendes nemen waarschijnlijk toe, wat de bestrijding verder bemoeilijkt, vooral voor kleinere landen. De noodzaak van een centrale Europese aanpak neemt hierdoor eveneens toe, maar dit blijft in contrast staan met de dominantie van de nationale aanpak. Internationaal opererende criminele netwerken zullen deze situatie blijven uitbuiten.

Cyber

Door de toenemende afhankelijkheid van het internet nemen de risico's van cyber-spionage, -criminaliteit en -terrorisme verder toe, zeker wanneer cyberveiligheid onvoldoende aandacht blijft krijgen in het ICT-onderwijs. Een ander probleem is dat overheden voor hun ICT-beveiliging in hoge mate afhankelijk zijn van de private sector, die hieraan vaak onvoldoende prioriteit geeft. De snelle ontwikkelingen op het internet maken dit nog lastiger.

Voor cyber aanvallen op overheidsinfrastructuur zal attributie een ernstig probleem blijven voor mogelijke (offensieve) tegenacties. Het gevaar van statelijk gebruik, inclusief door *rogue states*, blijft en kan zelfs toenemen.

De toenemende schakeling van allerlei internetfuncties – het *Internet der Dingen* – zorgt eveneens voor nieuwe uitdagingen. Kwetsbaar zijn vooral sensitieve platformen, infrastructuur en diensten verbonden via het internet. De *privacy* van de burger komt verder in gevaar, vooral door de toenemende connectiviteit van personen, overheden en bedrijfsleven. Op militair gebied lijken internationale regelingen langzaam tot stand te komen vanwege overheersende nationale belangen.

3 Conclusies en aandachtspunten voor Nederland

Algemeen

De relatie tussen externe en interne veiligheid is niet nieuw, maar wel vergaand veranderd door de toename van *spill-over* effecten voortkomend uit conflicten in instabiele delen van de wereld. Hoewel conflictgebieden zich in vergelijking met de jaren '90 (oorlog in Joegoslavië) verder weg bevinden, zijn de gevolgen binnen Europa meer voelbaar geworden. Toegenomen mobiliteit van vluchtelingen, internationalisatie van terrorisme en criminele netwerken, snel groeiend misbruik van het internet en andere negatieve bijwerkingen van de mondialisering hebben mede geleid tot een veranderde *veiligheidsperceptie* van de Europese bevolking. Onveiligheid in de eigen omgeving staat voorop; veiligheidsrisico's elders in de wereld worden als minder dreigend ervaren. Er is sprake van een paradoxale ommekeer: tijdens de Koude Oorlog was de externe militaire dreiging groot maar het gevaar hiervan voor de interne veiligheid was juist gering door de vastgevroren Oost-West verhouding; thans is de externe militaire dreiging gering maar heeft instabiliteit elders in de wereld wel directe gevolgen voor de interne veiligheid. Illegale immigratie, terrorisme, georganiseerde criminaliteit en cyber zijn hiervan voorbeelden. Deze veiligheidsrisico's zijn niet te bestempelen als 'extern' noch als 'intern'. Ze zijn grensoverschrijdend, niet alleen vanuit nationaal perspectief maar ook op Europees niveau. Verwevenheid van externe en interne veiligheid is dan ook geen vraag maar realiteit. In de publieke opinie lijkt deze realiteit minder onderkend: 'meer veiligheid in de eigen straat' wordt veelal niet in verband gebracht met de wenselijkheid 'meer veiligheid ver weg van huis' te bewerkstelligen in regio's van instabiliteit en conflicten. Dit verklaart wellicht de afnemende steun voor inzet van de krijgsmacht voor crisisbeheersing elders in de wereld.

Aandachtspunt 1: de verwevenheid tussen externe en interne veiligheid is een gegeven dat de Nederlandse bevolking te weinig lijkt te onderkennen. Bewustwording kan helpen om de steun voor inzet van de krijgsmacht in conflictgebieden te versterken.

Internationale organisaties als de Europese Unie en de NAVO maar ook vele lidstaten op nationaal niveau, waaronder Nederland, onderschrijven de externe-interne

veiligheid nexus. De ‘vertaling’ in beleid, organisatie en capaciteiten blijkt veel lastiger. Gescheiden interne en externe *veiligheidsstrategieën* blijven veelal bestaan. De EU heeft een Europese Veiligheidsstrategie en een Interne Veiligheidsstrategie, waarbij de eerste zich richt op het Europese buitenland en de tweede op het Europese binnenland. In Nederland is sprake van een vergelijkbare situatie met de Strategie Nationale Veiligheid en de Internationale Veiligheidsstrategie. Deze strategische spagaat sluit niet aan bij de werkelijkheid die immers vraagt doelstellingen, organisatie en capaciteiten van het veiligheidsbeleid integraal en optimaal af te stemmen. Een geïntegreerde veiligheidsstrategie die sturing geeft aan zowel de externe als de interne veiligheidsactoren lijkt hiertoe een eerste vereiste.

Aandachtspunt 2: optimalisering van de aanpak van de externe-interne veiligheidsproblematiek vereist een geïntegreerde veiligheidsstrategie die leidend is voor alle actoren betrokken bij binnenlandse en buitenlandse activiteiten.

Organisatorisch is eveneens sprake van doorwerking van het verleden, toen de beleidssectoren voor de externe veiligheid (Buitenlandse Zaken/Ontwikkelings-samenwerking en Defensie) en voor de interne veiligheid (Veiligheid en Justitie, Binnenlandse Zaken) in hoge mate gescheiden van elkaar functioneerden. In Nederland bestaan ministeriële en hoogambtelijke coördinatiestructuren, maar op operationeel niveau is – met uitzondering van de Kustwacht – sprake van gescheiden organisaties. De praktische coördinatie geschiedt *horizontaal*, tussen ministeries en tussen betrokken instanties, en niet *verticaal* onder centrale aansturing. Op EU-niveau is bovendien sprake van een juridische scheiding van verantwoordelijkheden: de samenwerking voor de externe veiligheid is intergouvernementeel terwijl de interne veiligheid nu grotendeels valt onder de communautaire bevoegdheden. Gelukkig zijn er vele voorbeelden van goede *praktische* samenwerking. In Nederland is de civiel-militair geïntegreerde Kustwacht het beste voorbeeld, maar ook de vergaande samenwerking tussen justitie/politie en de krijgsmacht – structureel en incidenteel – kunnen worden genoemd. Dat neemt niet weg dat op andere gebieden, in andere landen en zeker op Europees niveau, vaak nog sprake is van een gapend gat tussen de diverse actoren, hun organisaties en werkwijzen. Het zal tijd kosten deze kloof te overbruggen en daarvoor zijn meer systematische en structurele werkverbanden tussen de externe en interne veiligheidsactoren nodig. Landen kunnen daarbij van elkaar leren. De opgedane ervaring kan ook meer binnen de EU worden uitgedragen en gedeeld.

Aandachtspunt 3: verdieping van de samenwerking tussen externe en interne veiligheidsactoren is vereist, niet alleen op beleidsniveaus maar ook op de operationele niveaus in de organisatiestructuren.

De trend van nauwere civiel-militaire samenwerking is al langere tijd gaande op het gebied van de *capaciteiten*. In toenemende mate ondersteunen krijgsmachten de autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de interne veiligheid. In Nederland betreft het een hoofdtaak van de krijgsmacht, waarvoor een aanzienlijk deel van de militairen permanent beschikbaar zijn. Tussen Defensie en andere ministeries bestaan allerlei

regelingen en afspraken. In ons omringende landen is de situatie vergelijkbaar, zij het met onderlinge verschillen wat betreft de mate van samenwerking en de integratie van capaciteiten. Het EU-niveau loopt het verst achter, maar op het terrein van capaciteitenontwikkeling is sprake van toenemende praktische afstemming en samenwerking tussen de interne en externe behoeften. Het spitst zich toe op gebieden van overlappende capaciteiten voor inlichtingen en verkenning (zoals onbemande vliegtuigen), transport, maritieme veiligheid en andere gebieden. Primair is het doel de capaciteiten van civiele actoren en krijgsmachten beter op elkaar af te stemmen, waarbij logischerwijs *dual use* middelen de voorgang krijgen omdat daarmee interoperabiliteit en standaardisatie nagenoeg verzekerd zijn. Daarnaast biedt civiel-militaire afstemming van capaciteiten mogelijkheden voor optimaal gebruik van beperkte budgetten. Afgestemde en/of gezamenlijke ontwikkeling, aanschaf en exploitatie van *dual use* middelen creëert potentieel voor vermindering van dubbele kosten in technologieonderzoek, opleidingen en training, onderhoud en vervanging van onderdelen.

Aandachtspunt 4: versterking van civiel-militaire capaciteitsplanning, aanschaf en exploitatie op nationaal en Europees niveau ter verbetering van interoperabiliteit, standaardisatie en besparing van uitgaven.

Immigratie

Migratie is een eeuwenoud fenomeen en zal in de toekomst toenemen door de groei van de wereldbevolking, de toenemende mobiliteit van mensen als gevolg van technologische ontwikkelingen en door mondiale sociale veranderingen. Door laagdrempelige communicatie blijft de wereld binnen handbereik liggen. Deze ontwikkeling brengt zowel uitdagingen als kansen met zich mee.

Vooraf irreguliere migratie wordt als veiligheidsprobleem gezien. Als antwoord op negatieve sentimenten onder de bevolking, hanteren Europese landen in toenemende mate restrictief beleid ten aanzien van illegale immigranten of economische vluchtelingen. Het aantal controles neemt toe, en daarmee ook misbruik van immigranten door de georganiseerde misdaad. Voor deze criminele groepen is mensenhandel en mensensmokkel een aantrekkelijke inkomstenbron. Restrictief beleid alleen zal de indamming van immigratiestromen niet kunnen bewerkstelligen, maar eerder toename van criminalisering in de hand werken. Slechts de aanpak van de oorzaken van immigratie – in de gebieden van oorsprong – kan de immigratiedruk structureel verminderen. Het immigratievraagstuk is zeer gediend met een beleid, nationaal en internationaal, gericht op stabilisatie en normalisatie van conflictgebieden. Deze *link* tussen immigratiebeleid en extern veiligheidsbeleid zal meer benadrukt moeten worden.

Aandachtspunt 5: vermindering van de immigratiedruk vereist – naast bepalingen om de binnenkomst van immigranten beter te reguleren – een actief nationaal en internationaal beleid gericht op beheersing, stabilisatie en normalisatie van conflicten in gebieden van herkomst.

Europa tracht ook de kansen van migratie op Europees niveau in goede banen te leiden. Vanuit de gedachte dat immigranten een belangrijke rol spelen in het aanvullen van toekomstige arbeidstekorten, proberen nationale overheden, maar ook de EU, bijvoorbeeld door het Stockholm Programma, arbeidsmigratie voor met name werknemers uit andere lidstaten, maar ook van buiten de Unie, makkelijker te maken of te bevorderen. Dit punt verdient veel aandacht gezien de groeiende *mismatch* tussen vacatures en geschikte arbeidskrachten.

Aandachtspunt 6: migratie ter aanvulling van tekorten op de arbeidsmarkt vraagt om intensivering van de samenwerking en afstemming tussen lidstaten op Europees niveau.

De ontwikkelingen van de afgelopen vijftien jaar laten zien dat er een toenemende vraag is naar intensieve samenwerking door de voortdurende immigratiestromen naar Europa en de daarmee samenhangende criminaliteit. In de toekomst blijft immigratie vanuit en via de periferie naar Europa bestaan als gevolg van instabiliteit en conflicten in het Midden-Oosten, Noordelijk Afrika, de Sahel en de Hoorn van Afrika. Internationaal opererende criminele netwerken spelen hierbij een steeds belangrijker rol. Nederland heeft beperkte eigen buitengrenzen binnen het Schengengebied en de last blijft in eerste instantie onevenredig neerkomen op de schouders van de Zuid-Europese landen. Dit vraagt om solidariteit – bij grensbewaking en bij optreden in gebieden van herkomst – die immers ook het Nederlandse belang dienen omdat illegale immigranten zich vrijelijk kunnen bewegen binnen de Schengen-zone.

Aandachtspunt 7: immigratie vanuit het Midden-Oosten en Noordelijk Afrika raakt primair de Zuid-Europese landen, maar is een Europees vraagstuk dat om solidariteit vraagt bij grensbewaking en het beperken of voorkomen van grote stromen immigranten in conflictgebieden.

De betrokkenheid van een groot aantal landen bij Frontex toont de bereidheid om een bijdrage te leveren aan de beveiliging van de externe grenzen, zelfs wanneer deze zich ver van de eigen landsgrenzen bevinden. Hierbij is ad-hoc inzet van militaire middelen aanvaard. De verwachting is dat de activiteiten van Frontex verder zullen toenemen. Steeds vaker zullen hoogwaardige technologische middelen worden ingezet, waaronder onbemande vliegtuigen. Met regelmaat zal Frontex een beroep moeten doen op de lidstaten om capaciteiten te leveren, zowel civiel als militair. De verwachtingen ten aanzien van Frontex zijn hoog, terwijl ook dit agentschap slechts een coördinerende rol heeft en de lidstaten verantwoordelijk blijven voor de eigen grenzen.

Aandachtspunt 8: de rol van Frontex bij de bewaking van de buitengrenzen van het Schengengebied neemt verder toe; daarbij zullen de lidstaten vaker worden verzocht middelen ter beschikking te stellen, zowel civiele als militaire capaciteiten.

In toenemende mate speelt grensmanagement een rol bij GVDB-operaties en zal expertise van Frontex en specialistisch personeel vanuit lidstaten worden ingeroepen. Daarnaast ligt steeds meer de nadruk op het assisteren van transitlanden bij het

beheren van hun grenzen, vooral in Noord-Afrika. Migratie gaat in toenemende mate onderdeel uitmaken van het externe *veiligheidsdomein*. Ondanks deze ontwikkeling blijft irreguliere migratie voornamelijk een nationaal in plaats van Europees onderwerp. Het ontbreken van een Europees asielbeleid onderstreept dit.

Aandachtspunt 9: betrekken van Frontex en nationale specialisten op het gebied van grenscontrole bij de planning en uitvoering van GVDB-operaties.

Terrorisme

De dreigingen van terrorisme blijven bestaan en zullen zich op diverse wijzen manifesteren. In crisis- en conflictgebieden is de afgelopen jaren sprake van toename van kidnappings; dit risico blijft bestaan in dergelijke gebieden. De *foreign fighters* en de problemen die kunnen ontstaan bij hun terugkeer (radicalisering, pro-jihadisme) zullen zich verspreiden van Syrië naar West-Afrika en de Sahel-zone. Al Qaida speelt ook in de toekomst een rol van betekenis. Ook de trend die wijst op vergroting van de invloed van het salafistisch gedachtegoed is verontrustend, en duidt op het sluipenderwijs versterken van de voedingsbodem voor radicalisering.

Aandachtspunt 10: terrorisme en radicalisme blijven risico's vormen voor de veiligheid intern en extern; verdere geografische verspreiding over Noord- en West-Afrika, inclusief de Sahel, is waarschijnlijk; de problematiek van geradicaliseerde '*foreign fighter*' blijft bestaan.

De problematiek van terrorisme en radicalisme kan versterkt worden door populisme en ongecontroleerde tegenacties. Zo kan versterking van rechts-extremistische groeperingen een rechtstreeks gevolg zijn van deze problematiek. Overheden krijgen dan te maken met een versterkt veiligheidsrisico, waarbij weer het gevaar dreigt van overreactie. Als gevolg hiervan kunnen angst en een gevoel van onzekerheid onder de bevolking weer toenemen, waardoor de samenleving in een negatieve spiraal geraakt. Ook toenemend gebruik van technische middelen voor opsporing en bescherming kan het gevoel van onveiligheid versterken, wanneer dit zonder adequate randvoorwaarden geschiedt.

Aandachtspunt 11: overreactie op terroristische en extremistische dreigingen kan de veiligheidssituatie verslechteren door onbedoeld angst en onzekerheid onder de bevolking te versterken.

Waar terrorisme direct verbonden is met gebieden van instabiliteit, conflicten en onderontwikkeling is een afgestemde benadering tussen interne en externe veiligheidsactoren vereist voor effectieve bestrijding. Het geografische zwaartepunt ligt voornamelijk in het Midden- en Nabije-Oosten en noordelijk Afrika. Deelname aan militaire en/of civiele crisisbeheersingsoperaties en andere activiteiten in dergelijke gebieden verhogen het risico doelwit te worden van terroristische aanslagen. Dit geldt voor het betreffende conflictgebied maar ook op eigen grondgebied. Wanneer

monitoring en opsporing van terroristische en radicale groeperingen in conflictgebieden onderdeel uitmaakt van de operatie (zoals de Nederlandse bijdrage aan MINUSMA in Mali) wordt dit risico groter. Reguliere uitwisseling van inlichtingengegevens en andere relevante informatie tussen de externe en interne actoren is essentieel voor tijdige onderkenning van de risico's en met het oog op te treffen maatregelen.

Aandachtspunt 12: deelname aan operaties in conflictgebieden waar terroristen actief zijn – zoals in Mali – verhoogt het risico doelwit te worden van aanslagen aldaar en in het binnenland, hetgeen reguliere uitwisseling van inlichtingen tussen de externe en interne actoren vereist.

De internationale samenwerking voor de bestrijding van terrorisme krijgt gestalte in onder meer de VN, de EU en de NAVO. Er is kritiek dat weinig concrete resultaten zijn geboekt. Het *Global Counter-Terrorism Forum* tracht wel handen en voeten te geven aan de noodzakelijke wereldwijde samenwerking en concrete resultaten te boeken. In de EU wordt gepoogd de interne en externe actoren beter te verbinden, maar de voortgang is traag. Terrorismebestrijding is bij uitzondering opgenomen als taak in de mandaten van GVDB-operaties en –missies. Ook nieuwe mogelijkheden van het Lissabon Verdrag – zoals de Solidariteitsclausule – zijn nog niet benut. Nauwere samenwerking tussen de actoren in de EU *Freedom/Security/Justice Area* en de spelers in het GVDB blijft vereist.

Aandachtspunt 13: de koppeling van EU-activiteiten voor terrorismebestrijding met GVDB-operaties en –missies is nog altijd beperkt waardoor mogelijkheden voor informatievergarig en kennisopbouw over internationaal opererende terroristen onvoldoende benut worden.

Grensoverschrijdende criminaliteit

Grensoverschrijdende criminaliteit zal verder toenemen onder invloed van twee belangrijke factoren: toenemende mobiliteit van personen, geld en goederen; en verdere verschuiving van de fysieke naar de virtuele wereld. Deze ontwikkeling noopt tot meer internationale samenwerking, tussen landen maar ook op Europees niveau. Wat betreft de Europese Unie ligt het accent vooralsnog op intensivering van de samenwerking tussen de lidstaten en met instellingen als Europol en Eurojust, vooral op het gebied van informatie-uitwisseling voor onderzoek en opsporing. Transnationale criminele netwerken zullen de zwakheden van naast elkaar opererende nationale politie- en justitiediensten blijven uitbuiten. De oplossing ligt uiteindelijk in de oprichting van supranationale Europese politie- en justitiële instanties.

Aandachtspunt 14: grensoverschrijdende criminaliteit zal blijven toenemen, wat intensivering van de Europese samenwerking noodzakelijk maakt, allereerst tussen nationale politie- en justitieapparaten en in de verdere toekomst op supranationale basis.

Instabiele gebieden en fragiele staten – waar de kans op controle, opsporing en ontmanteling van deze netwerken gering is – blijven een voedingsbodem voor transnationale criminaliteit. Vaak is deze verbonden met rebellerende groepen, terroristen of opstandige elementen. Aanpak van transnationale criminaliteit en bestrijding van instabiliteit en conflicten elders in de wereld zijn direct met elkaar verbonden. Bovendien geldt in beide ressorts dat voorkomen te verkiezen valt boven bestrijding *post-facta*. Dit vraagt om veel nauwere en meer structurele samenwerking (informatie-uitwisseling, planning en afstemming van activiteiten, e.d.) tussen de verantwoordelijke instanties voor de externe en interne veiligheid.

Aandachtspunt 15: grensoverschrijdende criminaliteit blijft nauw verweven met fragiele staten en conflicten in instabiele gebieden; dit vraagt om proactieve structurele coördinatie en samenwerking tussen de interne en externe veiligheidsactoren, nationaal en op EU-niveau.

In de komende jaren zullen de Nederlandse civiele autoriteiten een beroep blijven doen op specialistische (incidentele) ondersteuning door de krijgsmacht. De trend van toename van het aantal aanvragen lijkt zich voort te zetten. Dat geldt vooral voor verzoeken om ondersteuning op het terrein van de strafrechtelijke handhaving. De Nationale Politie kan de door de krijgsmacht opgedane expertise goed toepassen bij complexe opsporingsonderzoeken of bij de handhaving van de rechtsorde. Naar verwachting zal de ondersteuning niet beperkt hoeven te blijven tot het grondgebied van Nederland, maar ook worden ingezet bij de internationale rechtshandhaving of bij de aanpak van grensoverschrijdende criminaliteit.

Aandachtspunt 16: Defensie moet rekening houden met een verdere toename van het aantal verzoeken van de civiele autoriteiten voor ondersteuning bij bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit, met een beroep op de specialistische capaciteiten van de krijgsmacht.

Cyber

De grootste dreigingen op cybergebied gaan uit van spionage en van criminelen. Bij cyberspionage gaat het vooral om statelijke actoren die informatie van overheden, bedrijven of burgers proberen te verkrijgen. Cybercriminelen richten zich vooral op financieel gewin. Er moet rekening worden gehouden met een verdere toename van cyberaanvallen, ondanks versterking van cyberveiligheid. Het beleid blijft publiek-private samenwerking vereisen, nationaal en internationaal. De kwetsbaarheid lijkt verder toe te nemen door de groeiende aanwezigheid van ICT-platforms, terwijl de bewustwording van individuele gebruikers van de cybersecurityrisico's daarbij achterblijft.

Aandachtspunt 17: cyberaanvallen nemen verder toe, waarbij spionage de grootste dreiging vormt voor overheden; publiek-private samenwerking blijft noodzakelijk voor versterking van de cyberveiligheid; bewustwording van cybersecurity risico's blijft achterlopen bij de snelle verspreiding van internetgebruik.

Het risico van aanvallen uitgaand van staten, gericht tegen andere staten of internationale organisaties waaronder de EU en de NAVO, blijft bestaan. Verbintenissen tussen netwerken van nationale overheden en internationale organisaties maakt kwetsbaarheid in toenemende mate afhankelijk van de *zwakste schakel* van verbonden netwerken. Bij militaire operaties zal het cyberdomein benut worden om de capaciteiten van de tegenstander te ontregelen of te blinderen. Dergelijke aanvallen kunnen zich ook uitstrekken buiten het militaire gebied en andere onderdelen van nationale en internationale netwerken treffen. Dit vereist nauwe samenwerking tussen krijgsmachten, overheidsinstellingen en internationale organisaties voor de bescherming van hun netwerken.

Aandachtspunt 18: het gevaar van aanvallen van statelijke actoren op netwerken van andere staten en internationale organisaties, al dan niet verbonden met militaire operaties, vraagt om nauwe afstemming tussen nationale en internationale instellingen voor tegenmaatregelen.

Hoewel op basis van de Intensivering Civiel-Militaire Samenwerking Defensie cybercapaciteiten ter beschikking kan stellen aan civiele autoriteiten en ook het omgekeerde van toepassing is, bestaat er geen duidelijkheid over de verhouding tussen het Nationale *Cyber Security* Centrum en het dit jaar op te richten Defensie *Cyber Security* Commando.

Aandachtspunt 19: de verhouding tussen het Nationale Cyber Security Centrum en het Cyber Security Commando van Defensie

De snelle groei van het *Internet of Things* (het internet als functioneel verbindingkanaal tussen allerlei soortengebruikers) opent een nieuw werkkterrein voor criminelen, waarbij veelal slecht beveiligde sensitieve platvormen, infrastructuur en diensten in toenemende mate kwetsbaar worden. Toenemende connectiviteit tussen overheidsinstanties, bedrijven en personen zorgt voor groeiende kwetsbaarheid. Hierbij komt de *privacy* van de burgers steeds meer in gevaar.

Aandachtspunt 20: cyberveiligheid wordt in toenemende mate bedreigd door het Internet der Dingen en de groei van internetverbintenissen tussen overheden, bedrijven en personen.

De aanpak van cyber security binnen de lidstaten van de EU kenmerkt zich door onderlinge verschillen. Teneinde hier bindende coherentie aan te brengen dient de voorgestelde richtlijn van de Europese Commissie voor netwerk- en informatiebeveiliging zo spoedig mogelijk goedgekeurd en geïmplementeerd te worden.

Aandachtspunt 21: goedkeuring van de voorgestelde richtlijn voor netwerk- en informatiebeveiliging van de Europese Commissie.

Overig

De vier risicogebieden – immigratie, terrorisme, grensoverschrijdende criminaliteit en cyber – kennen onderlinge verbanden, die veelal samenhangen met het conflictgebied waarin ze hun oorsprong vinden. Terroristische en criminele netwerken benutten migratiestromen voor hun activiteiten. Cybergevaaren zijn onlosmakelijk verbonden met criminaliteit, die onvermijdelijk grensoverschrijdend is vanwege de wereldwijde dekking van het internet. De onderlinge verbondenheid van de vier risicogebieden stelt eveneens eisen aan de coördinatie en afstemming van beleid en tegenmaatregelen van actoren in de vier sectoren.

Aandachtspunt 22: de verbanden tussen risico's en dreigingen van immigratie, terrorisme, grensoverschrijdende criminaliteit en cyber vragen om nauwe samenwerking tussen de verschillende actoren betrokken bij de bestrijding hiervan.

Op het gebied van de verwevenheid tussen externe en interne veiligheid is in de buurlanden van Nederland sprake van verschillen in beleid, organisatie en capaciteiten. Van de drie grootste partners lijkt het Verenigd Koninkrijk het verst gevorderd, al doen zich problemen voor bij de uitvoering, vooral als gevolg van competentiestrijd. In Duitsland is vooral de verdeling van bevoegdheden tussen de *Bund* en de *Länder* op het gebied van de interne veiligheid een belemmerende factor. In Frankrijk speelt Defensie, meer dan in andere landen, een vooraanstaande rol bij de interne veiligheid. België loopt het meest achter, vooral waar het structurele samenwerkingsverbanden betreft tussen civiele instanties en de krijgsmacht. Uitbreiding van de praktische grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden van justitie en politie met hun tegenhangers in België en Duitsland is gezien de openheid van de landsgrenzen met deze twee buurlanden logisch en wenselijk. De ruime ervaring van de Nederlandse krijgsmacht wat betreft ondersteuning van de civiele autoriteiten zou ingebracht kunnen worden in de verdieping van de defensiesamenwerking met Duitsland en de Benelux partners.

Aandachtspunt 23: intensivering van de praktische samenwerking wat betreft interne veiligheidsvraagstukken ligt het meest voor de hand met België en Duitsland vanwege de gedeelde landsgrenzen; civiel-militaire samenwerking zou ook ingebracht kunnen worden voor de verdieping van de defensiesamenwerking tussen Nederland en Duitsland respectievelijk de Benelux partners.

De vier genoemde gebieden van verwevenheid tussen externe en interne veiligheid plus rampen als vijfde terrein, zijn door de Europese Unie vastgelegd. Daardoor is de keuze voor het werkerterrein van de EU ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie, die verantwoordelijk zijn voor *internal security*, in belangrijke mate bepaald. Er zijn nog meer gebieden van verwevenheid tussen externe en interne veiligheid, zoals op maritiem gebied of wat betreft milieu en energie. Thans niet te voorziene ontwikkelingen op dergelijke gebieden kunnen de agenda van de nexus externe-interne veiligheid beïnvloeden. Bijvoorbeeld: plotselinge onderbreking van energietoevoer door externe conflicten zou een schok teweeg kunnen brengen voor de interne veiligheid.

Aandachtspunt 24: de agenda van verwevenheid van externe en interne veiligheid concentreert zich op gebieden vallend onder de verantwoordelijkheid van veiligheid en justitie; het valt evenwel niet uit te sluiten dat nieuwe veiligheidsrisico's opdoemen op andere terreinen zoals energieaanvoer.

Box 1 Rampen

Rampen zijn te onderscheiden in natuurrampen, zoals aardbevingen en overstromingen, en technologische rampen veroorzaakt door ernstige ongelukken in de industrie of bij transport. Het aantal getroffen personen ligt aanzienlijk hoger bij natuurrampen. De cijfers lopen sterk uiteen per jaar vanwege de gevolgen van grote natuurrampen zoals de Tsunami van eind 2004. Het gemiddelde aantal getroffen personen voor de periode 1980-2007 bedraagt 243 miljoen per jaar.¹ Aantallen dodelijke slachtoffers lopen evenzeer uiteen. In het laatste decennium lag de piek in 2010: bijna 300.000 dodelijke slachtoffers waarvan het grootste deel door toedoen van de aardbeving op Haïti. Bij technologische rampen zijn aantallen getroffen en dodelijke slachtoffers aanzienlijk lager. Wat betreft financiële schade lopen de geschatte bedragen in het recente verleden uiteen van \$ 48 miljard (2009) tot \$ 374 miljard (2011) ten gevolge van natuurrampen en tussen de \$ 1 en \$ 21 miljard per jaar door toedoen van technologische rampen.

Volgens vele studies is het grootste gedeelte van natuurrampen (zoals overstromingen, stormen en droogte) het gevolg van klimaatverandering. De verwachting is dat natuurrampen in de toekomst verder zullen toenemen, in aantal en schaal, zij het met grote verschillen op jaarbasis. Het VN-panel voor klimaatverandering acht toename van hittegolven en zware regenval 'waarschijnlijk'.² In een recente rapport oordeelt het panel dat klimaatwijzigingen ook kunnen leiden tot toename van migratie, burgeroorlogen en andere vormen van geweld.³

De inzet van militairen bij rampen is het afgelopen decennium toegenomen. Sinds 2004 is de Amerikaanse krijgsmacht 40 maal opgetreden ter ondersteuning van humanitaire operaties bij rampen wereldwijd. In de periode 2008-2012 kreeg de Nederlandse krijgsmacht 24 maal het verzoek te assisteren bij bestrijding van rampen binnen Nederland.

De verwachting is dat de rol van regionale organisaties bij rampenbestrijding verder zal toenemen.⁴ Hierdoor groeit het belang van civiel-militaire samenwerking bij humanitaire operaties. Dit vraagt om duidelijke structuren en mechanismen voor afstemming en leiderschap alsmede voor de inzet van de beschikbare capaciteiten.⁵

- 1 Data afkomstig van het Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED). De CRED database over rampen is wereldwijd erkend, maar gegevens voor 1980 worden minder betrouwbaar geacht.
- 2 Climate Change 2013 – The Physical Science Base, Summary for Policymakers, Working Group I Contribution to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, oktober 2013.
- 3 Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability, IPCC WGII AR5 Summary for Policymakers, 31 maart 2014.
- 4 Elizabeth Ferris and Daniel Petz, In the neighborhood: the growing role of regional organizations in disaster risk management, Brookings Institution, februari 2013.
- 5 Victoria Metcalfe, Simone Haysom and Stuart Gordon, Trends and Challenges in humanitarian civil-military coordination – A review of the literature, Humanitarian Policy Group Working Paper, mei 2012.



Nederlandse militairen van de ISAF missie gaan op patrouille richting de West-Bank bij het plaatsje Ferosia ten zuiden van Khorma. Zij assisteren hierbij het *Provincial Reconstruction Team* bij het leveren van beveiliging.
Foto: Ministerie van Defensie, Arief Rorimpandey.

3

Vredesoperaties in een veranderende wereld

Luc van de Goor (coördinatie), Jaïr van der Lijn
(coördinatie, trends, VN), Rosa Dinnissen (eindredactie),
Ivan Briscoe (Conflict), Margriet Drent (EU/NAVO),
Kees Homan (ad-hoc coalities), Frans-Paul van der Putten
(BRICS), Dick Zandee (EU/NAVO)

Introductie

De redenen voor Nederland om deel te nemen aan vredesoperaties lopen uiteen van principiële (handhaven van de internationale rechtsorde) tot economische (handel, grondstoffen) en veiligheidspolitieke (de eigen (fysieke) veiligheid) overwegingen. De geschiedenis van de Nederlandse betrokkenheid bij vredesoperaties laat zien dat de Nederlandse belangen niet ophouden bij de eigen landsgrenzen of zelfs bij die van Europa. Nederland is als open samenleving per definitie kwetsbaar voor internationale ontwikkelingen, wat betekent dat bijdragen aan stabiliteit en veiligheid, evenals de handhaving van kernprincipes, die een vrij en op regels gebaseerd internationaal economisch verkeer dienen (in het bijzonder internationale handel en vrij financieel verkeer) van nationaal belang zijn. In een wereld waarin vraagstukken verder mondialiseren kan Nederland zich dan ook niet onttrekken aan de noodzaak om bij te dragen aan veiligheid en stabiliteit op afstand teneinde de effecten van conflict en instabiliteit zoveel mogelijk buiten de deur te houden.

Tegelijkertijd is Nederland een land met beperkte middelen. Om adequaat en effectief met de Nederlandse belangen binnen een continu veranderend dreigingsbeeld in de wereld om te gaan, zal Nederland niet alleen prioriteiten moeten stellen, maar heeft het ook een groot belang bij samenwerking met partners, al dan niet in multilateraal verband. Dit hoofdstuk probeert op basis van trends, scenario's en SWOT-analyses opties in kaart te brengen met betrekking tot de *toolbox* aan organisaties, partners en middelen die Nederland ter beschikking staat.

Context

De afgelopen jaren is de beeldvorming rond het instrument van vredesmissies sterk bepaald door de stabilisatieoperatie in Afghanistan. Deze missie, die nu in snel tempo wordt afgebouwd, lijkt vooralsnog de laatste grote operatie van deze soort te zijn geweest, d.w.z. een operatie (onder VN-mandaat) met inzet van een multinationale strijdmacht en gebruik van geweld in het hogere geweldsspectrum. Tegelijkertijd komt de Clingendael Strategische Monitor 2013 tot de slotsom dat in het licht van de vele (potentiële) conflicten – intern dan wel regionaal – in het bijzonder binnen de 'Gordel van Instabiliteit' de vraag naar stabilisatie en crisisbeheersing onverminderd groot blijft. Deze conclusie wordt bevestigd in hoofdstuk 1 van deze uitgave van de monitor.

Verskillende ontwikkelingen zijn daarbij zichtbaar. Het gaat bij de huidige missies veelal om kleinere operaties. Organisaties uit de eigen regio (Afrika) nemen daarbij een bijzondere verantwoordelijkheid (AU, ECOWAS, etc.). De rol van de NAVO en EU lijkt vooral ondersteunend, terwijl de EU tegelijkertijd wordt uitgedaagd om met name in de eigen directe omgeving een grotere verantwoordelijkheid op zich te nemen.

Met het oog op de toekomst zal in deze studie eerst een inschatting worden gemaakt van de mogelijke *hot spots* voor crisisbeheersing en stabilisatie. De geografische spreiding en vooral de aard van crises en conflicten zal bepalend zijn voor het type interventies en voor de vraag welke organisaties het beste geëquipeerd zijn voor

een interventie. Voor de inschatting wat dit voor een mogelijke Nederlandse inzet betekent, zal nadrukkelijk worden gekeken naar de wens om volgens het principe van de geïntegreerde aanpak, oftewel *comprehensive approach*, te werken, waarbij ook de vraag aan de orde is welke kaders – VN, EU, NAVO of anderszins – voor een dergelijke aanpak het meest geschikt zijn.

Definitie Vredesmissie

Er bestaan vele definities van vredesoperaties en van vergelijkbare begrippen zoals crisismangement operaties. Om duidelijkheid te scheppen hanteren wij voor deze studie de definitie van SIPRI als uitgangspunt. Volgens deze definitie heeft een vredesmissie de volgende doelstellingen:

- Bijdragen aan de implementatie van een vredesakkoord;
- Een vredesproces ondersteunen;
- Bijdragen aan conflictpreventie en/of vredesopbouw.

Volgens de definitie van SIPRI vallen activiteiten als *good offices*, *fact-finding*, ondersteuning van verkiezingen, evenals niet door de VN of regionale organisaties gesanctioneerde missies, niet onder deze definitie van vredesmissies. Wel onder deze definitie vallen:

- Operaties uitgevoerd door regionale organisaties en allianties;
- Operaties uitgevoerd door ad-hoc coalities van staten die hiertoe zijn gesanctioneerd door de VN-Veiligheidsraad op basis van een resolutie.

Activiteiten, die tot vredesmissies kunnen worden gerekend, zijn onder meer:

- Waarnemers- en multidimensionale vredesoperaties uitgevoerd door het VN *Department of Peacekeeping Operations* (DPKO), inclusief gemeenschappelijke AU/VN-hybride operaties zoals in Darfur (UNAMID);
- Speciale politieke en vredesopbouwmissies die worden aangestuurd door het VN *Department of Political Affairs* (DPA) die voldoen aan de SIPRI-definitie van vredesmissies.

Opzet hoofdstuk

Dit hoofdstuk richt zich op de vraag welk type vredesmissies, en waar, in aanmerking komen voor Nederlandse (militaire) betrokkenheid, en met welke organisaties en partners.

Voor de beantwoording van deze vraag gaan de auteurs nader in op de verwachte ontwikkelingen, die zich in de komende 5 tot 10 jaar zullen voordoen met betrekking tot vredesmissies en wat deze voor een mogelijke bijdrage van Nederland betekenen. Om een goed beeld te krijgen wordt in dit hoofdstuk de bredere context voor vredesmissies in kaart gebracht en nader geanalyseerd.

De context voor vredesmissies bestaat allereerst uit conflicttrends (par. 1). Welke conflicttrends worden waargenomen, en welke eisen stellen deze trends aan mogelijke vredesmissies in de toekomst? In par. 2 wordt ingegaan op de belangrijkste

ontwikkelingen van de afgelopen jaren met betrekking tot vredesoperaties. Par. 3 behandelt de vraag welke rol en invloed de opkomende mogendheden (BRICS) zullen hebben op de toekomstige ontwikkeling van vredesoperaties.

Als tweede belangrijke component zal worden gekeken naar de voor Nederlandse deelname meest belangrijke organisaties en verbanden die zich tot op heden vooral hebben bezighouden met vredesoperaties: de VN (par. 4), EU, NAVO (par. 5), alsmede ad-hoc coalities (par. 6). Hun rolverdeling, hun instrumentarium en hun geschiktheid voor Nederlandse inzet in het licht van de eerder vastgestelde conflicttrends wordt vanuit een vergelijkend perspectief in par. 7 in kaart gebracht. Daar waar relevant zal in deze paragrafen ook worden ingegaan op de rol van andere (Afrikaanse/regionale) organisaties, die immers in toenemende mate, veelal in samenwerking met de VN en EU, actief zijn op het terrein van vredesoperaties.

In de conclusie zal afsluitend nader worden ingegaan op de vraag wat deze trendmatige ontwikkelingen en de eisen die (toekomstige) vredesmissies stellen aan het (internationale) instrumentarium dat noodzakelijk is voor een effectieve inzet, betekenen voor mogelijke Nederlandse deelname.

Uiteraard zal deze studie niet bepalen waar en wanneer Nederland kan of moet deelnemen aan een vredesmissie. Dat is een afweging die per missie c.q. verzoek om een Nederlandse bijdrage door de politiek en beleidsmatig verantwoordelijken zal worden gemaakt. Wel hopen de auteurs met deze analyse input te leveren aan de beleidsdiscussie, en daarmee een beter inzicht te bewerkstelligen in de mogelijkheden om bij te dragen aan (de effectiviteit van) vredesmissies en aan de organisaties die deze missies in hoofdzaak verzorgen.¹

1 Conflict, veiligheid en opkomende dreigingen

De oorlogen in Afghanistan en Irak, en het ontstaan van een terroristische dreiging met mondiale reikwijdte in de vorm van Al Qaida, doen niets af aan het feit dat het eerste decennium van het nieuwe millennium een laagterecord heeft laten zien wat betreft het aantal en de ernst van gewapende conflicten wereldwijd. Deze trend komt in het bijzonder tot uitdrukking in de afname van het aantal conflicten tussen staten. Interstatelijke conflicten vormden ooit het overheersende patroon van oorlog. In de periode 2000-2010 hebben echter maar drie van dergelijke conflicten plaatsgevonden.²

1 Voor een operationele uitwerking van de mogelijke Nederlandse bijdrage wordt verwezen naar o.a.: Ko Colijn, Margriet Drent, Kees Homan, Jan Rood en Dick Zandee, *Clingendaels visie op de krijgsmacht van de toekomst*. Den Haag: Instituut Clingendael, februari 2013.

2 Stockholm International Peace Research Institute, *SIPRI Yearbook 2012. Armaments, Disarmament and International Security*. Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 67.

Op de slagvelden van vandaag zijn de regels van deze klassieke oorlogvoering dan ook steeds minder van toepassing.

Na de aanvankelijk traumatische nasleep van de Koude Oorlog, die met een stroom van oorlogen op de Balkan en in sub-Sahara-Afrika gepaard was gegaan, en die werd gevolgd door een schijnbare winst qua vrede en veiligheid, geven de ervaringen van de afgelopen drie jaar evenwel serieus aanleiding tot een heroverweging van deze balans. We hebben de terugkeer gezien van wrede, hardnekkige en bloedige conflicten, met veel slachtoffers, in het bijzonder in Syrië, Libië, de Centraal Afrikaanse Republiek en Zuid-Sudan. Voor het oplossen van deze conflicten lijkt internationale bemiddeling ontoereikend. Tevens lijken ze zich moeilijk te lenen voor traditionele militaire vredesoperaties. Het huidige conflictbeheersingsinstrumentarium van de internationale gemeenschap schiet tekort. In een verder optimistisch verslag over de afname van conflict en geweld over de hele wereld, merkt het *Human Security Report 2013* op dat *'the escalating carnage in Syria meant a dramatic increase in the number of worldwide battle deaths in 2012. Indeed, the Syrian battle-death toll last year was the world's highest since the World War I-style interstate war between Ethiopia and Eritrea in 1999.'*³ Deze conflicten, en de dreiging die hiervan uitgaat, vragen om een andere analyse en aanpak.

Trends inzake conflict: oude oorzaken en nieuwe dynamiek

De nieuwe aspecten van de meest recente conflicten kunnen wellicht een verklaring bieden voor hun dodelijk venijn, maar we mogen tegelijkertijd niet vergeten dat de basisredenen voor het uitbreken van georganiseerd geweld door de jaren heen niet veel zijn veranderd. Etnische spanningen, afscheidingsbewegingen en gewapend verzet tegen autoritaire regimes blijven de belangrijkste bronnen van intrastatelijk conflict. Zo hadden van de 136 burgeroorlogen die sinds 1940 zijn uitgevochten, er 74 tot doel het staatsgezag in handen te krijgen; in de overige 62 werd gestreden voor territoriale afscheiding.⁴ Wellicht het enige nieuwe aspect in dit verband betreft de strijd van bewapende, niet-statelijke criminele bendes in Mexico en Midden-Amerika, wier activiteiten worden gedreven door een combinatie van een streven naar controle over een bepaald grondgebied, transnationale handel en zakenbelangen⁵ en waarvan de

3 Human Security Project, *Human Security Report 2013. The Decline in Global Violence: Evidence, Explanation and Contestation*. Vancouver: Human Security Press, 2013. Beschikbaar op: <http://www.hsrgroup.org/human-security-reports/2013/overview.aspx>. Hoewel onderzoeksinstellingen uiteenlopende methoden gebruiken voor het bepalen van de zwaarte en hevigheid van conflicten, verschaft de *Global Peace Index* in ieder geval een ontnuchterend overzicht: tussen 2008 en 2013 is het aantal door interne conflicten veroorzaakte slachtoffers bijna vervijfvoudigd. Het uitbreken van ernstige conflicten nagenoeg verdriedubbeld (Institute for Economics and Peace, *Global Peace Index 2013*. Sydney: Institute for Economics and Peace, 2013).

4 Joseph J. Hewitt, Jonathan Wilkenfield en Ted Robert Gurr (red.), *Peace and Conflict 2012*. University of Maryland, 2012.

5 United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Transnational Organized Crime in Central America and the Caribbean*. Wenen: Verenigde Naties, 2012.

extreme wreedheid in belangrijke mate is toe te schrijven aan een hoge mate van sociale versplintering.⁶

Kortom, de oorzaken van de hedendaagse burgeroorlogen zijn overal waarneembaar. Zo brak in Syrië een burgeroorlog uit nadat de staat een volksofstand had onderdrukt. Die opstand, met een sterk sektarische component, was een uiting van onvrede onder de soennitische meerderheid over het feit dat zij jarenlang door het regime van Assad stelselmatig van alle macht en welvaart waren uitgesloten. Evenzo kan de gewapende crisis in Mali van 2012 worden uitgelegd als de vierde opstand van de Toearegs in Mali's postkoloniale periode, omdat in deze opstand overduidelijk Toeareg-strijders waren betrokken die eerder in generaal Kaddafi's leger in Libië hadden gediend. Na de omverwerping van het Kaddafi-regime eisten zij bij hun terugkeer naar Mali, de oprichting van een nieuwe staat, Azawad. Ook de strijd in Zuid-Sudan, Irak, de Centraal Afrikaanse Republiek en Libië kan worden begrepen in termen van gewapende rivaliteit om macht en hulpbronnen tussen verschillende, voornamelijk etnische of religieuze facties, en waarvan intense gevoelens van uitsluiting van een groep op grond van bittere ervaringen uit het verleden, ten grondslag liggen aan de basis liggen.⁷ Volgens analist Akbar Ahmed zijn het juist de verkeerd begrepen en slecht behandelde stammen in de periferie van staten als Pakistan en Jemen, die thans vergeldingsacties uitvoeren tegen de centrale staat.⁸

Daarentegen hebben de interstatelijke oorlogen een duidelijke teruggang in frequentie ondergaan. Een ontwikkeling die mede een gevolg is van een omvangrijker geheel van mondiale normen die dergelijke oorlogvoering beoogt te beteugelen, alsmede de toenemende economische en financiële interdependentie tussen staten.⁹ Niettemin maakt het veel hogere dodental, dat traditioneel gepaard gaat met de strijd tussen de legers van rivaliserende naties, het risico van een dergelijke oorlog tot een angstig geopolitiek gegeven. Het besef van dit gevaar, alsmede de onmiskenbare tegenzin van het Westen om militaire escalatie te riskeren, waren begin 2014 duidelijk merkbaar bij de spanningen tussen Rusland en Oekraïne (en in het algemeen tussen de Russische Federatie en het Westen) inzake de Krim. Een sterk groeiende vijandigheid tussen Japan en China; het constante gevaar dat uitgaat van het labiele Noord-Korea met een uiterst fragiele leiderschapsstructuur maar wel in het bezit van kernwapens; de

6 Ed Vulliamy, 'Ciudad Juárez is all our futures'. In: *The Guardian*, 20 juni 2011; Tani Adams, *Chronic Violence and its Reproduction: Perverse Trends in Social Relations, Citizenship and Democracy in Latin America*. Washington DC: Wilson Center, 2012.

7 Volgens Wimmer tonen mondiale cijfers sinds 1945 aan dat 'an increase in the size of the politically excluded population by 30 per cent increased the chances of civil war by 25 per cent'. Zie: Andreas Wimmer, 'States of War. How the Nation-State Made Modern Conflict'. In: *Foreign Affairs*, november 2013.

8 Akbar Ahmed, *The Thistle and the Drone. How America's War on Terror Became a Global War on Tribal Islam*. Washington DC: Brookings Institution Press, 2013.

9 *Human Security Report 2013*, zie voetnoot 3.



Waar de crisis in Noord-Mali begon met de strijd van de Toaregs tegen het Malinese regeringsleger, verergerde de situatie toen internationale jihadisten massaal naar de regio trokken.
Foto: Magharebia

internationalisering van conflicten in Afrika, met name die in de Centraal Afrikaanse Republiek; of de mogelijkheid van verdere *partisan* betrokkenheid van andere staten bij het conflict in Syrië: al deze gebeurtenissen vormen reële bedreigingen voor de internationale veiligheid, zelfs nu de diplomatieke middelen om die dreigingen het hoofd te bieden in beginsel voorhanden zijn.

Niettegenstaande de conclusie dat de grondslagen van al deze soorten intra- en interstatelijke conflicten kunnen worden geïdentificeerd en in de loop der tijd niet zijn veranderd (en voor intrastatelijke conflicten kan tot op zekere hoogte zelfs een reeks van oorzaken worden aangeduid, zoals extreme economische onderontwikkeling en slecht of roofzuchtig bestuur),¹⁰ lijkt er toch iets te zijn veranderd in de wijze van oorlogvoering en geweldsgebruik. Kort gezegd, er is een zich ontwikkelende, nieuwe dynamiek van georganiseerd geweld die van invloed is op de doelstellingen van de strijders en hun leiders, en daarmee op het type conflict. De voornaamste kenmerken van deze nieuwe conflicten zijn hun hardnekkigheid, hun onvoorspelbaarheid, het gevaar van *spill-over*

10 James D. Fearon, *Governance and Civil War Onset; World Development Report 2011 background paper*. Washington DC: World Bank, 2010.

van geweld en de beperkte rol van de huidige mondiale veiligheidsinstellingen. In deze nieuwe geweldsdynamiek spelen de oorspronkelijke oorzaken van de conflicten na verloop van tijd vaak een ondergeschikte rol.

Bovenstaande kan goed worden geïllustreerd aan de hand van de crisis in Mali (2012). Alhoewel de traditionele drang tot afscheiding van de Toearegs, belichaamd in de *National Movement for the Liberation of Azawad* (MNLA), aanvankelijk de *trigger* vormde voor de uitbraak van de oorlog, werd het leiderschap van de opstand al gauw overschaduwd door zogenaamde bondgenoten, in dit geval islamistische militanten, gegroepeerd in drie facties. Een duidelijke doelstelling van de strijd op het slagveld werd verder vertroebeld door de militaire staatsgreep in Mali, door de connecties van deze facties met de georganiseerde misdaad, alsmede door de ondoorzichtige banden tussen deze groepen en sterke buurstaten, zoals Algerije.¹¹ Toen het offensief van de rebellen na drie maanden succesvol was afgerond, bleef het uiterst rustig op het slagveld. Een serie stilzwijgende overeenkomsten en terugtrekkingen zorgde voor een luwte in de strijd, tot januari 2013, toen een opmars van de rebellen door de Fransen werd gestuit (operatie Serval). Hiermee werd de orde in Noord-Mali in ieder geval voorlopig hersteld.

Het is duidelijk: elk conflict moet op zijn eigen merites worden beoordeeld. Zo zijn de pogingen Mali te stabiliseren onder auspiciën van een VN-vredeshandhavingsoperatie, tot nu toe aanmerkelijk effectiever gebleken dan de pogingen die zijn ondernomen om de impasse in de burgeroorlog in Syrië te doorbreken. Dat zelfde geldt voor stabilisatiepogingen in het geval van Libië, dat door chronisch politiek geweld versplinterd is. Toch lijken twee, onderling verbonden kenmerken, die in meer of mindere mate voor deze en andere conflicten gelden, symbool te staan voor een opkomend nieuw patroon: de steeds verdere versplintering (fragmentatie) van strijdgroepen en de internationalisering van interne conflicten. Deze twee tendensen zullen eerst nader worden toegelicht.

De tendens tot fragmentatie

Onderzoek naar 'nieuwe oorlogen' in de nasleep van het uiteenvallen van het Sovjetblok heeft hun hybride karakter proberen te benadrukken. Etnische mobilisatie, diverse transnationale verbanden en de falende staat werden daarbij aangewezen als bepalende kenmerken.¹² In deze analyses ontbreekt echter een aantal bijzondere aspecten van deze nieuwste golf van oorlogvoering.

11 Adam Nossiter en Neil MacFarquhar, 'Algeria Sowed Seeds of Hostage Crisis as it Nurtured Warlord'. In: *New York Times*, 1 februari 2013.

12 Mary Kaldor, *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era* (third edition). Stanford: Stanford University Press, 2012.

Eén van deze aspecten is de buitengewone *versplintering* van gewapende groepen. Zo is er het afgelopen decennium in sub-Sahara-Afrika en in de Arabische wereld sprake geweest van een extreme groei van niet-statelijke strijdgroepen, terwijl er over de hele wereld verspreid allerlei fronten in conflicten verwickeld zijn. Een centrale, verticaal geïntegreerde leiding over gewapende strijdgroepen, in het bijzonder van opstandelingen, is nimmer een wezenlijk onderdeel van intrastatelijke oorlogen geweest. Gewapende bewegingen hebben van oudsher belangrijke macht gedelegeerd aan regionale commandanten, of hebben binnen hun organisatiestructuren functionele scheidingen aangebracht (bijv. aparte vleugels voor militaire zaken, politieke aangelegenheden, *public relations* en fondsenwerving). Zelfs waar een centrale leiding intact lijkt te zijn gebleven, zoals in Colombia, is het niet onwaarschijnlijk om aan te nemen dat zich in de nabije toekomst ook hier veranderingen zullen voordoen: de 70 fronten van de *Revolutionary Armed Forces of Colombia* (FARC) genieten grotere lokale autonomie dan ooit tevoren. Het zou goed kunnen dat de meest lucratieve fronten zich zullen ontpoppen als criminele facties, mochten de lopende vredesbesprekingen succesvol worden afgesloten.¹³

Recente conflicten zijn gepaard gegaan met een nog veel verdergaande horizontale versplintering tussen de strijdende groepen. Zo vechten thans vijf brede fronten tegen de Syrische staat,¹⁴ hoewel elk front ook puur eigen (partij-)doelen nastreeft en –zoals bekend– bestrijden ze elkaar ook onderling.¹⁵ Zowel Jabhat al-Nusra als diens zijtak, *the Islamic State of Iraq and al Sham* (ISIS), zijn trouw aan de grondbeginselen van het islamistisch fundamentalisme, maar alleen de eerste is de geaccepteerde ‘*franchise*’ van Al Qaida in Syrië. In andere conflictgebieden zien we eenzelfde beeld. Zo streken vier gewapende groepen tegen de staat in noord-Mali. Honderden, over het hele land verspreide militiegroepen pasten politiek geweld toe in Libië ten behoeve van allerlei tribale, etnische, lokale, separatistische en religieuze doelen.¹⁶ Intussen heeft de ontbinding van de Séléka rebellen-coalitie door hun leider (en vervolgens president) Michael Dlotodia¹⁷ in de Centraal Afrikaanse Republiek in september 2013, het karakter van deze groep als een grotendeels onbestuurbare kliek van gewelddadige criminele facties met een steeds grotere sektarische inslag nog maar eens bevestigd.¹⁸

13 Jorge Battaglino & Germán Lodola, *Negotiations and possible spoilers in the Colombian peace proces*. Norwegian Peacebuilding Resources Centre, 7 november, 2013.

14 Dat zijn: het Vrije Syrische leger; het Islamitische Front; ISIS (*Islamic State of Iraq and the Levant*); Jabhat al-Nusra; en strijdgroepen die geaffilieerd zijn met de PYD (*Democratic Union Party of the Kurds*). Deze zijn op hun beurt verdeeld in talloze fronten en eenheden, vaak zonder een duidelijke centrale leiding.

15 Borzou Daragahi, ‘A gathering force’. In: *The Financial Times*, 13 februari 2014.

16 Rosan Smits, Floor Janssen en Ivan Briscoe, *Revolution and its discontents: state, factions and violence in the new Libya*. Den Haag: Conflict Research Unit, Clingendael, 2013.

17 Dlotodia nam in januari 2014 ontslag en werd vervangen door Catherine Samba-Panza.

18 International Crisis Group, *Central African Republic: Better Late than Never*. Nairobi/Brussel, 2 december, 2013.

De alomtegenwoordigheid van deze versplinteringstendens laat zich niet gemakkelijk verklaren. Het lijkt alsof partijen die zich, om uiteenlopende redenen, verbinden met andere belangengroeperingen (veelal met een hybride karakter) een sterke centrifugale kracht uitoefenen op georganiseerd geweld. Dit kan deels worden verklaard door hun banden met de misdaad. Zo komt het regelmatig voor dat strijdgroepen zich verbinden met illegale netwerken die op zoek zijn naar hun eigen particuliere 'beschermingsleger'. Een dergelijke connectie zou achter de oprichting van de *Movement for Oneness and Jihad in West Africa* (MUJAO)-militie in Mali kunnen zitten, alsmede achter de toenemende aantallen etnische militiegroepen in de Zuid-Libische smokkelzones.¹⁹

De trend naar kleinere, meer flexibele groepen is de afgelopen 20 jaar opvallend geweest op het gebied van de georganiseerde misdaad, en ook het gewapend conflict zou deze weg naar fragmentatie weleens kunnen opgaan.²⁰ Op een asymmetrisch slagveld is gecentraliseerd, verticaal leiderschap een bron van zwakte; de noodzaak burgers en territorium te controleren vergt juist kleinere, plaatselijke lokale organisaties die beter in staat zijn het volk in te schakelen of te onderdrukken.

De rol van geïnternationaliseerde lokale oorlogen

Toch kan deze fragmentatie niet alleen aan illegale verbindingen worden toegeschreven, noch aan sterke overeenkomsten met criminele groepen. Moderne oorlogen worden vooral gekenmerkt door de variëteit en intensiteit van de *transnationale* betrokkenheid bij intrastatelijke conflicten. Gestimuleerd door hun verwevenheid met de mondiale economie en aangejaagd door wapenhandel hebben gewapende conflicten zich vaak voorgedaan in landen die rijk zijn aan natuurlijke hulpbronnen, zoals in de Democratische Republiek Congo (DRC). Een vergelijkbaar verschijnsel is waarneembaar in Syrië, waar de banden van gewapende groepen, op grond van ideologische of sektarische affiniteiten of als gevolg van goede betrekkingen met buitenlandse regeringen in de Golfstaten, Turkije of het Westen, een verklaring bieden voor het steeds verder fragmenteren van het slagveld in Syrië. Drie jaren van conflict in dit land hebben aan de kant van de rebellen een *versplintering* in talrijke groepen te zien gegeven, met elk hun buitenlandse beschermers en hun vrijwillige strijders. Dit terwijl aan de kant van het regime-Assad steeds sterker wordt vertrouwd op andere staten of quasistaten voor militaire steun (Iran, Irak en Hezbollah in Libanon), dan wel voor diplomatieke bescherming en ondersteuning (Rusland, Venezuela).

19 Volgens Lacher 'rivalry over the control of smuggling routes has led to a spillover of armed activity into the border areas of northern Niger, where clashes related to smuggling convoys are increasingly common' (Wolfram Lacher, 'Libya's Fractious South and Regional Instability'. In: *Security Assessment in North Africa, a project of the small arms survey*. Genève, februari 2014 (dispatch no. 3)).

20 Michael Kenney, From Pablo to Osama, *Trafficking and Terrorist Networks, Government Bureaucracies and Competitive Adaptation*. University Park: Pennsylvania State University Press, 2007.

De situatie waarin de oorlog in Syrië zich thans bevindt, valt dus in de categorie van *internationalized intrastate conflict*, waarbij een interne strijd afhankelijk is geworden van de wapens, militairen en financiën van buitenlandse staten. In 2011 werden wereldwijd negen van dergelijke conflicten geregistreerd, het hoogste aantal sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog.²¹ Conflictdeskundigen plegen dit type conflict als één van de meest dodelijke te beschouwen (waarbij ze de 'lange oorlogen' in de DRC (sinds 1998) en Afghanistan (sinds 1979) als voorbeeld stellen), al is de exacte oorzaak-en-gevolg-spiraal achter dit dodelijk karakter moeilijk vast te stellen.²²

Internationalisering kent, behalve rechtstreekse militaire betrokkenheid ten behoeve van een conflictpartij, nog vele andere vormen. Zo heeft de globalisering van het islamitisch extremisme tot de opkomst of versterking van nieuwe fronten van gewapend geweld geleid, zoals dat van Boko Haram in Nigeria. Al Qaida is, in tegenstelling tot haar begindagen als een centraal geleid transnationaal terroristisch netwerk, nu geherstructureerd tot een 'franchise', die haar zegen en instructies geeft aan lokale groepen die haar voorkeur verdienen.²³ Dit mag dan wel het vermogen hebben aangetast van dit soort organisaties om geweld te gebruiken in de uitermate beveiligde ontwikkelde wereld, het heeft de extremistische zaak veel ontvankelijker gemaakt voor lokale wrok en grieven in instabiele en fragiele regio's en staten. Dat is overigens precies wat Al Qaida's leiders hebben beoogd, zoals uit interne correspondentie is gebleken.²⁴

Deze 'uitbestede' jihadistische activiteit heeft zich dus steeds meer verweven met bestaande conflicten en spanningshaarden, in het bijzonder in lage- en middeninkomenlanden als India, Nigeria, Rusland en Thailand.²⁵ Doordat deze groeperingen zo mobiel en flexibel zijn, weten zij in toenemende mate de zwakke plekken op het vlak van (inter-)nationale veiligheid te vinden, in het bijzonder binnen fragiele staten en instabiele regio's. Precies zoals de drugshandel zich telkens aan de rechtshandhaving heeft weten te onttrekken door zich uit de voeten te maken richting nieuwe en toegankelijke routes. Het ontstaan van diverse subgroepen in het islamistische ecosysteem heeft klaarblijkelijk ook de banden van staten met deze groepen bevorderd. Dit is met name waarneembaar in slecht bestuurde grensgebieden waar deze groepen actief zijn, en waar ze door staten kunnen worden gebruikt voor eigen politieke doeleinden. De steun van Pakistan aan de Taliban op het gebied van

21 *Human Security Report 2013*, zie voetnoot 3.

22 Human Security Project, *Human Security Report 2012: Sexual Violence, Education and War: Beyond the Mainstream Narrative*. Vancouver: Human Security Press, 2012; *SIPRI Yearbook 2012*, zie voetnoot 2.

23 Katherine Zimmerman, *The Al Qaeda Network. A New Framework for Defining the Enemy*. American Enterprise Institute, september 2013.

24 Combating Terrorism Center, *Letters from Abbottabad: Bin Laden Sidelined?*. West Point: CTC, 2012.

25 Institute for Economics and Peace, *Global Terrorism Index*. Sydney: Institute for Economics and Peace, 2012.

intelligence, de banden van het Jemenitische regime met *Al Qaeda in the Arab Peninsula*, en de buitenlandse ondersteuning van opstandige en islamistische krachten opererend in de Sahel²⁶, wijzen er alle op dat de gaande internationalisering van terroristische en extremistische acties vele en zeer diverse vormen kan aannemen.

Inzicht in nieuwe dreigingen en risico's

Zoals gezegd liggen etnische grieven of spanningen over grondgebied nog steeds aan de wortel van veel conflicten: zowel het conflict in Zuid-Sudan als de frictie tussen Rusland en Oekraïne over de Krim is gemakkelijk te plaatsen binnen deze klassieke oorlogs- en geweldsparadigma's. Het is echter onmiskenbaar dat een aantal van de recente conflicten een meer gedecentraliseerde, gefragmenteerde structuur hebben aangenomen, met grensoverschrijdende invloeden op verscheidene dimensies. De Britse oud-legerofficier Emile Simpson heeft een inzichtelijke beschrijving gegeven van deze transformatie, van oorlog en conflict in het begin van de 21^{ste} eeuw.²⁷ Zijn interpretatie van modern conflict, gebaseerd op zijn ervaringen in de Afghaanse provincie Helmand, onderstreept het gebruik van georganiseerd geweld als essentieel onderdeel van de voortdurende politieke rivaliteit in gevallen waar de legitimiteit van de staat wordt betwist. Simpson wijst in het bijzonder op twee doorslaggevende ontwikkelingen. Allereerst, besluiten van gewapende facties in een 'caleidoscopische politieke configuratie' om aan een bredere opstand mee te doen zouden weleens gebaseerd kunnen zijn op een opportunistische en tijdelijke berekening, op grond van het eigen groepsbelang. Ten tweede leidt dit ertoe dat elk van de strijdende partijen (de opstandelingen, de staat en buitenlandse troepen) zich moet onderscheiden voor een eigen *strategic audience*. Dat laatste tart de notie dat vrede met behulp van interventie op een 'eenvoudige' manier bereikt zou kunnen worden.

Deze versplintering en de internationalisering van hedendaagse intrastatelijke conflicten maken overwegingen inzake militaire interventies of vredesmissies een stuk lastiger. De internationale gemeenschap wordt hierbij in het bijzonder met drie risico's geconfronteerd. Deze worden hieronder geïllustreerd aan de hand van de conflicten in Syrië, Libië en de Sahel.

De eerste hiervan is de hardnekkigheid van het conflict. De statistieken leren ons dat conflicten vaak juist weer oplaaien in gebieden waar eerder oorlog werd gevoerd. Hoewel er over getwist kan worden of deze tweede- of derde-generatie-conflicten niet gewoon uitvloeisels van diezelfde oorlogen zijn,²⁸ bestaat er weinig twijfel dat regio's waar transnationale strijd- of criminele groepen thans opereren, meer vatbaar zijn voor terugkeer van conflict. Eén van de redenen hiervoor is dat wanneer de

26 Michel Galy (red.), *La Guerre au Mali. Comprendre la Crise au sahel et au Sahara. Enjeux et Zones d'Ombre*. Parijs: La Découverte, 2013.

27 Emile Simpson, *War From the Ground Up. Twenty First Century Combat as Politics*. Londen: Hurst & Company, 2013.

28 *Human Security Report 2013*, zie voetnoot 3.

veiligheidsomstandigheden voor de opstandelingen veranderen, gewapende actie zich gemakkelijker verplaatsten naar gebieden weg van het epicentrum van het conflict. Dit geval kan worden geïllustreerd aan de hand van de reactie van een zijtak van *Al Qaida in the Islamic Maghreb* (AQIM) op het Franse offensief in Noord-Mali. Zij reageerde in de vorm van een massale gijzelingsactie van AQIM in de In Amenas-gasfabriek in Algerije. Sindsdien hebben naar verluidt islamistische splintergroepen van het Malinese conflict zich gehergroepeerd in Niger, in Zuid-Libië en in afgelegen gebieden van Mali.

Dit ballon- of waterbedeffect is waarneembaar in kwetsbare gebieden, waaronder de Sahel. Het verschijnsel doet zich ook voor in de buurlanden van Syrië, en wordt nog vergemakkelijkt doordat het binnen dit type conflict zo lastig is om vreedzame en als legitiem ervaren normen voor politieke competitie vast te stellen. Ook de manier waarop malafide zakenlieden zich in het conflict mengen om de grieven van gemarginaliseerde groepen uit te buiten verergert de situatie. Libië is het duidelijkste voorbeeld van een roerige en gewelddadige post-conflict-transitie die wordt verstoord door in het verleden gegroeide angsten van stammen en etnische en ideologische groepen (de Moslim Broederschap in het bijzonder) voor uitsluiting van de *spoils of power*. Eén reactie was de staat uit te persen, zoals de Zintani militie en federalistische groepen hebben gedaan door in 2013 de oliepijpleidingen te blokkeren. De islamistische strijdgroepen in het oosten van Libië, zoals Ansar al-Sharia, en ook stammen uit het zuiden lijken op hun beurt nauwere strategische banden aan te knopen met de jihadisten.

Een tweede zorg komt gedeeltelijk voort uit de transnationale mobiliteit van groeperingen en de manier waarop deze kan worden gebruikt in 'gemediatiseerde' asymmetrische oorlogvoering. De aanval in september 2013 op een winkelcentrum in de Keniaanse hoofdstad Nairobi, uitgevoerd door al-Shabaab, is het meest recente voorbeeld in een reeks van dergelijke transnationale projecties van een conflictgebied – *in casu* Somalië – naar een stadscentrum, dat lokale steun en mondiale media-aandacht biedt. Evenals eerdere terroristische acties in Mumbai, Istanbul, Kampala, en onlangs nog in Volgograd, tarten deze aanvallen elke logica van conventionele strijd. Ze resulteren niet in terreinwinst noch in een overwinning op vijandelijke strijders, maar zaaien in plaats daarvan een onbestemde angst onder de bevolking. Dit soort acties kan worden onderscheiden van de meer gerichte aanvallen van organisaties als Abu Nidal, terwijl hun strijdmethoden in de jaren '70 en '80 verder niet veel van de hedendaagse acties verschilden. Zelfmoordaanlagen in de context van *displaced warfare*, of ze nu gericht zijn op grote steden of economische infrastructuur, blijven uiterst onvoorspelbare risico's. Staten die dergelijke risico's lopen, zouden daardoor kunnen worden aangemoedigd om zgn. volmacht-groepen (*proxy groups*) te steunen, waarmee ze de trend naar internationalisering van burgeroorlogen nog zouden versterken.

Ten derde vormen de extreem gefragmenteerde en geïnternationaliseerde interne conflicten een enorme uitdaging voor de huidige internationale conflict-beheersingsmechanismen. Neem het gecompliceerde conflict in Syrië en wat hier op het spel staat: de val van het Assad-regime, de toekomst van democratie in de Arabische landen, de opkomst van extreem islamisme, de geostrategische 'voetafdruk' van de

grote mogendheden, de toekomst van de relatie tussen soennieten en sjiieten en andere etnische relaties. Aan deze verscheidenheid qua inzet en belangen moet dan nog een complexe geometrie van externe partijen worden toegevoegd, waaronder buurstaten, supermogendheden, niet-staatelijke organisaties en vrijwillige strijders. Vanwege al die verschillende belangen en actoren is er tot op heden nog geen solide basis gelegd voor onderhandelingen; daartoe ontbreekt de wil, afgezien van de minimale toezegging om geen chemische wapens te gebruiken of op beperkte schaal humanitaire hulp toe te staan. Zodoende bestaat er een daadwerkelijk gevaar, zowel in Syrië als in andere geïnternationaliseerde burgeroorlogen, dat onopgeloste interne conflicten uiteindelijk tot nog dodelijker interstatelijke oorlogen kunnen leiden.

Slot

De transnationale en -regionale verplaatsing van een conflict, het gebruik van effectieve symbolische aanvallen op stedelijke en economische centra als middel van asymmetrische oorlogvoering en de proliferatie van belangen en actoren in cruciale conflicten, zoals in Syrië, leveren een complexe mix van veiligheidsbedreigingen op. Hoewel deze niet karakteristiek zijn voor alle huidige en opkomende conflicten, springen ze in het oog als bedreigingen waarvoor conventionele geïnstitutionaliseerde antwoorden grotendeels ontbreken.

Aan de basis van deze nieuwe dreigingen liggen trends die kenmerkend zijn geworden voor intrastatelijke conflicten in de Sahel, het Midden-Oosten en Noord Afrika, alsmede in de Hoorn van Afrika en in de gecriminaliseerde zones van extreem geweld in Latijns-Amerika. Strijdgroepen raken steeds meer verspreid en versplinterd en zoeken territoriale controle als belangrijkste middel teneinde beter politieke en economische druk uit te kunnen oefenen en zo de loop van het conflict te kunnen beïnvloeden. Tegelijkertijd zorgen tal van externe invloeden (variërend van illegale handel, islamitische ideologie, *proxy*-invloed van buurstaten of sektarische verbindingen over grenzen) ervoor dat steeds meer 'burgeroorlogen' een regionaal of internationaal karakter krijgen. In dergelijke omstandigheden, waar een georganiseerde nationale onderhandelingspartner ontbreekt en waar geweld en instabiliteit zich via allerlei transnationale routes gemakkelijk kunnen verspreiden, lijkt de internationale gemeenschap, met haar huidige instrumentarium voor bemiddeling en vredeshandhaving, voor haar tot dusver zwaarste test te staan.

2 Trends in vredesoperaties

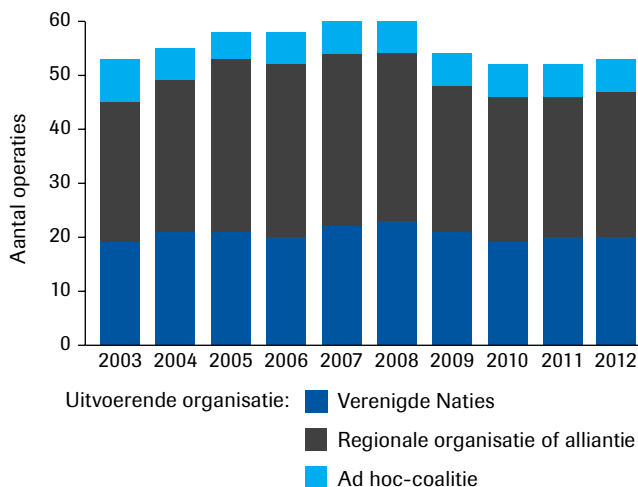
De belangrijkste ontwikkelingen van de afgelopen jaren op het terrein van vredesoperaties worden hieronder beschreven in twee clusters: *cijfermatige* trends en *overige* trends. Tot slot worden enkele samenvattende conclusies getrokken.

De cijfermatige trends die hier worden gepresenteerd betreffen de ontwikkelingen op het terrein van: de aantallen operaties, de aantallen ontplooid personeel, de grootste operaties en belangrijkste missiegebieden, de grootste troepenleveranciers, de risico's voor ontplooid personeel, en de kosten van operaties.

Aantal vredesoperaties

De afgelopen tien jaar bewoog het totale aantal multilaterale vredesoperaties zich tussen de 50 en 60 per jaar. Een groot aantal werd ontplooid door regionale organisaties zoals EU, de NAVO en de OVSE. De VN is de organisatie die als individuele organisatie de meeste operaties voor zijn rekening nam. Hoewel vanaf 2008 een dalende lijn in het aantal operaties leek te worden ingezet, werd deze trend vanaf 2011 gekeerd. De afgelopen jaren was er weer een groei in het aantal ontplooide vredesoperaties. In 2012 waren in totaal 53 vredesoperaties in gang gezet. Het afgelopen jaar groeide dit aantal verder tot 57 (zie figuur 1). Zoals figuur 1 ook laat zien, was de VN voortdurend de organisatie met de meeste operaties in het veld. In 2012 waren dit 20 van de 53 operaties (38 procent).

Figuur 1 Aantal multilaterale vredesoperaties, per soort ontplooiende organisatie, 2003–12²⁹



Aantal personeel in vredesoperaties

Het aantal personeelsleden – troepen, militaire waarnemers, civiele politie en ander civiel personeel – dat in vredesoperaties is ontplooid kende tweede helft van de jaren 2000 een sterke toename als gevolg van de *surge* in Afghanistan. In 2010 werd een dalende trend ingezet, die vooral vanaf 2011 sterk toenam als gevolg van de terugtrekking van de *International Security Assistance Force* (ISAF).

29 Stockholm International Peace Research Institute, *SIPRI Multilateral Peace Operations Database 2014*.

Het personeelsaantal dat op 31 december 2012 in vredesoperaties was ontplooid, bedroeg 233.642 en is eind 2013 opnieuw scherp gedaald.³⁰

Opvallend is dat wanneer ISAF buiten beschouwing wordt gelaten het aantal uitgezonden personeel, dat na 2008 licht afnam, in 2012 weer voorzichtig begon te stijgen tot 131.590. In 2013 nam dit aantal sterker toe, vooral als gevolg van de nieuwe operaties in Mali en de Centraal Afrikaanse Republiek (CAR), evenals door uitbreiding van bestaande operaties in Afrika, zoals de *United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo* (MONUSCO).³¹ Met de terugtrekking van ISAF, is ook het aandeel van ISAF in het totale aantal ontplooid personeel afgenomen. In de periode 2010-11 ging het nog om meer dan de helft van het totale aantal. In 2012 daalde dit percentage naar 44 procent, in 2013 nam dit percentage verder af (zie figuur 2). Hoewel de NAVO in 2012 nog de organisatie met het meeste personeel in het veld was – 107.186 (46 procent) –, wist de VN in 2013 de koppositie weer over te nemen.³²

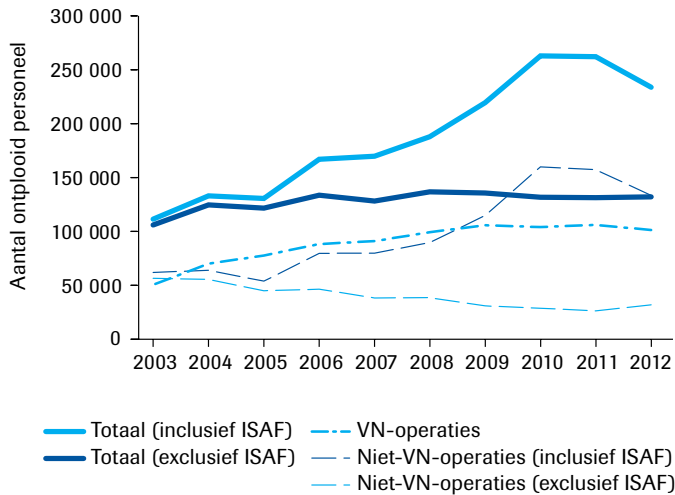
De terugtrekking van ISAF zal eind van dit jaar voltooid zijn en als gevolg daarvan is het waarschijnlijk dat het totale aantal ontplooid personeelsleden verder zal dalen. Deze daling zal waarschijnlijk lager zijn dan de 58.129 troepen die momenteel in Afghanistan ontplooid zijn. De reden hiervoor is dat de kans groot is dat personeel als onderdeel van een nieuwe NAVO-missie in Afghanistan aanwezig zal blijven, en sommige Europese landen naar alle waarschijnlijkheid het voorbeeld van Frankrijk en Nederland zullen volgen en weer meer aan VN-operaties in Afrika zullen bijdragen.

30 De aantallen ontplooid personeel die hier worden gebruikt, betreffen ramingen per 31 december of de datum waarop een operatie werd beëindigd. Het zijn geen maximum aantallen ontplooid of totale aantal personeel ontplooid gedurende een jaar.

31 Deze kwantitatieve analyse is gebaseerd op door SIPRI verzamelde data met als doel om trends in de vredesoperaties ontplooid in de 10-jaar periode 2003-12 te ontwaren. Het betreft hier alleen operaties die vallen onder de SIPRI-definitie van vredesoperaties. De data voor 2012 wat betreft huidige vredesoperaties beoogt een vergelijkende analyse tussen 2012 en voorgaande jaren mogelijk te maken.

32 De VN-gegevens in dit figuur betreffen vredesoperaties geleid door het VN *Department of Peacekeeping Operations*, het VN *Department of Political Affairs* en UNAMID.

Figuur 2 Aantal personeel ontplooid in multilaterale vredesoperaties, 2003–12³³



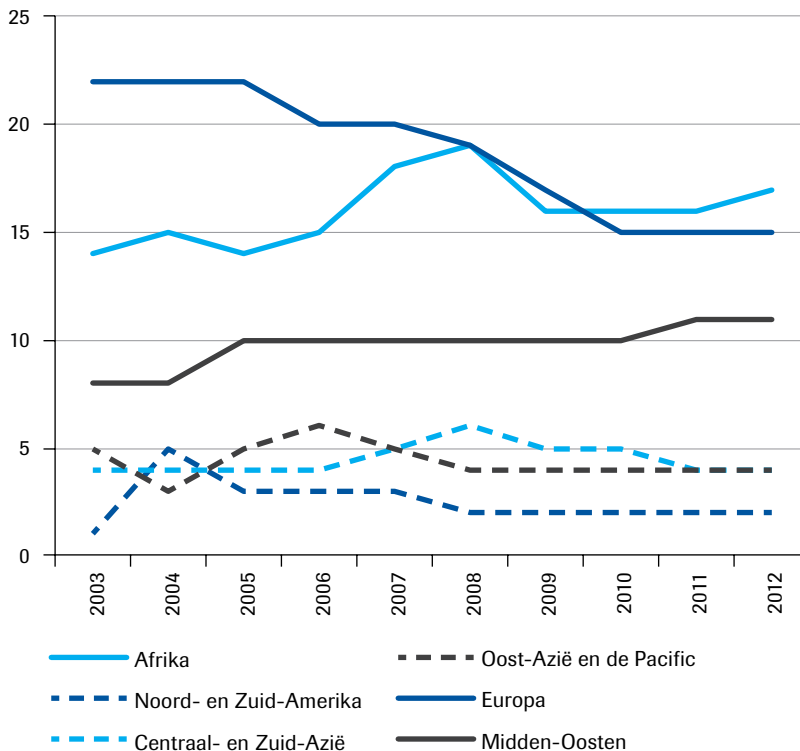
Grootste operaties en belangrijkste missiegebieden

In de afgelopen 10 jaar zijn MNF-I (*Multi-National Force – Iraq*) en ISAF verreweg de grootste operaties geweest. Zij hebben derhalve ook behoorlijk wat invloed gehad op zowel de cijfers als de beeldvorming betreffende vredesoperaties. ISAF is sinds 2007 verreweg de grootste operatie. Op de tweede en derde plaats volgen MONUSCO en de *African Union (AU)/UN Hybrid Operation in Darfur* (UNAMID). In totaal waren er in 2012 tien operaties met inzet van meer dan 5000 personeel: zeven onder leiding van de VN, twee onder leiding van de NAVO en één AU missie.

Aan het einde van de Koude Oorlog werd Europa een regio waar veelal kleinere vredesoperaties werden ontplooid. Dit aantal is in de loop van de afgelopen tien jaar gedaald. Het aantal operaties in het Midden-Oosten is relatief stabiel gebleven. Tegelijkertijd is het aantal operaties in Afrika verder gestegen, dit terwijl in de loop van de jaren negentig het aantal operaties daar al sterk was toegenomen. Zeker het afgelopen jaar heeft een duidelijke groei van Afrikaanse operaties laten zien. Sinds 2010 is als gevolg hiervan Afrika het meest belangrijke missiegebied wat betreft het aantal vredesoperaties, gevolgd door Europa en het Midden-Oosten (zie figuur 3).

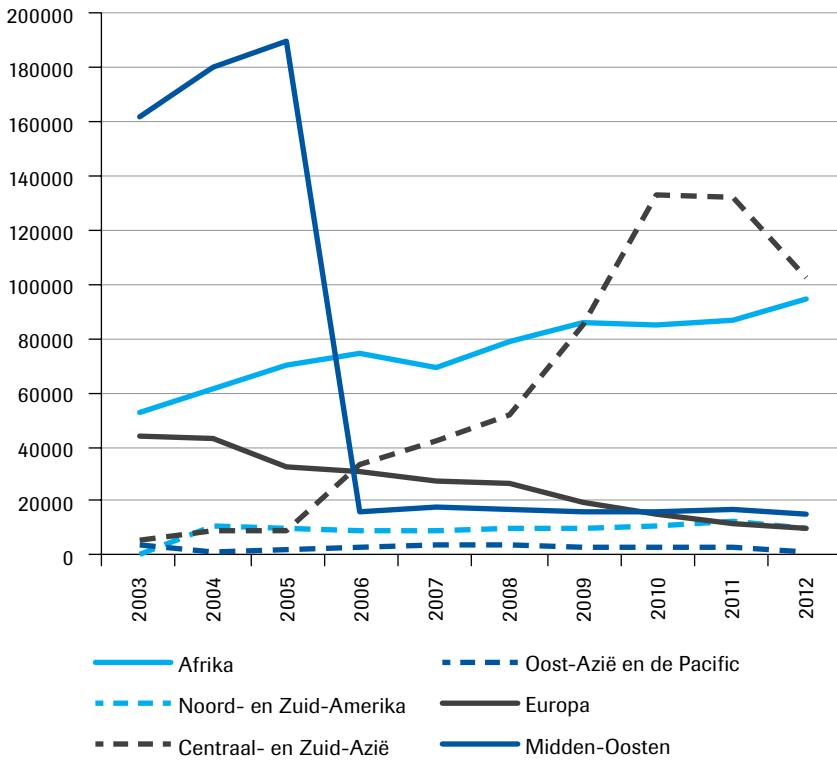
33 SIPRI *Multilateral Peace Operations Database 2014*, zie voetnoot 29.

Figuur 3 Aantal multilaterale vredesoperaties per regio, 2003-12³⁴



Door de uitzonderlijke grootte van MNF-I en ISAF zijn de getallen wat betreft personeel anders als er naar regio's wordt gekeken. Volgens SIPRI-data valt MNF-I vanaf 2006 niet meer onder de definitie van vredesoperaties, waardoor het Midden-Oosten zijn dominante positie al in dat jaar verliest aan Afrika, gevolgd door Centraal- en Zuid-Azië in 2009. Wanneer MNF-I voor de gehele periode van aanwezigheid in Irak als vredesoperatie zou worden beschouwd, blijft het Midden-Oosten echter tot en met 2009 het meest belangrijke missiegebied in termen van personeel. De groei van het aantal personeel in Centraal- en Zuid-Azië is geheel te verklaren aan de hand van ISAF. De duidelijk neergaande trend in die regio heeft dan ook alles te maken met de terugtrekking van ISAF. In 2013 werd Afrika hierdoor ook in termen van personeel het belangrijkste uitzendgebied (zie figuur 4 en tabel 1).

34 Idem.

Figuur 4 Aantal personeel ontplooid in multilaterale vredesoperaties, per regio, 2003–12³⁵

 Tabel 1 Aantal multilaterale vredesoperaties en ontplooid personeel, per regio en per type organisatie, 2012³⁶

Uitvoerende organisatie	Afrika	Amerika	Azië en Oceanië	Europa	Midden-Oosten	Wereld
Verenigde Naties ^a	9	1	3	2	5	20
Regionale organisatie of alliantie	7	1	2	13	4	27
Ad hoc coalitie	1	–	3	–	2	6
Totaal operaties	17	2	8	15	11	53
Totaal personeel	94 351	9 938	103 892^b	9 784	15 552	233 642^b

a De VN-cijfers zijn inclusief operaties die geleid worden door het VN *Department of Peacekeeping Operations*, het VN *Department of Political Affairs* en UNAMID.

b Deze cijfers zijn inclusief ISAF in Afghanistan, met 102.052 troepen in 2012.

35 Idem.

36 Idem.

Voor de toekomst is het waarschijnlijk dat de trendmatige ontwikkelingen wat aantallen operaties betreft zich zullen voortzetten. Afrika zal de meeste operaties houden, het aantal operaties in Europa zal verder afnemen en hoewel het aantal in het Midden-Oosten wellicht zal stijgen, zal deze regio niet de aantallen halen als in Afrika. De reden is dat, zoals hoofdstuk 1 van deze monitor en het in par. 1 van dit hoofdstuk besproken conflictspectrum laten zien, Afrika de regio zal zijn waar sprake is van blijvende en mogelijk toenemende instabiliteit, in het bijzonder in het MENA-gebied, de Sahel en de Hoorn van Afrika. Vanuit die regio zal dan ook sprake zijn van een blijvende vraag naar stabilisatie. Daarnaast is Afrika ook de regio waar de meeste mogelijkheden zijn voor het ontplooiën van vredesoperaties. Qua personeel is veel minder duidelijk te zeggen welke kant het opgaat, omdat dit afhankelijk kan zijn van een enkele operatie. Op basis van de huidige situatie mag verwacht worden dat het aantal uitgezonden personeel in Afrika verder zal toenemen, terwijl het aantal uitgezonden personeel in Centraal en Zuid-Azië na 2014 tot op het niveau van de overige regio's of iets daarboven zal zijn teruggevallen. Dit zou daarmee de dominantie van Afrika als missiegebied bevestigen. Een mogelijke operatie in Somalië zou dit alleen maar versterken. Tegelijkertijd zou indien besloten zou worden tot een operatie in Syrië – wat niet waarschijnlijk lijkt – mogelijk het belang van het Midden-Oosten weer vergroten.

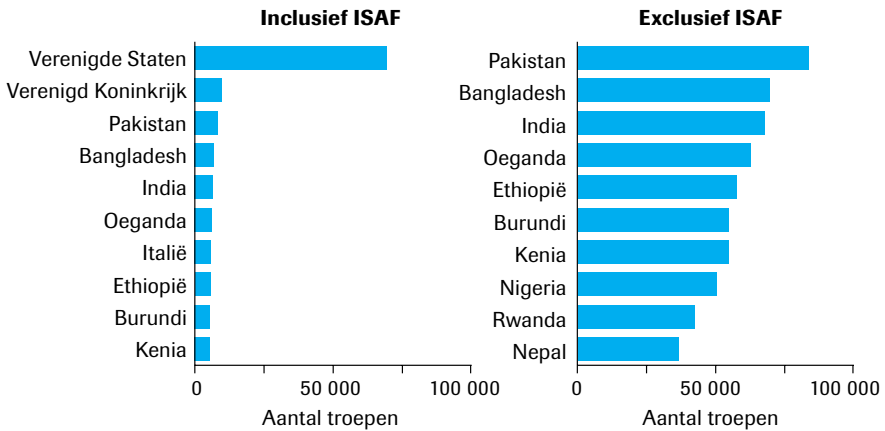
Grootste troepenleveranciers

Sinds midden jaren-negentig zijn de personeelsbijdragen van Europese en Noord-Amerikaanse landen aan VN-operaties sterk afgenomen.³⁷ Wanneer ISAF wordt meegeteld, leveren de Verenigde Staten al jarenlang de meeste troepen voor vredesoperaties. Toen ISAF nog in volle omvang was ontplooid, stonden er verschillende Europese landen in de top-10 van troepenleveranciers. Met de afbouw van ISAF is hun aantal sterk teruggelopen. In 2012 stonden er nog twee Europese landen in de top-10, het Verenigd Koninkrijk en Italië (zie figuur 3). In 2013 liepen de Europese troepen aantallen in Afghanistan verder terug, maar kwam Frankrijk in de plaats van Italië terug in de top-10. Dit is het gevolg van de Franse inzet in de nieuwe operaties *Serval* in Mali en *Sangaris* in de CAR.

Wanneer ISAF buiten beschouwing wordt gelaten, verandert het beeld. Dan wordt de ranglijst de afgelopen jaren aangevoerd door Zuid-Aziatische en Afrikaanse landen. In 2012 waren Pakistan, Bangladesh en India bijvoorbeeld de grootste troepenleveranciers. Het overgrote deel van de troepen in VN-missies wordt geleverd door landen die in de top-10 staan. In 2012 haalden Oeganda, Burundi en Kenia echter ook deze ranglijst door hun bijdrage aan AMISOM (zie figuur 5). En de terugkeer van Frankrijk in de top-10 in 2013 is ook zonder ISAF een feit. Wat betreft de bijdrage aan civiele politie wordt de top-10 opnieuw aangevoerd door landen in Zuid-Azië en Afrika, aangevuld met het Midden-Oosten (zie figuur 6).

37 Idem.

Figuur 5 Top-10 leveranciers van troepen aan multilaterale vredesoperaties, inclusief en exclusief ISAF, 2012³⁸



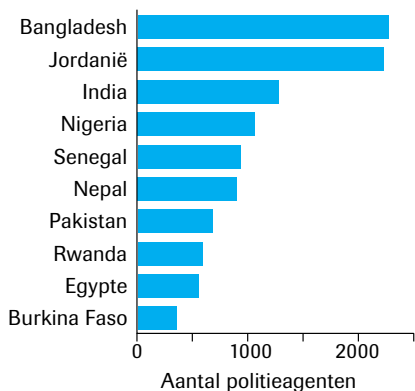
Als gevolg van het afnemende aantal in missies ontplooid Europese troepen ontstaat er een Europese en Amerikaanse troepenreserve, die mogelijk niet wordt ingezet en daarmee in het huidige economische klimaat een potentieel doelwit worden voor bezuinigingsoperaties. Het is derhalve aannemelijk dat, om de legitimiteit van de krijgsmacht te behouden, er een grotere bereidheid is om een deel van deze reserve in te zetten voor nieuwe operaties in regio's waar westerse belangen op het spel staan. Gebieden die hiertoe in het licht van het beschreven conflictspectrum voor de hand liggen zijn de Sahel-regio, het Midden-Oosten en Somalië. Daar grootschalige NAVO-interventies minder waarschijnlijk zijn, zal meer rekening moeten worden gehouden met operaties die onder EU, ad-hoc of nog waarschijnlijker VN-commando staan.

Risico's voor ontplooid personeel

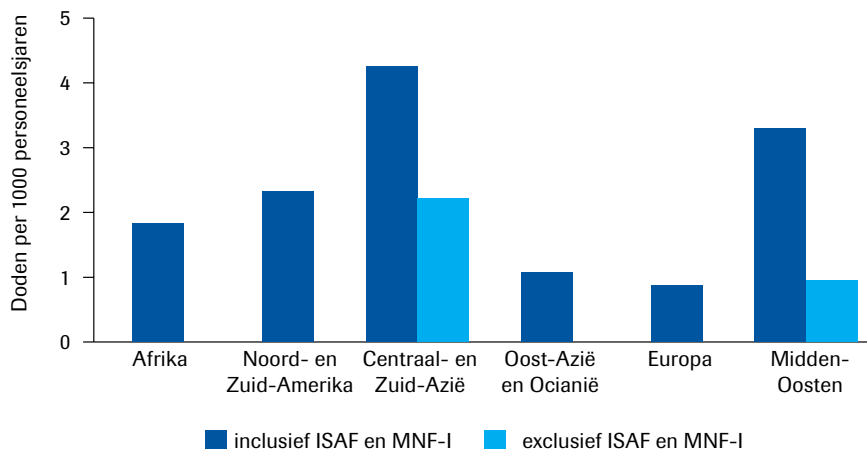
In tegenstelling tot wat vaak wordt aangenomen, blijkt uit de slachtofferaantallen dat Afrika niet het meest gevaarlijke continent is om troepen te ontplooiën. Uit de cijfers verzameld in de *SIPRI Multilateral Peace Operations Database* blijkt dat het risico op dodelijke slachtoffers de afgelopen jaren significant groter was in het Midden-Oosten en in Centraal- en Zuid-Azië (zie figuur 7). Ook de kans op dodelijke slachtoffers in Noord- en Zuid-Amerika was licht hoger. Twee operaties, zijnde ISAF en MNF-I, waren echter meer actief in gevechtshandelingen dan de overige vredesoperaties. Wanneer deze beide *counterinsurgency*-operaties buiten beschouwing worden gelaten, dan blijven Centraal- en Zuid-Azië evenals het Amerikaans continent gevaarlijker dan Afrika.

38 Idem.

Figuur 6 Top-10 leveranciers van civiele politie aan multilaterale vredesoperaties, 2012³⁹



Figuur 7 Dodelijke slachtoffers in vredesoperaties, per regio, 2000–10⁴⁰



VN-operaties worden als risicovol beschouwd omdat de *command-and-control*-structuren en de veiligheidsmaatregelen vaak als ‘onder de maat’ worden ervaren. Uit de data blijkt echter (zie figuur 8) dat VN-vredesbewarende operaties minder riskant zijn en een voorzichtiger mandaat hebben dan NAVO en NAVO-geleide operaties, evenals operaties die door ad-hoc coalities worden uitgevoerd. Een gegeven dat deels door het verschil in aard van de missies kan worden verklaard, waarbij niet-VN-missies vaak in het hogere geweldsspectrum zitten (zie ook hierna). Ook wanneer ISAF en MNF-I niet worden meegenomen, is de VN niet de meest gevaarlijke organisatie om troepen te ontplooiën.

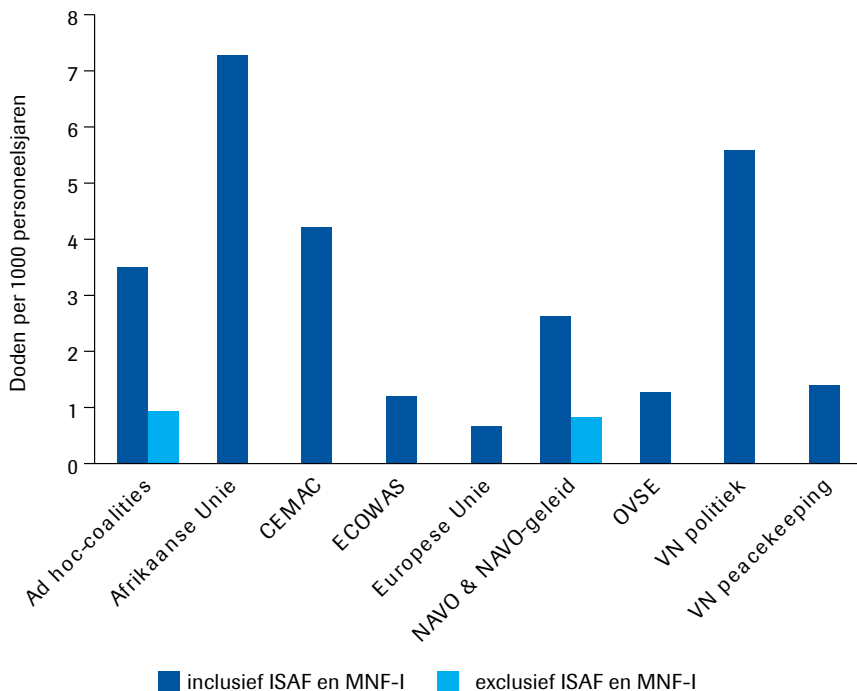
39 Idem.

40 Idem.

Het lijkt erop dat veel meer nog dan de regio waarin personeel wordt ontplooid, of de organisatie waarmee dit gebeurt, andere factoren een rol spelen die bepalen hoe gevaarlijk een operatie is. Dan gaat het o.a. om de volgende factoren:

1. *De aard van de missie.* De meest bepalende factor voor het risico van ontplooid personeel is de mate waarin gevechtshandelingen worden ontplooid. Dit is het verschil tussen ISAF en MNF-I en verklaart ook waarom in recente jaren AMISOM zo veel slachtoffers kende. Operaties die gebaseerd zijn op een vredesakkoord of die duidelijk de steun van de bevolking en de conflicterende partijen hebben, kennen veel lagere slachtofferaantallen.
2. *Missie context.* Missiegebieden die gekenmerkt worden door stabiliteit (*frozen conflicts*) of een lage conflict intensiteit kennen in verhouding lagere slachtofferaantallen. Dit verklaart waarschijnlijk de lage cijfers voor OVSE- en EU-missies.
3. *Veiligheids- en beveiligingsmaatregelen.* De minder zware veiligheidsmaatregelen bij VN politieke en *peacebuilding* missies verklaren waarschijnlijk waarom deze operaties gevaarlijker zijn geweest dan gewone VN-vredesbewarende operaties.

Figuur 8 Dodelijke slachtoffers in vredesoperaties, per uitvoerende organisatie, 2000–10⁴¹



41 Idem.

Kosten van operaties

Het is niet eenvoudig vast te stellen wat de totale kosten van vredesoperaties zijn. Het geeft een vertekend beeld wanneer wordt gekeken naar de kosten die gerapporteerd worden door de organisaties die de operaties ontplooiën. De totale kosten, die in 2012 door de VN, de NAVO, de EU en andere regionale organisaties werden opgegeven, bedroegen 9 miljard dollar. Hiervan was 7,2 miljard dollar (oftewel 80 procent) voor rekening van de VN. De kosten van niet-VN-operaties liggen echter veel hoger, omdat bij onder meer EU- en NAVO-operaties de kosten voor personeel en materieel worden gedragen door het land dat troepen bijdraagt. Ook bij VN-operaties geldt voor een heel groot aantal landen, en zeker voor westerse staten, dat de werkelijke kosten om personeel uit te zenden hoger liggen dan de kosten die door de VN worden vergoed.

In de praktijk zijn de kosten van EU- en NAVO-operaties vele malen hoger per ontplooid personeelslid, dan die van de VN of Afrikaanse regionale organisaties.⁴² Dit komt voort uit het feit dat de VN voornamelijk goedkopere niet-westerse troepen ontplooit. Dit is tevens een gevolg van verschillende maatregelen die de afgelopen jaren zijn genomen en die operaties efficiënter hebben gemaakt, onder meer door meer nadruk te leggen op samenwerking tussen verschillende missies en tussen missies en VN *Country Teams*.⁴³

Overige trends betreffende vredesoperaties

Naast de bovengenoemde cijfermatige trends zijn er nog andere ontwikkelingen die van invloed zijn op toekomstige vredesoperaties.

Uitdijende mandaten

Sinds het einde van de Koude Oorlog hebben vredesoperaties zich ontwikkeld van traditionele vredesbewarende operaties - die wapenstilstanden waarnemen - tot wat wel wordt genoemd *multidimensionale* operaties, waarbij *peacebuilding* taken worden uitgevoerd en men de *conflictenoorzaken* probeert aan te pakken. Traditionele vredesbewarende operaties bestonden vrijwel alleen uit militair personeel (troepen en waarnemers), terwijl in de huidige multidimensionale operaties naast een militaire component ook grote aantallen civiel personeel worden ingezet. Tegelijkertijd worden ook nog steeds ook traditionele vredesbewarende operaties ontplooid.

42 Hoewel bijv. ook Nederland een vergoeding zou krijgen van 1028 dollar per soldaat per maand als het de krijgsmacht in het kader van de VN zou ontplooiën, staat dit bedrag niet in verhouding tot de door Nederland te maken kosten.

43 Gowan, R. & M. Gleason, *UN peacekeeping: the next five years*. New York University Center on International Cooperation Rapport. New York, november 2012. Beschikbaar op: <http://cic.nyu.edu/content/un-peacekeeping-next-five-years>, p. 8; en 'Peacekeeping and inter-mission cooperation', Security Council Report: Monthly Forecast, december 2012.

De VN Veiligheidsraad concludeerde in 2013 dat dergelijke multidimensionale operaties het mandaat kunnen krijgen om:

1. Aan veiligheid bij te dragen door middel van *Security Sector Reform* (SSR) programma's;
2. Nationale overheden in staat stellen *disarmament, demobilization and reintegration* (DDR) programma's op te zetten;
3. Instituties van de rechtstaat te versterken;
4. Snelle ondersteuning in *mine action* te verschaffen;
5. Vredes- en politieke processen te ondersteunen door middel van goede diensten, advies en hulp;
6. Bij te dragen aan de benodigde veiligheid voor het verstrekken van humanitaire hulp en het verschaffen van de juiste condities benodigd voor de terugkeer van vluchtelingen en ontheemden;
7. Aan de internationale inspanningen ter bescherming van de mensenrechten, inclusief waarneming, bij te dragen;
8. Burgers te beschermen, met name zij die met fysiek geweld worden bedreigd (*protection of civilians under imminent threat of physical violence*);
9. Op het terrein van economische ontwikkeling samen te werken en inspanningen te coördineren met VN-agentschappen, -fondsen en -programma's evenals andere relevante partners.
10. Deelname van vrouwen in conflictpreventie, conflicthantering en vredesopbouw te ondersteunen.⁴⁴

Daarnaast zijn vredesoperaties tegenwoordig vaak ook betrokken bij de organisatie van verkiezingen, het monitoren van sancties, en het monitoren en mentoren van civiele politie. Tot slot monitoren zij soms overgangsbesturen (zoals in Cambodja), of wordt in uitzonderlijke gevallen zelfs (een deel van) het bestuur tijdelijk overgenomen (zoals in Bosnië-Herzegovina en Oost-Timor).⁴⁵ Het is niet alleen de VN die steeds meer taken op zich heeft genomen, ook de rol van missies van andere organisaties (onder meer EU en NAVO) is steeds omvangrijker geworden.

Met deze uitdijende mandaten rijst echter ook steeds vaker de vraag of de mandaten wel realistisch genoeg zijn. Zijn omvangrijke multidimensionale operaties wel in staat om van landen als Afghanistan of Sudan een goed functionerende staat te maken? Is dat wel een realistische verwachting binnen de termijnen van die missies? De reden waarom *nation building* en *state building* vaak worden bekritiseerd is dat zij lijken uit te gaan van de maakbare samenleving. Dat laatste blijkt niet realistisch. Zo zou kunnen worden gesteld dat het *nation building* proces in Bosnië-Herzegovina niet slaagt in het creëren van een Bosnische nationale identiteit, omdat de Kroaten, de Serven en de Bosniakken

⁴⁴ United Nations, *UN Security Council Resolution 2086*, 21 januari 2013.

⁴⁵ J. van der Lijn, *Walking the tightrope: Do UN peacekeeping operations actually contribute to durable peace*. Amsterdam: Dutch University Press, 2006.

vasthouden aan hun eigen identiteit;⁴⁶ een omstandigheid waaraan de internationale gemeenschap met al haar inspanningen maar zeer moeilijk iets kan veranderen. Maar tegelijkertijd is dit een factor, die in tal van door etnische en religieuze tegenstellingen geplaagde gebieden speelt.

Mandaat voor geweldsgebruik

Traditionele vredesbewarende operaties zijn gebaseerd op de volgende principes: instemming van de partijen, onpartijdigheid, en het niet-gebruiken van geweld tenzij bij zelfverdediging en verdediging van het mandaat. Al in de jaren zestig van de vorige eeuw werd van deze regel afgeweken met de *United Nations Operation in the Congo* (ONUC-1960-64), toen in 1961 de operatie werd gemandateerd tot: *'all appropriate measures to prevent the occurrence of civil war in the Congo, including arrangements for ceasefire, the halting of all military operations, the prevention of clashes, and the use of force, if necessary, in the last resort.'*⁴⁷

In de jaren '90 belandde een aantal vredesbewarende operaties, zoals de *United Nations Operation in Somalia* (UNOSOM) en de *United Nations Protection Force* (UNPROFOR) in Joegoslavië in een schemerzone tussen *peacekeeping* en *peace enforcement*. Deze operaties kregen wel een *peace enforcement*-mandaat, of delen daarvan, maar uiteindelijk niet de juiste middelen. In reactie op het falen van de VN, gaf de Veiligheidsraad vanaf midden jaren negentig meerdere regionale organisaties het mandaat om *enforcement*-operaties uit te voeren. Bekende voorbeelden hiervan zijn de *Economic Community of West African States Monitoring Group* (ECOMOG) in Liberia en Sierra Leone, de *NAVO Implementation Force* (IFOR) en *Stabilization Force* (SFOR) in Bosnië-Herzegovina en de *International Security Assistance Force* (ISAF) in Afghanistan.⁴⁸

Met het Brahimi-rapport van 2000 werd de term *robuuste vredesoperaties* geïntroduceerd. Hierna werden operaties doorgaans onder hoofdstuk 7 van het Handvest van de VN gemandateerd, zodat zij beter in staat waren indien nodig geweld te gebruiken bij zelfverdediging en bij de uitvoering van het mandaat.⁴⁹ Daarnaast was eerder in 2000 UNAMSIL de eerste vredesoperatie die onder hoofdstuk 7 het mandaat kreeg voor *'protection of civilians under imminent threat of physical violence'*.⁵⁰ Sindsdien heeft de VN-Veiligheidsraad vrijwel standaard het voorbeeld van UNAMSIL toegepast bij mandatering.

46 F. Fukuyama (red.), *Nation-building beyond Afghanistan and Iraq*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2006; ook: R. Paris & T.D. Sisk (red.), *The dilemmas of statebuilding: Confronting the contradictions of postwar peace operations*. Milton Park: Routledge, 2009.

47 United Nations, *UN Security Council Resolution 161*, 21 februari 1961.

48 *Walking the tightrope*, zie voetnoot 45.

49 United Nations, *UN Security Council Document 809*, 21 augustus 2000.

50 United Nation, *UN Security Council Resolution 1289*, 7 februari 2000.

De Veiligheidsraad heeft in 2013 verdere stappen genomen die mogelijk op een verdere verruiming van de geweldsinstructies van vredesoperaties wijzen. De door de Raad gesteunde interventies in Mali en de CAR (*opération Serval* en *Sangaris*) evenals de *African-led International Support Mission in Mali* (AFISMA) en *African-led International Support Mission to the Central African Republic* (MISCA) die hierop volgden, beschikken over zeer robuuste geweldsinstructies om de rebellen in Mali te stoppen en het etnische geweld in CAR te beëindigen. Ook binnen de VN-operatie MONUSCO kreeg de *Force Intervention Brigade* het mandaat *'to prevent the expansion of all armed groups, neutralize the groups, and to disarm them'*. Bij zowel deze operatie als bij de *UN Multidimensional Integrated Stabilization Mission* in Mali (MINUSMA) werd echter wel aangegeven dat het ging om een beslissing op *'exceptional basis'*, welke geen precedent schept en dat dit mandaat zonder *'any prejudice to the agreed principles of peacekeeping'* moet worden uitgevoerd.⁵¹

Meer voor minder

Als gevolg van de economische crisis die in 2008 toesloeg, hebben veel westerse overheden harde bezuinigingsmaatregelen moeten nemen. Dit heeft ook de kijk op vredesoperaties veranderd. Terwijl in hetzelfde jaar het budget van VN-operaties en ook het aantal ontplooid personeel in vredesoperaties in het algemeen sterk – als gevolg van de *surge* in Afghanistan – toenamen, werd de vraag meer dan ooit relevant of dit soort operaties eigenlijk wel waar voor hun geld leveren. De vraag naar evaluatie, indicatoren en *benchmarks* voor succes werd hierdoor meer pertinent. Vooral bij VN-operaties heeft dit geleid tot een verdere *efficiencyslag*, onder meer door het versterken van de samenwerking tussen verschillende in dezelfde regio ontplooidde operaties. Daarnaast legt de Veiligheidsraad steeds vaker *benchmarks* en indicatoren op voor de evaluatie van operaties en koppelt deze aan mandaatverlengingen.

Het gevolg is dat sinds 2012 het budget voor VN-operaties is afgenomen terwijl de aantallen ontplooid personeel hetzelfde is gebleven. Het VN-budget per capita uitgezonden personeelslid daalt al sinds 2008. Daarnaast is de VN-vergoeding voor uitgezonden personeel sinds 2009/10 vrijwel gelijk gebleven. Tegelijkertijd zijn de mandaten, zoals hiervoor aangegeven, voor een operatie als MONUSCO en MINUSMA steeds intensiever en robuuster geworden.

Met name de grote troepenleveranciers uit het mondiale Zuiden die bijdragen aan operaties van de VN en regionale organisatie, zoals de AU, ervaren een gebrek aan respect voor hun bijdrage, omdat zij steeds meer moeten doen voor steeds minder geld, terwijl tegelijkertijd de effectiviteitsvraag nadrukkelijker wordt gesteld en er toenemende kritiek is op de kwaliteit van hun troepen. Ook heerst er een gevoel dat het Westen

51 United Nations, Security Council, *'Security Council press statement on Mali'*, SC/10878, 10 januari 2013; *UN Security Council Resolution 2085*, 20 december 2012; *UN Security Council Resolution 2127*, 5 Dec. 2013; *UN Security Council Resolution 2098*, 28 maart 2013; en *UN Security Council Resolution 2100*, 25 april 2013.

betaalt, terwijl het Zuiden de slachtoffers voor zijn rekening neemt. Het tegenargument dat het Westen zijn troepen in ISAF inzet, maakt daarbij minder indruk. Niettemin lijkt het erop dat ondanks de gevoelens van verongelijkheid deze landen ook in de toekomst in dezelfde mate aan vredesoperaties blijven bijdragen.⁵²

Conceptuele ontwikkelingen

Steeds vaker worden zowel in het Westen, als in Rusland, China en het mondiale Zuiden vragen gesteld bij de uitvoering van concepten zoals de *Responsibility to Protect* (R2P) en de *Protection of Civilians* (POC). Deze principes zelf worden ondersteund, maar bij de uitvoering maken vooral landen als Rusland, China en India zich zorgen over de aantasting van de nationale soevereiniteit. Met name in het mondiale Zuiden wordt betwijfeld of dergelijke concepten op een gelijkwaardige manier worden geïmplementeerd, en wordt vaak beweerd dat ze met name aan de orde komen wanneer westerse belangen in het geding zijn. Daarnaast wordt in bredere kring de noodzaak van verdere operationalisering onderstreept.⁵³

Vredesoperaties zijn inderdaad niet altijd in staat en soms onwillig geweest om op een adequate manier bij te dragen aan de bescherming van de burgerbevolking. Vaak beschikken operaties niet over voldoende capaciteit en is de leiding niet bereid de levens van troepen in de waagschaal te stellen. Niettemin leeft zowel bij de internationale gemeenschap als de lokale bevolking in geval van aanwezigheid van een vredesoperatie de verwachting van bescherming door de ontplooiden troepen. Wanneer deze verwachting niet wordt waargemaakt, leidt dit vaak tot frustratie en kritiek.⁵⁴

52 Avezov, X., *The New Geopolitics of Peace Operations: a dialogue with emerging powers*. SIPRI Workshop Report, Astana, 5–6 November 2013. SIPRI: Stockholm, 2014. Beschikbaar op: http://www.sipri.org/research/conflict/pko/other_publ/ngp-workshop-report-april-2013; Avezov, X., *The New Geopolitics of Peace Operations: a dialogue with emerging powers*. North East Asia Regional Dialogue. SIPRI Workshop Report, Ulan Bator, 11–12 April 2013. SIPRI: Stockholm, 2013. Beschikbaar op: http://www.sipri.org/research/conflict/pko/other_publ/ngp-workshop-report-april-2013; Avezov, X., *The New Geopolitics of Peace Operations: Dialogue with emerging powers*. South America Regional Dialogue. SIPRI Workshop Report, Brasília, 22–23 November 2012. SIPRI: Stockholm, 2013. Beschikbaar op: http://www.sipri.org/research/conflict/pko/other_publ/ngp-workshop-report-november-2012; and Avezov, X., *The New Geopolitics of Peace Operations: a Dialogue with emerging powers*. North East Asia Regional Dialogue. SIPRI Workshop Report, Kathmandu and New Delhi, April 2012. SIPRI: Stockholm, 2012. Beschikbaar op: http://www.sipri.org/research/conflict/pko/other_publ/NGP%20South%20Asia%20.pdf.

53 Idem.

54 Jair van der Lijn., *Protection of civilians: time to rethink the concept*. Stockholm International Peace Research Institute, juli/augustus 2013. Beschikbaar op: http://www.sipri.org/media/newsletter/essay/vanderlijn_aug13.

Wat betreft *R2P* heeft de NAVO-interpretatie van de Veiligheidsraad resolutie 1973 betreffende het afdwingen van een *no-fly-zone* en het beschermen van burgers in Libië tot zorgen onder de BRICS geleid.⁵⁵ Rusland en China stellen nu dat de NAVO-interventie *regime change* heeft ondersteund en dat de NAVO daartoe niet was gemandateerd. Mede om een herhaling te voorkomen zouden zij momenteel zeer terughoudend zijn met betrekking tot actie tegen het bewind in Syrië. Aan de andere kant waren zowel China als Rusland zich wel degelijk bewust van de implicaties van de Veiligheidsraadresolutie en is hun terughoudendheid niet geheel te verklaren aan de hand van het huidige ideologische argument tegen *regime change*. De huidige positie van beide landen kan ook worden verklaard aan de hand van de teleurstelling dat de Libië-interventie hen niet de opbrengsten bracht waarop ze hadden gehoopt en dat de banden tussen Syrië en Rusland veel hechter zijn.⁵⁶

In de hoop *R2P* verder te operationaliseren lanceerde Brazilië het concept *Responsibility while Protecting (RWP)*.⁵⁷ Het is echter maar zeer de vraag of een verdere operationalisering van *R2P* een oplossing biedt, omdat uiteindelijk de keuze om ergens al dan niet te interveniëren vooral te maken heeft met nationale belangen, en ook een operationalisering van *R2P* er niet voor zorgt dat duidelijk wordt dat in conflicten zoals Syrië al dan niet moet worden geïntervenieerd. Vooralsnog lijkt ook het Westen, ondanks de steun voor *R2P* als beginsel, niet veel te voelen voor een militaire interventie in Syrië.⁵⁸

Tot slot worden tegenwoordig ook vaker kanttekeningen geplaatst bij het oorspronkelijke *liberal peace* paradigma, dat uitgaat van de gedachte dat het hebben van democratie en een markteconomie conflictpreventief werkt en dat beide principes derhalve leidend moeten zijn in de vredesopbouw. De meeste kritiek blijft binnen het bestaande paradigma en stelt, dat onbedoelde of suboptimale resultaten of het gevolg zijn van het optreden van de regering, rebellen of bevolking in het ontvangende land, of het gevolg zijn van 'kleinere' meer technische implementatieproblemen aan de kant van degene die interveniëren. Sommige critici beschrijven bijvoorbeeld hoe bepaalde beleidsinterventies binnen vredesoperaties met kortetermijnoplossingen, op korte termijn negatieve gevolgen kunnen hebben die juist conflicten stimuleren. Terwijl korte termijn oplossingen ook tot gevolg kunnen hebben dat vrede niet op de lange termijn wordt verankerd. Een bekend voorbeeld hiervan is het dilemma tussen veiligheid en

55 United Nations, *UN Security Council Resolution 1973*, 17 maart 2011.

56 Janik, R., 'China, Russia, and the Failure of the Responsibility to Protect in Syria: Does the Fear of Regime Change Offer a Serviceable Explanation?'. In: *1 Studia Universitatis Babeş-Bolyai, Studia Europaea*, 2013, p. 63-88. Beschikbaar op: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2367065.

57 United Nations, *UN Security Council Resolution 701*, 11 november 2011.

58 Avezov, X., *Responsibility while protecting: Are we asking the wrong questions?* Stockholm International Peace Research Institute, januari 2013. Beschikbaar op: http://www.sipri.org/media/newsletter/essay/Avezov_Jan13.

ontwikkeling. Niettemin zou op basis van dergelijke argumenten in de beleidsliteratuur geconcludeerd kunnen worden dat met voldoende *tweaking* uiteindelijk succesvolle operaties kunnen worden ontwikkeld.⁵⁹

Er zijn echter ook critici die buiten het paradigma staan. Zij hebben soms kritiek op de statelijkheid en het neoliberale karakter van de huidige vredesopbouwagenda. Anderen richten hun pijlen meer op de wijze waarop westerse actoren claimen vrede te bevorderen, terwijl hun antiterrorisme- en handelsbeleid juist conflict zou stimuleren. Weer anderen hebben een voorkeur voor lokale – of voor sommigen – meer ‘exotische’ oplossingen. Hun kritiek is dat de internationale aanpak niet genoeg aandacht heeft voor lokale *conflict management* mechanismen.⁶⁰

Dit spectrum van kritiek in de westerse literatuur vindt ook daarbuiten weerklink. Hoewel buiten het Westen er geen behoefte is om de huidige concepten aan te passen of terug te draaien, en er veelal wordt gereageerd op westerse ideeën zonder eigen concepten te introduceren, lijkt het er op dat de trend van meer ingrijpend en gewelddadig optreden langzaam verder afneemt. Niet alleen stuit deze trend op toenemende weerstand buiten het Westen, maar ook westerse landen zelf beginnen zich steeds meer te realiseren dat dit streven niet altijd niet altijd beter, en zeker niet goedkoper, is.⁶¹

Slot

Het is waarschijnlijk dat in de toekomst de aandacht in het kader van vredesoperaties zich verder van Centraal-Azië naar Afrika, en wellicht ook deels terug naar het Midden-Oosten, zal verleggen. Dit is niet alleen te verklaren aan de hand van het feit dat de meeste gewapende conflicten zich met name in deze beide regio's afspelen, maar wordt nog veel meer bepaald door de samenwerking tussen de permanente leden in de VN-Veiligheidsraad (P5). Met de toenemende multipolariteit van het internationale systeem zijn de grote mogendheden minder bereid tot het toelaten van vredesoperaties in hun eigen achtertuin. Afrika vormt hierop een uitzondering. Niet alleen hebben grote

59 Paris, R., 'Peacebuilding and the Limits of Liberal Internationalism'. In: *International Security*, 22:2, 1997, p. 54-89; Sambanis, N., 'Short-Term and Long-Term Effects of United Nations Peace Operations'. In: *World Bank Policy Research Working Paper 4207*, 2007. Beschikbaar op: <http://econ.worldbank.org>; Paris, R., *At War's End: Building Peace after Civil Conflict*. Cambridge University Press: Cambridge, 2004.

60 Pugh, M., 'Peacekeeping and Critical Theory'. *International Peacekeeping*, 11:1, 2004, p.39-58. Keen, D., *Endless War? Hidden Functions of the "War on Terror"*. Pluto Press: Londen, 2006; Duffield, M., *Development, Security and Unending War: Governing the World of Peoples*. Polity Press: Malden, MA, 2008; en Pouligny, B., 'Civil Society and Post-Conflict Peacebuilding: Ambiguities of International Programmes Aimed at Building "New" Societies"'. In: *Security Dialogue*, 36:4, 2005, p.495-510.

61 Zie voetnoot 52.

mogendheden baat bij stabiliteit in deze regio, zij hebben naast stabiliteit ook andere, meer gezamenlijke belangen in dit gebied zoals het bestrijden van terrorisme en de aanpak van internationale criminele netwerken. De Afrikaanse landen zelf pleiten ook voor robuuste operaties. Wanneer de grote mogendheden het eens zijn, blijken zij in staat krachtdadig op te treden. Deze ontwikkeling weerspiegelt zich in de aantallen operaties en vooral in het aantal ontplooid personeel.

Mogelijke missies in het Midden-Oosten krijgen waarschijnlijk een minder robuust karakter. Die regio ligt veel meer op het breukvlak van invloedssferen en kent derhalve veel minder eensgezindheid onder de grote mogendheden. Dit soort breukvlakken zijn echter bij uitstek het terrein van klassieke vredesoperaties. Dit type operaties kan in de toekomst wellicht helpen bij het handhaven van de status quo in de conflicten die voortkomen uit de Arabische Lente.

Waarschijnlijk zal de huidige toename in de robuustheid van operaties afvlakken. Niet alleen stuit een verdere toename op weerstand buiten het Westen, maar ook zijn de middelen om harder op te treden beperkt. Bovendien wordt ook in het Westen de vraag gesteld of meer altijd beter is. Het is echter onwaarschijnlijk dat conceptuele ontwikkelingen op het terrein van vredesoperaties worden teruggedraaid. Het zijn niet de landen uit het Zuiden en de BRICS die vredesoperaties willen veranderen, zij prefereren een status quo. Vooral westerse actoren willen vredesoperaties conceptueel verder aanpassen. Zij zijn de drijvende kracht achter ontwikkelingen, zoals meer aandacht voor bescherming van burgers, de toenemende robuustheid van operaties, en het gebruik van inlichtingen in VN-operaties, terwijl dit laatste vroeger als een bedreiging van de nationale soevereiniteit werd gezien. De huidige ontwikkelingen zijn voor het mondiale Zuiden en de BRICS doorgaans voldoende vergaand, terwijl westerse landen in het bijzonder als het om VN-operaties gaat, veelal verder willen gaan.

3 De BRICS en de toekomst van vredesoperaties

De BRICS-landen manifesteren zich steeds prominenter op het mondiale toneel. Van hen wordt ook nadrukkelijker een bijdrage verwacht bij de handhaving van de internationale veiligheid en stabiliteit. Deze paragraaf bespreekt de verwachte relevantie van de BRICS-landen in de komende 5 tot 10 jaar op het vlak van vredesmissies, in het bijzonder vredesoperaties: de expeditionaire inzet van geüniformeerd personeel met als doel bij te dragen aan a) een vredesproces gericht op het voorkomen van een gewapend conflict, b) het implementeren van een bestand of vredesovereenkomst, of c) het afdwingen van een bestand, vredesovereenkomst of bepaling van de VN Veiligheidsraad die gericht

is op vredesopbouw.⁶² De volgende analyse is gericht op de visies van de vijf BRICS-landen op trends in dreigingen, voorwaarden voor de inzet bij vredesoperaties, en welke multilaterale organisaties zich met vredesoperaties zouden moeten bezighouden. Speciale aandacht wordt hierbij aan China besteedt, omdat de kans groot lijkt dat dit land in de komende tien jaar zeer invloedrijk zal zijn⁶³ en aanzienlijk actiever wordt op het terrein van internationale veiligheid en stabiliteit dan tot nu toe het geval was.

De BRICS

De BRICS-groep omvat vijf landen: Brazilië, Rusland, India, China en Zuid-Afrika, waarvan de leiders sinds 2009 jaarlijks op een topeverleg bijeenkomen.⁶⁴ Deze landen hebben een gezamenlijk *BRICS Forum* opgericht en zijn bezig om samen een ontwikkelingsbank op te zetten. Wat deze landen met elkaar gemeen hebben is dat ze geen deel uitmaken van de mondiale kerngroep, bestaande uit het Westen en Japan, die in de afgelopen decennia een dominante rol speelden in het multilaterale systeem.⁶⁵ Alle vijf BRICS-landen zijn grote mogendheden in hun eigen regio's en lid van de G-20. Verwacht wordt dat hun aandeel in de wereldeconomie in de komende decennia zal toenemen. Volgens recente rapportages zal China nog dit jaar de VS als grootste economie passeren en zullen alle BRICS-landen verder stijgen in de rangorde van grootste economieën in de wereld.⁶⁶

Anders dan de traditionele kerngroep van het Westen en Japan – waarbinnen de VS als leider optreden – vormen de BRICS geen hechte groep. Ze zijn onderling niet door middel van militaire bondgenootschappen verbonden. In de relatie tussen India en China spelen grensgeschillen en geopolitieke rivaliteit zelfs een belangrijke rol. Drie BRICS-landen hebben een eigen samenwerkingsverband gericht op ontwikkelingsvraagstukken, het *India-Brazil-South Africa (IBSA) Dialoogforum*, waarbij zij onder andere benadrukken dat ze alle drie een democratisch politiek bestel hebben.⁶⁷

62 Alex J. Bellamy, Paul D. Williams en Stuart Griffin, *Understanding Peacekeeping*. Cambridge: Polity Press, 2010, p.18.

63 Frans-Paul van der Putten, Ivan Briscoe, André Gerrits, Peter van Ham, Susanne Kamerling, Maaïke Okano-Heijmans en Jan Rood, 'Grootmachten'. In: Jan Rood en Rosa Dinnissen (red.), *Een wereld in onzekerheid; Clingendael Strategische Monitor 2013*. Den Haag: Clingendael, 2013, p.60.

64 Zuid-Afrika doet mee sinds 2010.

65 *Grootmachten*, zie voetnoot 63, p. 50.

66 Zie o.a. hoofdstuk 1 van deze monitor.

67 India-Brazil-South Africa Dialogue Forum, IBSA: celebrating 10 years of partnership. Beschikbaar op: <http://www.ibsa-trilateral.org/>.

Rusland en China zijn permanente leden van de VN-Veiligheidsraad, terwijl de overige drie BRICS-landen dat niet zijn. Zolang dit het geval is, hebben Rusland en China een groter potentieel dan de drie andere om invloed uit te oefenen op de agenda rondom VN-vredesoperaties. Dit wil niet zeggen dat de twee landen op dit moment voluit gebruik maken van dit potentieel, zeker China heeft tot nu toe de neiging om zich op de achtergrond te houden. Anderzijds is India een vooraanstaande leverancier van troepen en spelen zowel Brazilië als Zuid-Afrika een actieve rol in het debat over vredesoperaties (met inbreng van respectievelijk de concepten van *responsibility while protecting* en *non-indifference*). Hoewel India, Brazilië en Zuid-Afrika op termijn een permanent lidmaatschap van de VN-Veiligheidsraad nastreven, lijkt het onwaarschijnlijk dat zij dat op voorzienbare termijn zullen krijgen. Op langere termijn is niet te voorzien wat ontwikkelingen op dit terrein zullen inhouden en is een wijziging van de samenstelling van de Veiligheidsraad niet uitgesloten. Onderstaande analyse gaat uit van een handhaving van de huidige samenstelling en rol van de VN-Veiligheidsraad in de komende tien jaar.

Tabel 2 Bijdragen BRICS-landen aan VN vredesoperaties⁶⁸

	Aandeel in budget VN-vredesoperaties 2013	Bijdrage personeel aan VN-vredesoperaties (aantallen militair/politiepersoneel en experts) dec. 2013	Rangorde omvang bijdrage personeel aan VN-vredesoperaties, dec. 2013	Permanent lidmaatschap van VN-Veiligheidsraad
China	6,64%	2078	#15	Ja
Rusland	3,15%	103	#65	Ja
India	0,13%	7849	#3	Nee
Brazilië	0,59%	1748	#19	Nee
Zuid-Afrika	0,07%	2173	#13	Nee

Rusland

De Russische regering hecht zeer aan het primaat van de Veiligheidsraad als het gaat om het gebruik van geweld.⁶⁹ Een uitzondering hierop vormt – zoals de oorlog in 2008 met Georgië en de recente ontwikkelingen rond Oekraïne laten zien – Russisch optreden in wat het als de eigen invloedssfeer beschouwt: de *near abroad* bestaande uit oostelijke buurlanden. Evenals India maakt Rusland een uitzondering voor militaire interventies die het zelf onderneemt – al dan niet als vredesoperatie aangeduid – in

68 United Nations General Assembly, *Scale of assessments for the apportionment of the expenses of the United Nations peacekeeping operations: Implementation of General Assembly resolutions 55/235 and 55/236*, Report of the Secretary-General. December 2012. Beschikbaar op: http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors_archive.shtml; http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/67/224/Add.1.

69 Sharon Wiharta, Neil Melvin, Xenia Avezov, *The New Geopolitics of Peace Operations: Mapping the emerging landscape*. Stockholm: SIPRI, sept. 2012, p.18.

aangrenzende regio's. Russische instemming voor VN-operaties in gebieden die het tot zijn invloedssfeer rekent (Oost-Europa inclusief Kaukasus, Centraal-Azië en Syrië) is niet waarschijnlijk.⁷⁰ Net als China is Rusland een P5-lid. Beide landen leveren een aanzienlijk grotere financiële bijdrage dan de andere drie BRICS-landen. Aan de andere kant levert Rusland nauwelijks troepen voor VN-operaties. Dit gaat in de nabije toekomst waarschijnlijk niet veranderen.⁷¹ De Russische interesse voor vredesoperaties beperkt zich tot het voorkomen dat deze een instrument worden voor westerse invloedsoefening.⁷² Rusland is tegen gewapende interventies zonder toestemming van de regering van het ontvangende land, die vaak als westers gezien worden, maar steunt de huidige VN-operaties zoals die in Afrika plaats vinden. Rusland onderschrijft in beginsel het R2P-concept, maar heeft een kritische houding waar het gaat om de operationalisering ervan.⁷³

China

Omdat er rekening mee moet worden gehouden dat China zich in de komende tien jaar ontwikkelt tot een speler die, afgezien van de VS, op mondiaal vlak invloedrijker zal zijn dan elke andere actor⁷⁴, is het van belang dieper in te gaan op de Chinese positie met betrekking tot vredesoperaties. Sinds de vredesoperatie in Libië verbindt China de volgende voorwaarden aan vredesoperaties: ze moeten toestemming of een mandaat van de Veiligheidsraad hebben en de regering van het land waarin deze plaats vinden moet instemmen.⁷⁵ China heeft er traditioneel een voorkeur voor dat operaties onpartijdig zijn en dat geweld alleen ter zelfverdediging wordt gebruikt, maar lijkt in toenemende mate flexibel om te gaan met deze uitgangspunten. Kenmerkend voor de Chinese opstelling in de Veiligheidsraad is dat China zelden initiatieven neemt en soevereiniteit als leidend beginsel hanteert. In het verleden heeft China ook zelden een veto uitgesproken in de Veiligheidsraad. Wanneer China dit wel deed, ging het vaak om kwesties die indirect gerelateerd waren aan de (voor Beijing gevoelige) relatie tussen China en Taiwan.⁷⁶ De Chinese regering heeft ook los van de Veiligheidsraad de voorkeur om zich bij internationale veiligheids crises buiten de eigen regio op de achtergrond te houden.

70 *The New Geopolitics of Peace Operations: A dialogue with emerging powers*, zie voetnoot 52, p. 3.

71 *Idem*, p.6.

72 *The New Geopolitics of Peace Operations: Mapping the emerging landscape*, zie voetnoot 69, p. 20.

73 *The New Geopolitics of Peace Operations: A dialogue with emerging powers*, zie voetnoot 52, p. 4.

74 *Grootmachten*, zie voetnoot 63, p. 60.

75 Janka Oertel, 'Chinese and European Engagement in UN Peace Operations'. In: Frans-Paul van der Putten en Chu Shulong (red.), *China, Europe and International Security: Interests, roles and prospects*. Abingdon: Routledge 2011, p.162.

76 Joel Wuthnow, *Beyond the Veto: Chinese diplomacy in the United Nations Security Council*. Columbia University, 2011, p.43.



Omstreeks 230 Chinese militairen dragen bij aan de MONUSCO-missie in de DRC. China is onder de P5-leden de grootste leverancier van personeel in uniform aan VN-missies.

Foto: MONUSCO, Myriam Asmani

De positie van China is op diverse punten in beweging. China neemt pas sinds begin jaren '90 deel aan VN-vredesoperaties, maar sinds 2003 is de bijdrage van China wat betreft personeel snel toegenomen.⁷⁷ China is nu de grootste financiële contribuant aan VN-vredesoperaties buiten het Westen/Japan,⁷⁸ en onder de P5-landen de grootste leverancier van personeel in uniform voor VN-missies (zie tabel 2).⁷⁹ Hoewel China vaak bezwaren uit tegen *multidimensional peacekeeping* en *peace enforcement* stelt het zich in toenemende mate pragmatisch op en geeft het in praktijk doorgaans steun aan dergelijke missies.⁸⁰ Het soevereiniteitsprincipe is nog altijd belangrijk, maar

77 *Chinese and European Engagement in UN Peace Operations*, zie voetnoot 75, p. 165.; International Crisis Group, *China's Growing Role in UN Peacekeeping*. Asia report 166, 17 april 2009, appendix B.

78 United Nations: United Nations Peacekeeping, *Financing peacekeeping*. Beschikbaar op: <https://www.un.org/en/peacekeeping/operations/financing.shtml>.

79 United Nations, *Ranking of Military and Police Contributions to UN Operations*. 31 januari 2014. Beschikbaar op: http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2014/jan14_2.pdf.

80 *China's Growing Role in UN Peacekeeping*, zie voetnoot 77, p. 2-3.

wordt minder strikt geïnterpreteerd dan voorheen.⁸¹ Ook de Taiwankwestie is minder overheersend dan het in de jaren negentig was. Zo nam China deel aan de VN-missie in Haïti ondanks het feit dat Haïti diplomatieke betrekkingen onderhoudt met Taiwan.⁸²

Het lijkt waarschijnlijk dat deze trends zich ook in de komende jaren voortzetten. De hoofdlijnen daarvan zijn grotere betrokkenheid en een opstelling die in toenemende mate door ad-hoc factoren wordt bepaald. Hoewel in China veel kritiek is op *R2P*, gaan er onder Chinese experts ook stemmen op om meer expliciet afstand te nemen van China's traditionele weerstand tegen interventies. Een internationaal bekend voorbeeld van een dergelijk expert is Wang Yizhou, verbonden aan de invloedrijke *Chinese Academy of Social Sciences* en aan de Beijing Universiteit, die het concept van *creative involvement* heeft gelanceerd.⁸³ Volgens dit concept moet China een actieve rol spelen op het wereldtoneel en door het leveren van *public goods* een grotere stempel drukken op het internationale politieke overleg. Ook in meer algemene zin is er in China veel debat over de vraag of het land zich internationaal aanzienlijk actiever zou moeten opstellen dan tot toe nu het geval is. Het lijkt dan ook een kwestie van tijd voordat Beijing op het internationale politieke niveau meer op de voorgrond zal treden en ook in de Veiligheidsraad een actievere rol zal spelen.

Ad-hoc factoren hebben betrekking op zowel China's lokale belangen als de relatie tussen China en andere grote mogendheden. In veel delen van de wereld neemt de omvang van China's lokale belangen snel toe. Bij het begin van de burgeroorlog in Libië in 2011 bevonden zich in dat land ruim 35.000 Chinezen, die vervolgens door de Chinese overheid werden geëvacueerd. Ook in veel andere Afrikaanse landen bevinden zich grote aantallen Chinese ondernemers en werknemers van grote bedrijven. China is voor veel Afrikaanse, Latijns-Amerikaanse landen en landen in het en Midden-Oosten één van de belangrijkste handels- en investeringspartners geworden. Deze ontwikkeling maakt het waarschijnlijk dat China zich bij een crisis meer betrokken opstelt. Ook de richting waarin Beijings relatie met de VS zich ontwikkelt, gaat waarschijnlijk meer dan voorheen van invloed zijn op China's positionering in de Veiligheidsraad. Zoals ook in hoofdstuk 1 van deze monitor is aangegeven, wordt sinds 2010 de geopolitieke rivaliteit tussen China en de VS in Oost-Azië in een sneller tempo dan voorheen scherper en openlijker. Als de economische groei van China aanhoudt, wordt algemeen verwacht dat de spanningen verder toenemen, met als afgeleide een grotere kans op gewapende incidenten tussen China en enkele van zijn buurlanden (Japan, Filippijnen, Vietnam). Een gevolg hiervan kan zijn dat China meer dan voorheen de noodzaak voelt om in de Veiligheidsraad zo veel mogelijk met Rusland af te stemmen. Dit is duidelijk zichtbaar bij

81 Allen Carlson, *Unifying China, Integrating with the World: Securing Chinese sovereignty in the reform era*. Stanford: Stanford University Press, 2005, p.247-248.

82 *China's Growing Role in UN Peacekeeping*, zie voetnoot 77, p. 18.

83 'New Direction for China's Diplomacy'. In: *Beijing Review*, 10 maart 2012. Beschikbaar op: http://www.bjreview.com.cn/world/txt/2012-03/05/content_439626.htm.

de crisis in Syrië, waar de Russische opstelling in de Veiligheidsraad van grote invloed lijkt te zijn op de Chinese positie. Zelfs in gevallen waarin Rusland separatisme in buurlanden zoals Georgië (2008) en Oekraïne (2014) openlijk steunt, neemt China een zeer voorzichtige houding in en doet het in de Veiligheidsraad niets wat schadelijk kan zijn voor Rusland.

Een grotere aandacht voor ad-hoc factoren in het Chinese beleid betekent niet, dat principiële of ideologische factoren geen rol meer spelen. Een grotere Chinese invloed op de internationale agenda zou kunnen betekenen, dat op lange termijn de principiële uitgangspunten van Beijing juist een grotere rol zullen spelen bij de ontwikkeling van internationale normen dan nu het geval is. Het is daarbij niet waarschijnlijk dat China het soevereiniteitsbeginsel en de kwestie Taiwan in de komende decennia als niet-essentiële belangen zal beschouwen. Ook de voorwaarde dat vredesmissies uitsluitend met goedkeuring van de VN-Veiligheidsraad plaatsvinden, lijkt een vast gegeven. Een toegenomen internationale invloed van China zou de politieke ruimte voor landen om buiten de Veiligheidsraad om vredesmissies te initiëren kunnen verkleinen.

De Chinese regering voert bovendien een ideologische strijd (*soft war*)⁸⁴ tegen liberale politieke invloeden,⁸⁵ zowel op nationaal als internationaal niveau. China beschouwt dit als een *zero-sum* strijd met de Verenigde Staten als voornaamste tegenstander. De Chinese regering wil niet alleen zichzelf beschermen tegen politiek-liberale invloeden van buiten af (de VS zouden volgens China's leiders de Koude Oorlog strategie van *peaceful evolution* nog steeds toepassen: het met vreedzame middelen stimuleren van democratisering in communistische staten)⁸⁶, maar wil ook internationaal een sterkere positionering verkrijgen wat betreft legitimiteit en moraliteit. Het voornaamste internationale strijdtoneel voor deze ideologische *soft war* vormen, wat China betreft, de ontwikkelingslanden. Daarnaast moet er rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat China zijn toenemende invloed in multilaterale organisaties zal

84 Nicholas Dynon, 'China's Ideological 'Soft War': Offense is the best defense'. In: *China Brief*, Jamestown Foundation, 20 februari 2014. Beschikbaar op: http://www.jamestown.org/programs/chinabrief/single/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=41985&tx_ttnews%5BbackPid%5D=25&cHash=7cc753436d0a57b3a9216e66c39da3e0.

85 Stanley Lubman, 'Document No 9: The Party attacks Western democratic ideals'. In: *The Wall Street Journal*, 27 augustus 2013. Beschikbaar op: <http://blogs.wsj.com/chinarealtime/2013/08/27/document-no-9-the-party-attacks-western-democratic-ideals/>. Chris Buckley, 'China Takes Aim at Western Ideas', *New York Times*, 19 augustus 2013. Beschikbaar op: http://www.nytimes.com/2013/08/20/world/asia/chinas-new-leadership-takes-hard-line-in-secret-memo.html?_r=0.

86 Russell Ong, *China's Security Interests in the Post Cold War Era*. Abingdon: Routledge, 2013, hoofdstuk 6; Wu Zhong, 'Hu Warns Successors over "Peaceful Evolution"'. In: *Asia Times Online*, 11 januari 2012. Beschikbaar op: <http://www.atimes.com/atimes/China/NA11Ad02.html>.

gebruiken om liberale invloeden in te perken.⁸⁷ Een verdere toename van militair-strategische spanningen tussen China en de VS – die vooral in de regio Oost-Azië waarschijnlijk lijkt⁸⁸ – versterkt de urgentie voor Beijing van het intensiveren van deze *soft war* in andere delen van de wereld zoals Afrika, het Midden-Oosten en Latijns-Amerika. Voor wat betreft vredesoperaties zou dit kunnen betekenen dat de Chinese regering, impliciet of expliciet, ernaar zal streven dat de aard van het politieke systeem van een land, waarin een vredesoperatie plaatsvindt, geen overweging is bij de vraag of er al dan niet geïntervenieerd moet worden. Interventies zouden in dat geval, wat China betreft, niet gemotiveerd kunnen worden op grond van mensenrechtenschendingen door regeringen of op grond van het ontbreken van een democratisch bestel.⁸⁹ In plaats daarvan zou Beijing mogelijk de link tussen vredesoperaties en sociaaleconomische ontwikkeling benadrukken (zoals het ook nu al doet).⁹⁰

India, Brazilië en Zuid-Afrika

India levert van oudsher veel troepen aan VN-vredesoperaties (zie tabel 1), en ziet dit onder andere als een middel om een permanente zetel in de VN-Veiligheidsraad te bemachtigen.⁹¹ Het land is echter ontevreden over de beperkte mate van invloed die het momenteel als troepenleverancier heeft.⁹² Het beginsel van soevereiniteit is zeer belangrijk voor India. Maar de Indiase regering onderstreept ook het belang van militair ingrijpen in het geval van grootschalige schendingen van mensenrechten, en is zelf soms behoorlijk 'robuust' bij het optreden in het kader van VN-missies. India is tegen de inzet van VN-vredesoperaties in Zuid-Azië (zeker in Kasjmir), waar het herhaaldelijk unilaterale (eigen) 'vredesmissies' heeft geïnitieerd. Maar daarbuiten staat Delhi er op dat vredesmissies in multilateraal verband en met toestemming van de Verenigde

87 Frans-Paul van der Putten, 'Harmony with Diversity: China's preferred world order and weakening Western influence in the developing world'. In: *Global Policy*, 4:1, februari 2013, p.53-62; *China's Ideological 'Soft War'*, zie voetnoot 84.

88 *Grootmachten*, zie voetnoot 63, p. 50.

89 Dit neemt niet weg dat China in concrete gevallen wel steun zou kunnen geven aan initiatieven gericht op democratisering of het verbeteren van mensenrechten, vooral als dit bijdraagt aan grotere stabiliteit. Ook heeft China – in elk geval in de huidige situatie – in algemene zin geen bezwaar tegen het gebruik van de termen democratie en mensenrechten. De Chinese regering heeft vooral belang bij de vormgeving van internationale normen, en dus besteedt het veel aandacht aan de context waarin deze termen worden toegepast en de definitie die wordt gehanteerd.

90 *The New Geopolitics of Peace Operations: Mapping the emerging landscape*, zie voetnoot 69, p. 22.

91 C Raja Mohan, 'India and International Peace Operations'. In: *SIPRI Insights on Peace and Security* 3. Stockholm: SIPRI, april 2013, p. 1.

92 Xenia Avezov, 'The New Geopolitics of Peace Operations: A dialogue with emerging powers. South Asia dialogue'. In: *Journal of International Peacekeeping* 17, 2013, p.150-151.

Naties plaatsvinden.⁹³ In Afrika en in delen van het Midden-Oosten heeft India grote economische belangen, en de Indiase regering ziet net als China in toenemende mate een noodzaak tot grotere betrokkenheid bij de veiligheid in deze regio's om de groeiende invloed van China te compenseren. *R2P* wordt in India als een simplistisch en ineffectief concept beschouwd.⁹⁴ Daarnaast is India geen voorstander van het *outsourcen* van vredesoperaties naar regionale organisaties.⁹⁵

Ook Brazilië hecht aan soevereiniteit en is traditioneel terughoudend over gebruik van geweld in vredesmissies tenzij voor zelfverdediging. Niettemin is het in Haïti zelf meer robuust gaan optreden. Het land heeft het concept van *responsibility while protecting* als een operationalisering van *R2P* naar voren gebracht. *RWP* omvat criteria die door de Veiligheidsraad zouden moeten worden toegepast voordat militaire interventies worden geïnitieerd, met als doel de toepassing van *R2P* te operationaliseren. Dit is door sommigen ook opgevat als een manier om het gebruik van militaire interventies te beperken.⁹⁶ De IBSA-groep onderschrijft het voorstel tot *RWP*.⁹⁷ Momenteel draagt Brazilië vooral veel bij aan de VN-missie in Haïti, maar het land speelt een steeds grotere rol buiten de regio, vooral in Afrika (waar Braziliaanse bedrijven steeds actiever zijn) en in het Midden-Oosten (Brazilië heeft de leiding over maritieme *task force* van *United Nations Interim Force in Lebanon* (UNIFIL)).

Zuid-Afrika probeert zich te positioneren als regionaal leider in Afrika. Het heeft een voorkeur voor vredesoperaties in AU-kader en hoopt daarmee Frankrijk zo veel mogelijk buiten Afrika te houden. De Zuid-Afrikaanse regering vermijdt het bekritisieren van Afrikaanse leiders,⁹⁸ en vindt soevereiniteit zeer belangrijk. Voor de implementatie van *R2P* ziet het liever geen toepassing van sancties of militaire middelen. Tegelijkertijd hanteert Zuid-Afrika wat *R2P* betreft het *non-indifference* in plaats van het non-interventie principe.

93 *India and International Peace Operations*, zie voetnoot 91, p. 1.

94 *The New Geopolitics of Peace Operations: A dialogue with emerging Powers*, zie voetnoot 92, p. 158.

95 *Idem*, p.154.

96 *The New Geopolitics of Peace Operations: Mapping the emerging landscape*, zie voetnoot 69, p. 19.

97 Olivier Stuenkel, 'BRICS and the "Responsibility While Protecting" Concept'. In: *The Hindu* 12 maart 2012. Beschikbaar op: <http://www.thehindu.com/opinion/op-ed/brics-and-the-responsibility-while-protecting-concept/article2985190.ece>.

98 *The New Geopolitics of Peace Operations: Mapping the emerging landscape*, zie voetnoot 69, p. 15.

Slot

Voor de BRICS-landen is in de eerste plaatst Afrika, en in mindere mate ook het Midden-Oosten, de meest waarschijnlijke regio voor de inzet van vredesoperaties. Een aantal regio's wordt nadrukkelijk ongeschikt geacht als mogelijk inzetgebied (Zuid-Azië wat betreft India, Centraal-Azië wat betreft Rusland en China, en Oost-Azië wat betreft China). De grenszones tussen deze invloedssferen zouden wel weer mogelijke inzetgebieden kunnen zijn voor vredesoperaties. De relevante toekomstige dreigingen verschillen per BRICS-land. Voor alle BRICS-landen, maar vooral voor China dat een grote economische aanwezigheid heeft in zowel Afrika als het Midden-Oosten, worden veiligheidsdreigingen voor economische belangen en eigen burgers in het buitenland steeds belangrijker. Terrorisme voortkomend uit, of versterkt door, islamitisch radicalisme is vooral voor China en Rusland relevant wegens hun problemen met islamitische minderheden in respectievelijk Xinjiang en de Kaukasus. Het mogelijke verlies van regionale invloed ten opzichte van geopolitieke rivalen kan in de komende jaren een belangrijk aandachtspunt worden voor vooral China (Afrika, Midden-Oosten) en Rusland (Midden-Oosten) ten opzichte van de VS, en India ten opzichte van China (Afrika, Midden-Oosten). Tenslotte is met name voor Zuid-Afrika instabiliteit in de eigen regio (Afrika) een potentieel gevaar.

Alle BRICS-landen vinden dat vredesoperaties alleen met toestemming van de VN mogen plaatsvinden, tenzij – vooral in het geval van Rusland en India – het gaat om missies in hun eigen buurlanden. Verder vinden ze dat regionale organisaties een grote rol dienen te spelen, zodat het lokale gevoel van betrokkenheid zo sterk mogelijk is en lokale culturele factoren zo veel mogelijk in de missie worden geïntegreerd. Gezien het belang van Afrika als potentieel inzetgebied worden met name de Afrikaanse Unie en de regionale Afrikaanse organisaties als relevant gezien voor het legitimeren van missies (maar niet noodzakelijkerwijs voor het uitvoeren ervan). Er zijn geen aanwijzingen dat de drie BRICS-landen die geen P5-status hebben, het voornemen hebben om hun steun aan VN-vredesoperaties te verminderen – mogelijk onder andere omdat ze hun kansen op het verkrijgen van die status niet willen aantasten.⁹⁹

Een tweede gemeenschappelijk standpunt van de BRICS-landen is dat respect voor soevereiniteit een belangrijk beginsel is en interventies geen automatisme mogen zijn. Elk geval moet afzonderlijk worden beschouwd en economische sancties en militair geweld mogen alleen selectief en als uiterste middel worden ingezet. Er is een trend dat er zwaardere mandaten worden gegeven aan VN-operaties, maar ook wat dit betreft moet voor de BRICS elk geval apart worden beoordeeld. Afzonderlijk en als groep profileren de BRICS zich als vertegenwoordigers van de ontwikkelingslanden ten opzichte van het Westen. Een direct gevolg daarvan – en van hun eigen historische ervaringen – is een voortdurende kritische houding ten opzichte van *westerse initiatieven* die tot interventies kunnen leiden. Met interventies zelf lijken de BRICS in toenemende mate flexibel om te gaan. Overigens lijkt het Westen steeds minder animo voor

99 Idem, p.20.

interventies en een minder sterk geloof in *nationbuilding* te hebben. Een mogelijk gevolg is dat interventies tegen overheden afnemen, omdat het Westen niet meer wil en de opkomende mogendheden meer macht hebben om dit tegen te houden. Tegelijkertijd wordt non-interventie als principieel punt wat minder belangrijk als onderscheid tussen het Westen en de BRICS.

In de nabije toekomst zijn grote veranderingen in de uitvoering van vredesoperaties onder invloed van de BRICS niet te verwachten. Een mogelijke trend voor de komende jaren is een groeiende tweedeling tussen enerzijds crises waarbij er tussen de grote mogendheden een grootschalige van mate overeenstemming is over de gewenste aanpak, en anderzijds gevallen waarbij overeenstemming niet of in zeer beperkte mate bereikt kan worden. In het eerste geval zijn de directe belangen van grote mogendheden bij de betreffende crisis beperkt en/of niet met elkaar in strijd. De kans daarop is momenteel het grootst in Latijns-Amerika en Afrika. Vredesoperaties kunnen in zulke gevallen waarschijnlijk relatief snel vorm worden gegeven en van start gaan, min of meer naar het huidige model voor vredesoperaties.

In het tweede geval staan er meer directe belangen op het spel en/of zijn die onderling botsend. Momenteel is dit vaak het geval in Oost-, Zuidoost, Zuid- en Centraal-Azië, het Midden-Oosten en Oost-Europa. In een dergelijke context komen VN-gemandateerde of door de VN uitgevoerde vredesoperaties niet, of slechts zeer moeizaam en met veel beperkingen, tot stand. Tegelijkertijd neemt onder invloed van de opkomende mogendheden de ruimte voor vredesoperaties buiten de VN om waarschijnlijk af. Door hetzelfde proces neemt bovendien het aantal betrokken partijen en dus de kans op botsende belangen toe.¹⁰⁰ Ook het aantal gebieden waar grote mogendheden directe en onderling tegenstrijdige belangen hebben neemt waarschijnlijk eerder toe dan af. Vooral de belangentegenstellingen wat betreft VS-China, VS-Rusland, EU-Rusland, Japan-China en India-China zijn relevant. Waar intrastatelijke conflicten – zoals elders in dit rapport geconstateerd – vaker langdurig en amorf van aard zullen zijn en zich minder tot een specifiek gebied lijken te beperken en er een grotere behoefte is aan stabilisatie, zou het effect van deze laatste categorie tegenstellingen kunnen zijn dat het aantal gevallen van effectieve inzet van vredesoperaties eerder afneemt dan toeneemt.

Het gaat hierbij om de feitelijke inzet ten opzichte van het totaal aan crises waarin vredesoperaties potentieel ingezet hadden kunnen worden, wat overigens niet uitsluit dat in absolute zin het aantal vredesoperaties toeneemt. De relatieve toename van het aantal crises waarbij vredesoperaties om wat voor reden dan ook geen optie zijn, kan leiden tot een grotere internationale aandacht voor contraterroreisme (zowel preventief als met inzet van militaire middelen) in instabiele gebieden (vooral in het Westen maar mogelijk geleidelijk ook bij de BRICS, maar dan vooral in preventieve zin), in combinatie met een grote nadruk op het belang van sociaaleconomische ontwikkeling als langetermijnstrategie (zoals nu ook al door de meeste BRICS wordt benadrukt).

100 Idem, p. i en 27.

De BRICS-landen lijken echter nog geen duidelijk beeld te hebben van hoe ze hun toenemende belang bij stabiliteit buiten hun eigen regio's kunnen nastreven in het geval van crises waarbij vredesoperaties geen oplossing (kunnen) bieden.

Wat betreft de internationale agenda rondom vredesoperaties op middellange en lange termijn (5 tot 10 jaar en verder) is het waarschijnlijk dat vooral China een meer uitgesproken rol gaat spelen. Dit heeft waarschijnlijk niet alleen betrekking op de uitvoering van individuele operaties maar ook op de evolutie van relevante normen en definities. Rekening moet daarom worden gehouden met de mogelijkheid dat China zich opwerpt als een krachtige verdediger van het principe dat liberale waarden geen formele rol mogen spelen bij het motiveren van interventies die toestemming of een mandaat hebben van de Veiligheidsraad. Als dit gebeurt, lijkt het aannemelijk dat Rusland dit streven zal steunen. Dit proces is niet in de laatste plaats van belang voor de inzet van vredesoperaties in het algemeen, maar vooral voor de mogelijkheden van het Westen om invloed uit te oefenen wat betreft het bepalen bij welke type crises vredesoperaties ingezet worden, en met welk doel. Wat de positie zal zijn van de overige drie BRICS-landen in het normatieve debat is nog onduidelijk. Enerzijds onderschrijven ze als democratieën, net zoals het Westen en Japan, de belangrijkste politiek-liberale waarden en beschouwen ze democratisering als een positief proces. Anderzijds zien ze zichzelf als leiders of vertegenwoordigers van de ontwikkelingslanden en hechten ze daarom veel belang aan soevereiniteit en het beginsel dat democratiseringsprocessen niet van buitenaf mogen worden opgelegd.

4 Verenigde Naties

Trends recente verleden

Hoewel al direct na de Tweede Wereldoorlog de VN monitoringmissies opzette, zoals de *United Nations Special Committee on the Balkans* (UNSCOB) in Griekenland, en de *United Nations Consular Commission* (UNCC) in Indonesië, begint volgens de volkerenorganisatie zelf de officiële geschiedenis met de ontplooiing van de *United Nations Truce Supervision Operation* (UNTSO) in het Midden-Oosten in 1948. Een paar maanden later volgde in 1949 de *United Nations Military Observer Group* in India and Pakistan (UNMOGIP) in Jammu en Kasjmir. Vervolgens bleef het stil op het *peacekeeping* front omdat de Veiligheidsraad door veto's werd verlamd. In 1956 nam de Algemene Vergadering echter het heft in handen met de mandatering van de eerste gewapende *peacekeeping* operatie, *United Nations Emergency Force* (UNEF I) in het Midden-Oosten. Tot 1974 werden nog negen operaties opgezet, waaronder de *United Nations Operation in the Congo* (ONUC), die een *peace enforcement*-mandaat had. Vervolgens bleef het tot het einde van de Koude Oorlog stil met slechts één nieuwe operatie, *the United Nations Interim Force* in Lebanon.¹⁰¹

101 *Walking the tightrope*, zie voetnoot 45.

Met het einde van de Koude Oorlog veranderde niet alleen het karakter van de internationale politiek, maar ook dat van vredesoperaties. In een hernieuwde geest van samenwerking werd, zoals hiervoor al uiteengezet, een reeks van multidimensionale VN-operaties opgezet, die zich bezighielden met een breed scala aan verschillende taken, waaronder ook niet-militaire activiteiten. Deze nieuwe vredesoperaties kregen in tegenstelling tot de traditionele operaties ook vredesopbouwtaken. Het nieuwe type operaties maakt vaak ook meer inbreuk op de nationale soevereiniteit. Veel van deze operaties werden aanvankelijk als succesvol ervaren en met het succes van de VN-gemandateerde dwangactie *Operation Desert Storm* kreeg de internationale gemeenschap nog meer zelfvertrouwen. Geconfronteerd met humanitaire crises en met de gedachte dat dan 'iets moet worden gedaan, werden vervolgens operaties met humanitaire taken onder Hoofdstuk 7 van het VN-Handvest het veld in gestuurd. De meest bekende voorbeelden hiervan zijn de *United Nations Protection Force* (UNPROFOR) in Joegoslavië en de *United Nations Operation in Somalia II* (UNOSOM II). Deze operaties mislukten echter omdat er geen middelen waren om vrede af te dwingen, laat staan om deze te handhaven. De VN kreeg hierop veel kritiek en Westerse landen trokken zich langzaam grotendeels uit VN-operaties terug, met als gevolg dat de volkerenorganisatie in een crisis belandde. Mede in reactie hierop raakten vanaf 1995 steeds vaker regionale organisaties bij vredesoperaties betrokken (zie de hierop volgende paragrafen), die in veel gevallen de militaire component voor vredesoperaties leverden.¹⁰²

Nadat in 2000 het Brahimi-rapport werd gepubliceerd, kregen de lidstaten weer geloof in de volkerenorganisatie, herwon de VN zelfvertrouwen en werden, op aanbeveling van het rapport, steeds vaker robuuste en geïntegreerde operaties ontplooid. Deze nieuwe operaties hadden vaak vergelijkbare taken als die van direct na de Koude Oorlog, maar nu werden ze gemandateerd onder Hoofdstuk 7 van het VN-Handvest. Operaties konden nu zichzelf en hun mandaat verdedigen.¹⁰³ Daarnaast werden operaties gemandateerd om onder Hoofdstuk 7 van het VN-Handvest 'civilians under imminent threat of physical violence' te beschermen.¹⁰⁴ Langzaam groeide de VN weer uit tot de voornaamste organisatie op het terrein van vredesoperaties. Met ongeveer 120.000 personen, waarvan bijna 100.000 geüniformeerd personeel, in het veld lijkt de volkerenorganisatie zelfs weer net als midden jaren negentig tegen *overstretch* aan te hikken (zie tabel 3 voor een overzicht van personeelsinzet per VN-missie). Tegelijkertijd is met de economische crisis van 2008 het uitgavenpatroon steeds meer onder de loep genomen door de westerse landen, die de grootste financiële bijdrage leveren. De voornaamste troepenleveranciers voelen zich daarnaast in de hoek gezet omdat zij naar hun zin te weinig invloed op de mandaten van operaties hebben en, ondanks een financiële vergoeding, zich niet serieus genomen voelen.¹⁰⁵ Het jaar 2013 zou voor de VN weer een nieuw keerpunt kunnen

102 Idem.

103 Idem.

104 United Nations, UN Security Council Resolution 1289, 7 februari 2000.

105 Zie voetnoot 52.

vormen. Met steeds robuustere, bijna *counterinsurgency*-mandaten, zoals de *Force Intervention Brigade* in MONUSCO en in mindere mate MINUSMA, evenals de eerste inzet van *unmanned aerial vehicles* (UAVs in) DRC, lijkt de VN nieuwe stappen te nemen op terreinen die tot voorheen voor de organisatie taboe waren.¹⁰⁶

De inzet van personeel is sinds 2008 redelijk stabiel: ongeveer 120.000, waaronder bijna 100.000 geüniformeerd personeel. Het valt op dat sommige politieke en *peacebuilding* missies groter zijn dan sommige vredesbewarende operaties. Het is dan ook niet de omvang van de missie maar het leidinggevende departement binnen het VN-secretariaat dat bepaalt wat voor soort operatie wordt uitgevoerd, met vanzelfsprekend inachtneming van het mandaat.

Om een vergelijking met andere organisaties mogelijk te maken, volgt hieronder – gebaseerd op de praktijk – een classificatie van de vredesoperaties van de VN, ingedeeld volgens het geweldsspectrum (van hoog naar laag).¹⁰⁷

106 United Nations, *UN Security Council Resolution 2098*, 28 maart 2013; *UN Security Council Resolution 2100*, 25 april 2013; Het stuk dateert van 22 januari 2013 van de president van de Veiligheidsraad, gericht aan de SG, S/2013/44, 22 januari 2013; Jeremy Binnie, 'UN Falco crashes in DRC'. In: *IHS Jane's Defence weekly*, 14 januari 2014.

107 De indeling van de operaties is gebaseerd op basis van de inschatting waar de nadruk van een operatie ligt. Multidimensioneel operaties kunnen ook taken uitvoeren die elders in het overzicht apart worden vermeld. Ook kunnen traditionele vredeshandhavingsoperaties aanvullende taken hebben, maar zijn in deze categorie ingedeeld indien de nadruk duidelijk ligt bij het monitoren van een wapenstilstand.

Tabel 3 Huidige VN vredesoperaties¹⁰⁸

Naam (locatie)	Duur	Sterkte eind 2013
<i>Peacekeeping missies</i>		
MINURSO (W. Sahara)	1991-heden	502
MINUSMA (Mali)	2013-heden	6.704
MINUSTAH (Haïti)	2004-heden	10.408
MONUSCO (DRC)	2010-heden	25.739
UNAMID (Sudan, Darfur)	2007-heden	23.866
UNDOF (Syria)	1974-heden	1.373
UNFICYP (Cyprus)	1964-heden	1.083
UNIFIL (Libanon)	1978-heden	11.380
UNISFA (de Sudans)	2011-heden	4.287
UNMISS (Zuid-Sudan)	2011-heden	10.294
UNOCI (Ivoorkust)	2004-heden	11.290
UNMIK (Kosovo)	1999-heden	362
UNMIL (Liberia)	2003-heden	8.970
UNMOGIP (India-Pakistan)	1949-heden	111
UNTSO (Midden-Oosten)	1948-heden	386
Subtotaal		116.755
<i>Politieke en peacebuilding missies*</i>		
BINUCA (CAR)	2010-heden	147
UNAMA (Afghanistan)	2002-heden	1.820
UNAMI (Irak)	2003-heden	1.086
UNIPSIL (Sierra Leone)	2008-heden	54
UNSMIL (Libië)	2011-heden	241
UNSOM (Somalië)	2013-heden	32
Subtotaal		3.380
Totaal		120.135

* Politieke en *peacebuilding* missies die onder de SIPRI-definitie van multilaterale vredesoperaties vallen

108 Deze kwantitatieve analyse is gebaseerd op door SIPRI verzamelde data in de *SIPRI Multilateral Peace Operations Database*, <http://www.sipri.org/databases/pko/>. De gegevens betreffende VN politieke en *peacebuilding* missies die niet voldoen aan de SIPRI-definitie van vredesoperaties zijn afkomstig uit de *UN Political and Peacebuilding Missions Fact Sheet*, 31 December 2013.

Tabel 4 VN vredesoperaties: classificatie van de belangrijkste militaire en civiele operaties ingedeeld volgens het geweldsspectrum (van hoog naar laag) en type missie¹⁰⁹

Geweldsspectrum	VN Vredesoperaties
Ingrijpen met luchtwapen (militaire interventie)	-
Robuuste vredesmacht op de grond + gewapend optreden tijdens duur operatie	ONUC, MONUSCO (FIB)
Robuuste multidimensionale vredesmacht – initial entry en stabilisatie	UNOSOM II, MINURCA, UNAMSIL, MONUC, UNMISSET, UNMIL, UNOCI, MINUSTAH, ONUB, MONUSCO, MINUSMA
Robuuste ondersteuning humanitaire hulpverlening	UNAMID
Robuuste ondersteuning <i>Protection of Civilians</i> (POC)	MINURCAT, MINUSCA
Anti-piraterij	-
Vredesmacht ter ondersteuning humanitaire hulp	UNOSOM I, UNPROFOR
Multidimensionale vredesmacht (niet-robust)	UNTAG, MINURSO, UNAVEM II, ONUSAL, UNTAC, UNOMOZ, UNOMIL, UNMIH, UNAMIR, UNAVEM III, UNMIBH, MINUGUA, MONUA, UNOMSIL, UNMIS, UNMIT, UNMISS
Politiemissie	UNSF, UNCPSG, UNSMIH, UNTMIH, MIPONUH
Monitoring operatie	UNTSO, UNMOGIP, UNEF I, UNOGIL, UNYOM, UNFICYP, DOMREP, UNIPOM, UNEF II, UNDOF, UNIFIL, UNGOMAP, UNIIMOG, UNAVEM I, ONUCA, UNIKOM, UNOMUR, UNOMIG, UNASOG, UNMOT, UNCRO, UNMOP, UNMEE, UNISFA, UNSMIS
Preventieve ontplooiing	UNPREDEP
Training van militairen	-
<i>Rule of Law</i>, justitie, grensmanagement en SSR	-
Overgangsautoriteit	UNTAES, UNMIK, UNTAET
Breed civiel mandaat	BINUCA, UNAMA, UNAMI, UNIPSIL, UNSMIL, UNSOM

109 De indeling van de operaties is gebaseerd op basis van de inschatting waar de nadruk van een operatie ligt. Multidimensionale operaties kunnen ook taken uitvoeren die elders in het overzicht apart worden vermeld. Ook kunnen monitoring operaties aanvullende taken hebben, maar zijn in deze categorie ingedeeld indien de nadruk duidelijk ligt bij het monitoren van een wapenstilstand. Zie ook: <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/current.shtml>.

Het bovenstaande overzicht laat zien dat VN-operaties vooral verschillen op basis van de breedte en de robuustheid van operaties.

Wat betreft de *breedte* variëren operaties tussen relatief specialistische missies met een beperkt mandaat en veel bredere multidimensionale operaties. Multidimensionale operaties hebben een breed scala van taken, uiteenlopend van het monitoren van wapenstilstanden en vredesakkoorden, militaire- en politietraining, ondersteuning van humanitaire hulp, ondersteuning van de *Protection of Civilians* tot het vormen van een overgangsautoriteit. Meer specialistische operaties richten zich op één van deze aspecten. Traditionele vredesbewarende operaties, die met militairen een wapenstilstand waarnemen, zijn een voorbeeld van een dergelijke meer beperkte missie. Andere operaties hebben zich alleen gericht op politietraining (zoals verscheidene missies in Haïti en de *United Nations Civilian Police Support Group* (UNCPSG) in Bosnië-Herzegovina), en de *United Nations Mission in the Central African Republic and Chad* (MINURCAT) heeft zich bijvoorbeeld op POC-taken toegelegd.

Het tweede grote onderscheid tussen de verschillende operaties is de mate van *robuustheid*. De VN richt zich vooral op een breed scala aan taken in de midden- en lagere delen van het geweldsspectrum.¹¹⁰ De organisatie voert geen luchtacties uit, heeft geen antipiraterijmissies op zee en laat doorgaans de (veelal met geweld gepaard gaande) *initial entry* over aan anderen, mede omdat de aanlooptijd voor ontplooiing van een VN-missie daarvoor vaak (te) lang duurt. Het is opvallend dat tijdens de Koude Oorlog slechts één robuuste VN-operatie is ontplooid (ONUC), dat in 1993 hier UNISOM II bijkwam, maar dat vanaf 1995 het aantal robuuste operaties sterk is toegenomen. In eerste instantie werden dergelijke operaties veelal uitgevoerd door regionale organisaties, zoals de NAVO, maar sinds 1998 zijn robuuste mandaten ook bij de VN meer regel dan uitzondering geworden. Vanaf de ontplooiing van de *United Nations Mission in the Central African Republic* (MINURCA) kregen 12 van de 21 operaties een robuust mandaat, waarbij niet is meegenomen dat veel andere operaties als standaard clauseule in hun mandaat hebben dat zij ook geweld voor POC-doeleinden mogen gebruiken.

SWOT-analyse

Op basis van ingezette aantallen militairen, de aard van de belangrijkste operaties en andere overwegingen is een SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats*, oftewel: Sterktes, Zwaktes, Kansen en Bedreigingen) -analyse te maken van de VN wat betreft vredesoperaties.

110 Waarbij aangetekend dat bij robuuste (vredes)operaties niet het beginsel maar de schaal van gebruik van geweld verschilt met optreden in het hoogste deel van het spectrum.

Sterk

- *Politieke effectiviteit:*
 - a) De VN is de enige organisatie met een wereldwijd draagvlak door mondiaal lidmaatschap van alle landen.
 - b) De VN opereert alleen met een mandaat van de VNVR en besluiten zijn verankerd in het internationale recht.
 - c) VN-missies hebben relatief gezien een breed draagvlak in crisisgebieden, omdat het brede scala van betrokken actoren en belangen de perceptie van onpartijdigheid meebrengt.

- *Organisatorische efficiëntie:*
 - a) De VN kent als organisatie geen omvangrijke militaire bureaucratie. Door de *lean & mean* opzet van DPKO in New York is de *tooth-to-tail*-ratio in vergelijking met ander organisaties bijzonder hoog.
 - b) De kosten van VN-operaties zijn relatief laag door de voortdurende focus op *efficiency* door de landen die het meeste financieel bijdragen, alsmede door de lage personeelskosten door het ontplooiën van militairen uit ontwikkelingslanden.
 - c) Bij de VN liggen veel uitvoeringsbevoegdheden bij de missieleiding 'in het veld'. Dit maakt operaties tactisch relatief flexibel.
 - d) Door het concept van geïntegreerde operaties en het *Delivering as One*-concept bestaat er binnen de VN een nauwe samenwerking tussen de politieke, militaire, ontwikkelingssamenwerkings- en humanitaire takken van missies.
 - e) De VN is met haar fondsen, programma's en gespecialiseerde agentschappen veelal al actief in de gastlanden vóór de komst van een operatie en blijft ook actief aanwezig na het vertrek ervan. Dit geeft meer ruimte aan een lange-termijnaanpak die ook geworteld is in en geïnformeerd is door het verleden.
 - f) De VN heeft als organisatie bijzonder veel historische ervaring op basis waarvan weliswaar langzaam maar desondanks een steeds effectievere aanpak wordt opgebouwd.
 - g) De VN heeft een omvangrijk netwerk in verschillende, vaak ook naburige landen, wat een regionale aanpak kan vergemakkelijken. De VN-Veiligheidsraad benadrukt keer op keer de noodzaak van regionale aanpakken en *inter-mission cooperation*.

- *Capaciteiten en operationele mogelijkheden:*
 - a) De VN beschikt over de juiste operationele mogelijkheden en capaciteiten voor operaties in het lagere en middendeel van het geweldsspectrum – van traditionele vredesbewarende operaties die wapenstilstanden en vredesverdragen waarnemen tot robuuste multidimensionale of stabilisatie operaties die geweld kunnen gebruiken – maar kan ook reconstructie en *peacebuilding* taken op zich nemen.
 - b) Nog meer dan de EU heeft de VN een breed scala aan instrumenten ter beschikking voor een geïntegreerde aanpak (militair, politie, OS, bestuur, humanitair) en in uiteenlopende fasen (pre-conflict, tijdens en post-conflict).

- c) De VN is bij uitstek *de* organisatie met een lange adem. Op het terrein van traditionele vredesbewarende operaties heeft de volkerenorganisatie operaties ontplooid die sinds eind jaren veertig trachtten bij te dragen aan het handhaven van de status quo. Op het terrein van vredesopbouwprocessen, die veel tijd vergen, heeft de VN meerdere operaties ontplooid, die al sinds de jaren negentig proberen de situatie te verbeteren.

Zwak

- *Politieke effectiviteit:*
 - a) De VN is volledige afhankelijkheid van de P5 in de VNVR en dus ook van de instemming van landen als Rusland en China. Andere organisaties kunnen eventueel ook buiten de Veiligheidsraad om interveniëren en hebben aangetoond dit te doen.
 - b) De VN is ronduit slecht in het verkopen van haar successen, zoals de operaties in Sierra Leone, Liberia, Cambodja, El Salvador, etc. laten zien.
 - c) Door de huidige stellingname van Rusland, China en de niet-gebonden landen heeft de VN moeite met maatregelen die ten koste gaan van de nationale soevereiniteit. Dit beperkt de organisatie met name op terreinen zoals inlichtingenvergaring (inclusief UAVs) en *inter-mission cooperation*. Hoewel het niet een onoverkomelijk obstakel is, loopt de VN hierdoor veel vertraging op bij het invoeren van maatregelen op deze terreinen.
- *Organisatorische efficiëntie:*
 - a) Door de langere afstand tussen theater en centraal niveau in New York (en met name de VNVR) is het moeilijker voor VN-operaties om op heel korte termijn ingrijpende strategische beslissingen inzake het handelen van de operaties te nemen. Een mandaatverandering gegeven door de VNVR is daarvoor vereist.
 - b) Het proces van *force generation* is relatief traag bij de VN, waardoor volledige ontplooiing doorgaans tot wel een half jaar duurt.
 - c) Ondanks, en wellicht dankzij, de hogere mate van integratie, kent de VN ook relatief veel *organisational infighting* en *stovepiping*. De verhoudingen tussen DPKO en DPA zijn slecht. Ook bestaat er veelal frictie tussen het secretariaat en de overige VN-fondsen, -programma's en organisaties.
 - d) De plannings- en *mission* analysecapaciteit van de VN is beperkt waardoor VN-operaties nog te vaak achter de feiten aanlopen.
- *Capaciteiten en operationele mogelijkheden:*
 - a) De VN beschikt niet over de *capabilities* voor optreden in hogere delen van het geweldsspectrum, wat ook nadrukkelijk niet de wens is van zowel de P5 als de meeste troepenleveranciers.
 - b) De VN heeft ook voor operaties in het midden van dit spectrum (de robuuste operaties) mede door de trage *force generation* moeite met het vinden van vereiste *high-tech* capaciteiten (denk aan: luchttransport, gevechtshelikopters en *Intelligence, Surveillance en Reconnaissance* middelen). Daarnaast, hoewel niet langer taboe, wekken termen als 'inlichtingen' en het gebruik van UAV's nog altijd argwaan op bij menig niet-westerse lidstaat.

- c) Door de variëteit in de bijdragen is er voor operaties hoger in het geweldsspectrum een te gebrekkige eenheid en samenhang van de ingezette militaire eenheden. Er zijn weinig staande samenwerkingsverbanden en er wordt vooralsnog weinig samen getraind.
- d) Ondanks het feit dat de VN zich inspant om de standaarden van ontplooid personeel en *contingent owned equipment* op te schroeven, blijft dit als gevolg van het feit dat veel troepen afkomstig zijn uit *low-income* landen nog te vaak een probleem. Bij sommige troepen zijn training en uitrusting soms onder niveau en is ook de discipline bedenkelijk.
- e) Hoewel de internationale georganiseerde criminaliteit steeds meer aandacht krijgt in mandaten van VN-vredesoperaties en hierbij onder meer veelal wordt samengewerkt met de *UN Office on Drugs and Crime* (UNODC), blijft dit een onderwerp waar de internationale gemeenschap als geheel geen goed antwoord op heeft. Dit is een punt van zorg gezien de constatering dat criminaliteit in conflictgebieden in samenhang met het optreden van extremistische groeperingen steeds vaker voorkomt en een bron van instabiliteit vormt (zie par. 1 van dit hoofdstuk).

Kansen

- *Politieke effectiviteit:*
Bij een verslechtering van de internationale verhoudingen is de VN als een van de weinige organisaties nog in staat met steun van de VNVR vredesoperaties te ontplooiën.
- *Organisatorische efficiëntie:*
 - a) Ondanks de al bestaande hoge mate van integratie binnen het VN-systeem is er nog steeds veel ruimte voor verdere verbetering van de samenwerking tussen de verschillende VN-fondsen, -programma's en organisaties.
 - b) Ook op het terrein van *inter-mission cooperation* zijn nog steeds slagen te maken. Hoewel steeds vaker wanneer de nood hoog is troepen tussen verschillende missies kunnen worden uitgewisseld en verschillende missies ook op andere terreinen steeds vaker samenwerken, is er nog veel ruimte voor het ontwikkelen van overkoepelende regionale strategieën. Voorlopig stuit dit echter nog te vaak op de grenzen van de nationale soevereiniteit.
- *Capaciteiten en operationele mogelijkheden:*
 - a) Met het vrijkomen van de *high-tech* capaciteiten (denk aan: luchttransport, gevechtshelikopters en *Intelligence, Surveillance en Reconnaissance* middelen), die nu door westerse landen in Afghanistan worden ingezet, kunnen de gaten in de *force generation* voor robuuste VN-operaties worden opgevuld.
 - b) Er is nog veel ruimte om de samenwerking tussen, en de kwaliteit, discipline, training en uitrusting van troepenleveranciers te verbeteren door middel van bestaande en nog op te zetten (gemeenschappelijke) trainingsprogramma's, alsmede projecten, die troepenleveranciers de benodigde capaciteiten verschaffen.

Bedreigingen

- *Politieke effectiviteit:*
 - a) Bij een verlamming van de VNVR door toenemende spanningen, met vooral Rusland en China, keren vredesoperaties waarschijnlijk terug naar een vergelijkbare situatie als gedurende de Koude Oorlog. In een dergelijk scenario neemt het aantal VN-operaties af en kunnen ook de gemandateerde takenpakketten worden teruggebracht.
 - b) Door de spanning tussen aan de ene kant de wens goedkope operaties te ontplooien, onder andere door gebruik te maken van te weinig personeel en troepen die niet op westers niveau opereren, en aan de andere kant het gebruik van (westerse) normatieve maatstaven, die hoge standaarden en resultaten van operaties verwachten, wordt de VN voortdurend bedreigd door schandalen en falende operaties;
 - c) De afwezigheid van westerse landen in VN-vredesoperaties, alsmede het gebrek aan financiële bijdragen uit het mondiale Zuiden, bedreigen de solidariteit in het huidige systeem waarop de ontplooiing van vredesoperaties is gebaseerd. Het Westen vindt dat de kosten te hoog oplopen, terwijl de troepenleveranciers vinden dat zij 'met hun levens betalen', dat zij te weinig vergoeding ontvangen en dat zij te weinig respect en te veel kritiek krijgen van landen die naar hun smaak te weinig kennis hebben van de operationele realiteit. Dit kan de legitimiteit van het huidige systeem aantasten en op den duur de *force generation* uit het mondiale Zuiden in gevaar brengen.
- *Organisatorische efficiëntie:*
 - a) De VN-organisatie loopt op zijn tandvlees, omdat de huidige organisatorische structuren moeite hebben de ongeveer 120.000 personeelsleden in het veld te ondersteunen en aan te sturen. De term *overstretch* wordt weer steeds vaker gehoord.
 - b) Met verdere bezuinigingen op het budget voor VN-vredesoperaties wordt de kans op falen vergroot, omdat de organisatie al op haar tandvlees loopt en bijzonder efficiënt is. Verdere bezuinigingen zullen waarschijnlijk gepaard moeten gaan met een beperking van de mandaten voor operaties.
- *Capaciteiten en operationele mogelijkheden:*
 - a) Doordat de VN beschikt over een breed scala aan instrumenten (militair, politie, OS, bestuur, humanitair) en ook actief is in uiteenlopende fasen (pre-conflict, tijdens en post-conflict), loopt de organisatie het risico door de bomen het bos niet meer te zien, en kan haar effectiviteit verwateren.

De SWOT-analyse laat zien dat de VN door haar brede mandaat en operationele inzetbaarheid vele voordelen heeft ten opzichte van andere organisaties. Ze heeft de meeste legitimiteit en ervaring, is relatief goed geïntegreerd in termen van samenwerking met andere delen van het VN-systeem (wat een coherente aanpak versterkt), kan relatief goedkoop opereren en kan operaties van laag tot in het midden van het geweldsspectrum aan. Daartegenover staat dat de organisatie niet in staat is

snel vredesoperaties in het veld te ontplooiën, dat zij moet leven met mislukkingen uit het verleden die het vertrouwen in de organisatie hebben geschaad, dat de geïntegreerde aanpak ook wrevel en bureaucratie oplevert, dat goedkope operaties niet perse de beste troepen en oplossingen bieden en dat men niet moet rekenen op VN-optreden in het hoogste deel van het geweldsspectrum. Bovendien loopt de organisatie op haar tandvlees om de ongeveer 120.000 personeelsleden ontplooid in de huidige 15 vredesbewarende en in totaal 13 politieke en *peacebuilding* missies¹¹¹ aan te sturen. Daarnaast zijn de huidige discussies in New York tussen de financiële en troepen bijdragende landen over de financiële vergoedingen voor troepenleveranciers en de invloed over operaties gepolariseerd en weinig productief en bedreigen deze conflicten het functioneren van de organisatie.

Voor een goedkope operatie lager tot midden in het geweldsspectrum, wanneer de belangen voor het Westen niet heel groot zijn of wanneer legitimiteit van de ontplooiende organisatie van belang is om onenigheid onder de P5 te voorkomen, wordt doorgaans de VN naar voren geschoven. Wanneer inmenging van het mondiale Zuiden niet gewenst is en het Westen de uitkomst liefst zelf in de hand houdt, wijkt het uit naar de eigen oplossingen in het kader van de EU en de NAVO. Veel westerse landen hebben de afgelopen jaren dan ook de voorkeur gegeven om hun troepen in deze verbanden te ontplooiën op de Balkan (eind jaren negentig-begin-2000), in Irak (midden-2000) en Afghanistan (midden-2000-heden). Het is te vroeg om te zeggen of zij in een situatie waarin dergelijke grootschalige operaties uitblijven, weer naar de VN terug zullen keren.

Het algemene beeld is dan ook het volgende: de VN kan redelijk grootschalig en van het midden naar laag in het geweldsspectrum optreden en is uitermate goed toegerust voor (langdurige) uitvoering van wat het zelf noemt een *integrated approach*. De volkerenorganisatie beoogt geen grootschalige operaties in het hogere deel van het geweldsspectrum uit te voeren.

Toekomstige trendmatige ontwikkelingen

Het ziet er niet naar uit dat op de korte tot middellange termijn het belang van de VN in vredesoperaties zal afnemen. De twee grootste operaties UNAMID en MONUSCO lijken zeker niet op korte termijn af te slanken. Ook UNIFIL, UNMISS (*UN Mission in the Republic of South Sudan*) en MINUSMA (*UN Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali*) lijken nog niet aan een inkrimping van troepen toe. Voor de in totaal ruim 20.000 personeelsleden in MINUSTAH en UNOCI is terugtrekking waarschijnlijker. Daar staat echter tegenover dat wanneer de tijd rijp is CAR en Somalië, en uiteindelijk ook Syrië, om een VN-operatie zullen vragen. De plannen hiervoor zijn momenteel al in New York in de maak.

111 Naast de bovengenoemde 6 VN-politieke en *peacebuilding* operaties die onder de SIPRI-definitie van vredesoperaties vallen zijn er nog 7 operaties met in totaal 404 personeelsleden die dit niet doen.



Secretaris-generaal van de VN Ban Ki-moon schudt de hand van de bevelhebber van de *Force Intervention Brigade* van MONUSCO. De introductie van deze troepen is een voorbeeld van het steeds robuustere karakter van VN-operaties.

Foto: MONUSCO, Clara Padovan

Ook op de middellange termijn ziet het er naar uit dat de huidige trend, waarin de VN de stabilisatie operaties in Afrika uitvoert, zich voortzet. Er lijkt een rolverdeling te zijn ontstaan waarin Europese (veelal Franse) of Afrikaanse troepen de *initial entry*-fase verzorgen, waarna de volkerenorganisatie de stabilisatietoek op zich neemt. Niet alleen voorkomt dit dat de VN te veel in de strijd betrokken raakt – iets waar sommige P5-leden en troepenleveranciers huiverig voor zijn – maar het geeft ook tijd aan de organisatie om voldoende voortgang in haar *force generation* te maken. Bovendien komt de geïntegreerde aanpak van de VN met name tot zijn recht wanneer de situatie in conflictgebieden al redelijk gestabiliseerd is.

Tegelijkertijd is het ook waarschijnlijk dat de VN de organisatie blijft waarop de internationale gemeenschap terugvalt wanneer er geen alternatief is. Als er 'iets moet worden gedaan' omdat de media erom vragen, maar de realiteit is dat er geen werkelijke oplossing op korte termijn voor handen is, dan is het sturen van de VN als laatste mogelijkheid, als 'doekje voor het bloeden', zoals in DRC en Darfur, nog altijd een graag gekozen strategie. Dit soort operaties heeft meestal een beperkt humanitair of POC mandaat, vaak mede gericht op het starten of ondersteunen van een vredesproces.

Tot slot blijft de VN ook in de toekomst de organisatie met het meeste draagvlak die zeker in conflicten waarin de P5 indirect betrokken zijn, een uitweg biedt. Dit zijn meer de klassieke vredesbewarende operaties die ook in de toekomst actueel zullen blijven.

Het lijkt er niet op dat de VN het met deze in de laatste decennia gegroeide rollen in de nabije en middellange termijn toekomst rustiger zal krijgen. Ook op de langere termijn is het in het licht van het beschreven conflictspectrum niet aannemelijk dat de rol van de VN met name in Afrika zal afnemen. Dit is van belang omdat juist op dit continent ook in de toekomst waarschijnlijk de meerderheid van alle operaties wordt ontplooid. Hoewel Afrikaanse troepen met hulp van westerse donorgelden steeds beter voor deelname aan vredesoperaties worden getraind en uitgerust, ontbreekt het de AU en de Afrikaanse *Regional Economic Communities* (RECs) aan capaciteiten (zoals logistiek) om operaties op te zetten en te financieren. Daarnaast zullen deze organisaties niet op een vergelijkbare wijze als de VN alle aspecten benodigd voor multidimensionale operaties bij elkaar kunnen brengen. Het is derhalve waarschijnlijk dat wanneer operaties richting de stabilisatie fase gaan en er ook aandacht voor vredesopbouw nodig is, operaties die door Afrikaanse regionale organisaties worden uitgevoerd naar VN-missies worden getransformeerd.

Daarnaast is het waarschijnlijk dat de rol van de VN in vredesoperaties op lange termijn relatief belangrijker wordt in het geval dat de wereld richting een multipolair systeem beweegt en waarin de spanningen toenemen tussen het Westen aan de ene kant, en China en Rusland aan de andere kant. In een dergelijk scenario is een absolute afname van het aantal vredesoperaties en een beperking van de mandaten echter eveneens waarschijnlijk; m.a.w. het aantal neemt af, maar de rol van de VN daarbinnen neemt relatief toe.

Op de korte en middellange termijn is het niet waarschijnlijk dat de robuustheid van VN-vredesoperaties in Afrika zal afnemen. Deze zal zelfs wellicht nog verder toenemen. Met de introductie van het idee van robuuste operaties en met de verdergaande robuustheid van MINUSMA en de introductie van de *Force Intervention Brigade* in MONUSCO in 2013, is de VN steeds verder in het geweldsspectrum opgeschoven. Hoewel ook traditionele operaties zij aan zij blijven opereren en de toenemende robuustheid van operaties wel bij Rusland en China en sommige troepenleveranciers zorgen opwekt, is het niet waarschijnlijk dat deze ontwikkeling aan de aanbodzijde wordt teruggedraaid. Deze operaties worden steeds op uitnodiging van de nationale overheden uitgevoerd en daarom wordt de nationale soevereiniteit van landen niet aangetast. Dit maakt dergelijke operaties in beginsel ook acceptabel voor landen als Rusland en China.

Daarnaast is de toenemende robuustheid van de afgelopen jaren vooral een reactie op drie ontwikkelingen aan de vraagzijde. De eerste twee – internationale georganiseerde criminaliteit en terrorisme – worden gezien als nieuwe veiligheidsbedreigingen (zie ook par. 1 van dit hoofdstuk en hoofdstuk 2 van deze monitor) en krijgen dientengevolge toenemende aandacht. Hoewel zeker niet nieuw zijn beide thema's de afgelopen jaren in de schijnwerpers van vredesoperaties komen te staan. Het is waarschijnlijk dat dit

ook in de toekomst het geval zal blijven, omdat de P5 bij deze twee thema's dezelfde belangen hebben. Alle partijen hebben baat bij het indammen van internationale georganiseerde criminaliteit en, met name jihadistisch, terrorisme, en derhalve tonen vredesoperaties zich ook steeds actiever op deze terreinen. De derde ontwikkeling is de toenemende roep om bescherming van de burgerbevolking (POC). Vanaf 2000 is het vrijwel standaard geworden dat vredesoperaties een POC-taak onder Hoofdstuk 7 van het VN-Handvest hebben. Hoewel vaak de bijbehorende capaciteiten ontbreken, is het opnieuw niet waarschijnlijk dat dit soort taken binnen vredesoperaties worden teruggedraaid, omdat de Veiligheidsraad nieuwe dramatische situaties als Srebrenica en Rwanda zal willen voorkomen, o.a. om de eigen legitimiteit te behouden. Alle drie de thema's zullen op de korte en middellange termijn aandacht blijven eisen, waardoor de roep om robuuste operaties niet zal verstommen.

Slot

- Ook in de toekomst blijft de VN belangrijk voor vredesoperaties.
- Op de korte en middellange termijn behoudt de VN deze rol waarschijnlijk voor zowel de inzet van traditionele als multidimensionale operaties. De inzetduur van dit soort operaties zal lang blijven. Met name de multidimensionale operaties lijken vaker op *entry operation* van andere organisaties te volgen.
- Op de lange termijn is het minder zeker of de aandacht van de VN voor multidimensionale operaties hetzelfde blijft. Bij toenemende spanningen tussen het Westen aan de ene kant en Rusland en China aan de andere kant is dit minder waarschijnlijk. Vooral buiten Afrika zullen in een dergelijk geval de meeste vredesoperaties met name traditioneel van aard zijn. De aandacht van de VN voor Afrika zal waarschijnlijk niet verminderen, evenals de kans op de ontplooiing van multidimensionale VN-operaties.
- De mate waarin de VN in staat zal zijn om te leveren wat volgens westerse maatstaven wordt verwacht, zal grotendeels afhangen van wat het Westen zowel financieel als met personeel en materieel bereid is in VN-operaties te investeren.

5 Europese Unie en NAVO

Trends recente verleden

Sinds 1949 zet de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO), een alliantie van Amerikaanse en Europese landen, zich inzet voor bevordering van wereldwijde stabiliteit. In 1992 begon de NAVO met de eerste *out-of-area* operatie in de Adriatische Zee. Hierna volgde een lange reeks van NAVO-crisisbeheersingsoperaties. In de jaren negentig lag het accent op de Balkan met lucht- en grondoperaties in Bosnië-Herzegovina, Macedonië en Kosovo. Na 9/11 verschoof de aandacht voor nieuwe operaties naar het Midden-Oosten en Centraal-Azië. De *International Security Assistance Force* (ISAF) in Afghanistan groeide uit tot de grootste operatie van de Alliantie ooit, met

ongeveer 130.000 troepen op het hoogtepunt van de missie. Vandaag de dag loopt het aantal operaties snel terug. Eind 2014 eindigt de ISAF-operatie. De resterende operatie in Europa, de *Kosovo Force* (KFOR), is nog een tiende van de sterkte bij aanvang (50.000). *Unified Protector* – de operaties van de NAVO in de Libië-crisis van 2011 – was een eerste voorbeeld van een operatie onder Europese leiding met Amerikaanse steun. Op zee blijft de NAVO actief, onder andere met de antipiraterij Operatie *Ocean Shield*. Daarnaast kent de NAVO een artikel-4 operatie (de inzet van *Patriots* in Turkije) en een non-artikel-5 operatie (de contraterorisme *Operation Unified Protector* in de Middellandse Zee).

De Europese Unie lanceerde de eerste militaire operaties en civiele missies onder het Europese Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB) in 2003. Eind 2004 nam de EU de SFOR-operatie van de NAVO in Bosnië-Herzegovina over. De troepenomvang van EU operatie *Althea* is teruggelopen van 7.000 naar 600. Binnen Europa zijn de civiele EU-missies thans veel omvangrijker. *EULEX Kosovo* alleen al bestaat uit ruim 2.200 personen. Elders in Europa voert de EU nog een aantal kleinere civiele of hybride (met mix van militair en civiel personeel) missies uit. Wat betreft de inzet van militairen is het geografische accent verschoven naar Afrika, in het bijzonder de Sahel en het gebied ten zuiden daarvan. Het betreft trainingsmissies in onder andere de Hoorn van Afrika en Mali en militaire operaties voor bescherming van humanitaire hulpverlening (Tsjaad/Centraal Afrikaanse Republiek-CAR in 2008-2009, thans in CAR/Bangui).

Tabel 5 Huidige NAVO- en EU-vredesoperaties¹¹²

NAVO-operaties

Naam	Duur	Max. Sterkte	Sterkte begin 2014
ISAF Afghanistan	2003-heden	130.000	57.000
KFOR Kosovo	1999-heden	50.000	5.000
<i>Ocean Shield</i> Golf van Aden en de Hoorn van Afrika*	2008-heden	1000	1000 ^a
Totaal		181.000	63.000

^a De omvang van *Ocean Shield* varieert sterk, tussen de 3 en 6 schepen.

112 Gecompileerd vanuit meerdere bronnen, waaronder *ISIS Europe's Mission Chart*, beschikbaar op: <http://www.csdpmap.eu/mission-chart> en de website van de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO), beschikbaar op: <http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations>.

EU operaties Militair

Naam	Duur	Max. Sterkte	Sterkte begin 2014
EUFOR Althea Bosnië en Herzegovina	2004-heden	7.000	600
EUNAVFOR Atalanta Somalië*	2008-heden	1500	1500
EUFOR CAR Bangui	2014	1000	n.v.t
EUTM Mali	2013-heden	600	550
EUTM Somalië	2010-heden	125	125
Subtotaal		10.225	2.775

EU operaties Hybride

Naam	Duur	Max. Sterkte	Sterkte begin 2014
EUCAP Nestor*	2012-heden	140	70
EUCAP Sahel Niger	2012-heden	60	60
EUSEC DR Congo	2005-heden	79	79
Subtotaal		279	209

EU operaties Civiel

Naam	Duur	Max. Sterkte	Sterkte begin 2014
EULEX Kosovo	2008-heden	3.000	2.2503 ^a
EUPOL Afghanistan	2007-heden	51	5111 ^a
EUBAM Rafah	2005-heden	8	8
EUPOL COPPS Palestijnse Gebieden	2005-heden	99	99
EUPOL DR Congo	2007-heden?	51	51
EUBAM Libië*	2013-heden	111	31
EUBAM Oekraïne/ Moldavië*	2005-heden	91	91
Subtotaal		4.251	3.421
Totaal		14.755	6.405

* Operaties vallen niet onder de SIPRI-definitie van multinationale vredesoperatie.

^a Inclusief lokale staf

Wat betreft aantallen ingezette militairen is in beide organisaties sprake van een daling; hetzelfde geldt in mindere mate voor de EU voor civiel personeel. Voor de NAVO is ISAF in dit opzicht de bepalende factor, bij de EU de afbouw van EUFOR Althea in Bosnië-Herzegovina. Nieuwe militaire EU-operaties, zoals EUFOR CAR/Bangui, zijn tamelijk gering van omvang. Bij de beëindiging van ISAF zetten de EU (civiel en militair) en de NAVO (militair) ongeveer dezelfde aantallen personeel in. Voorts valt op dat de EU thans meer personeel ontplooid heeft in civiele missies dan in militaire operaties.

Voor een vergelijking van de aard van operaties geldt een beperking. De NAVO kent geen civiele en hybride missies zoals de EU die uitvoert.¹¹³ Wel kunnen EU en NAVO militaire operaties worden vergeleken naar aard en karakter. Hieronder volgt – gebaseerd op de praktijk in de periode tussen het einde van de Koude Oorlog en het heden – een classificatie van de belangrijkste militaire en civiele operaties van beide organisaties, ingedeeld volgens het geweldsspectrum (van hoog naar laag) en type missie.

Tabel 6 EU- en NAVO militaire operaties: classificatie van de belangrijkste militaire en civiele operaties ingedeeld volgens het geweldsspectrum (van hoog naar laag) en type missie¹¹⁴

Geweldsspectrum	NAVO	EU
Ingrijpen met luchtwapen (militaire interventie)	Bosnië-Herzegovina (1993-1995), Kosovo (1998), Libië (2011)	-
Robuuste vredesmacht op de grond + gewapend optreden tijdens duur operatie	ISAF (2003-heden)	-
Robuuste (multidimensionale) vredesmacht – initial entry en stabilisatie	IFOR (1995-1996), KFOR (1998) SFOR voormalig Joegoslavië (1996-2004), KFOR (1998-heden)	Artemis (2003), Concordia Macedonië (2003), Althea Bosnië (2004-heden), EUFOR DR Congo (2006)
Robuuste ondersteuning humanitaire hulpverlening	-	EUFOR Tsjaad/CAR (2008-2009), EUFOR CAR/Bangui (2014)
Robuuste ondersteuning Protection of Civilians	-	-
Anti-piraterij	Ocean Shield (2009-heden)	Atalanta (2008-heden)
Vredesmacht ter ondersteuning humanitaire hulp	-	-
Multidimensionale vredesmacht (niet-robust)	-	-
Politiemissie	-	EUPM Bosnië (2003-2012), EUPOL PROXIMA Macedonië (2003-2005), EUPT Kosovo (2005-2008), EUPAT Macedonië (2006-2006), EUPOL Kinshasa RD Congo (2005-2007), EUPOL COPPS Palestijnse Gebieden (2005-heden), EUPOL Afghanistan (2007-heden)

113 Wel maken civiele experts zoals politieke of juridische adviseurs veelal deel uit van NAVO-operaties, maar ze vallen onder het militair commando van deze operaties. Ook ondersteunt de NAVO andere organisaties bij hun activiteiten zoals humanitaire hulpverlening of wederopbouw.

114 Gecompileerd vanuit meerdere bronnen, waaronder ISIS Europe's Mission Chart, beschikbaar op: <http://www.csdpmap.eu/mission-chart> en de website van de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO), beschikbaar op: <http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations>.

Monitoring operatie	-	EUMM voormalig Joegoslavië (2003-2007), AMM Indonesië (2005-2006), EUMM Georgië (2008-heden)
Preventieve ontplooiing	-	-
Training van militairen	NTM-Irak (2004-2011), NTM-Afghanistan/ISAF (2009-heden)	EUTM Somalië (2010-heden), EUTM Mali (2013-heden)
RoL, justitie, grensmanagement en SSR	-	EUJUST Themis Georgië (2004-2005), EUJUST LEX Iraq (2005-2013), EUSR BST Georgië (2005-2011), EUBAM Rafah (2005-heden), EUBAM Oekraïne/Moldavië (2005-heden), EUSSR Guinée-Bissau (2008-2010), EULEX Kosovo (2008-heden), EUAVSEC Zuid Sudan (2012-2014), EUCAP Sahel Niger (2012-heden), EUCAP NESTOR Hoorn van Afrika (2012-heden), EUBAM Libië (2013-heden)
Overgangsautoriteit	-	-
Breed civiel mandaat	-	-

De indeling van de operaties is gebaseerd op basis van de inschatting waar de nadruk van een operatie ligt. Operaties kunnen aanvullende taken uitvoeren die elders in het overzicht apart worden vermeld.

Het overzicht leert dat de NAVO in het gehele geweldsspectrum optreedt van interventies met gebruik van het luchtwapen (*air campaigns*) tot trainingsactiviteiten. De EU heeft zich in relatief korte tijd ontwikkeld tot een organisatie die een *breed* palet aan civiele missies kan bieden, hoewel de missies onderling sterk verschillen wat betreft grootte en impact (van een missie van bijvoorbeeld acht personen tot duizenden in Kosovo). Wat betreft de militaire missies richt de EU zich vooral op de midden- en lagere delen van het geweldsspectrum, waarbij moet worden aangetekend dat bij robuuste (vredes-)operaties niet het beginsel maar de schaal van gebruik van geweld verschilt met de NAVO wat betreft optreden in het hoogste deel van het spectrum. Zo hebben EU-militairen ten tijde van Operatie Artemis gevochten met rebellen.

SWOT-analyse

Op basis van ingezette aantallen militairen, politie en civiel personeel, de aard van de belangrijkste operaties en andere overwegingen is een SWOT-analyse gemaakt, waarin de sterkte, zwakte, kansen en bedreigingen van beide organisaties worden gewogen.

EU

Sterk

- *Politieke effectiviteit:*

Over het algemeen verkrijgt de EU vrij gemakkelijk mandaten van de VN-Veiligheidsraad, wat verband kan houden met het lage politiek-strategisch profiel van EU-operaties. Ook het feit dat sprake is van militaire en civiele inzet kan hierbij een

rol spelen, terwijl de toenemende geografische oriëntatie op het Afrikaanse continent de consensus in de VNVR bevordert, zoals is gebleken uit de cases Somalië, Mali en de Centraal Afrikaanse Republiek. Tevens lijkt in de operatiegebieden vaak politiek draagvlak te bestaan voor het brede karakter van het EU-optreden, zeker wanneer het een combinatie betreft van intergouvernementele (GVBD) en communautaire elementen als humanitaire hulp, ontwikkelingssamenwerking, financiële steun en wederopbouw.

– *Organisatorische effectiviteit:*

De EU heeft geen staande militaire organisatie en werkt met het *lead nation* concept voor autonome militaire operaties. Daarmee ligt de verantwoordelijkheid voor de praktische opbouw van operaties in hoge mate in de hoofdstad van de leidende lidstaat, die dit – tenzij in ernstige mate afhankelijk van bijdragen van andere landen – relatief snel kan organiseren. Voor civiele missies is sinds 2007 het *Civilian Planning and Conduct Capability* (CPCC) binnen de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) beschikbaar, die steeds effectiever gemiddeld 10-15 civiele missies tegelijk aanstuurt.

– *Capaciteiten en operationele mogelijkheden:*

De EU kan de benodigde civiele en militaire capaciteiten plus communautaire middelen genereren, coördineren en inzetten. De organisatie heeft de *comprehensive approach* bij wijze van spreken ‘*in house*’ en is daarbij niet afhankelijk van andere internationale organisaties. De militaire capaciteiten zijn aan beperkingen onderhevig door het ontbreken van Amerikaanse deelname. Dit maakt de EU vooral geschikt voor operaties ter zee en te land (met beperkingen in hoogste deel spectrum), maar minder voor luchtoperaties, zeker wanneer deze plaatsvinden in het luchtruim van een tegenstander met geavanceerde afweermiddelen. Een pluspunt van de EU is tevens dat de organisatie kan optreden in de pre-, tijdens en post-conflict fase met een wijde schakering van politieke, diplomatieke, economische, financiële, militaire en andere middelen. Ook de mogelijkheid van hybride missies met mix van militair en civiel personeel, in het bijzonder geschikt voor *security sector reform*, is een sterktepunt van de EU. Het Uniebudget is beschikbaar voor de financiering van de civiele missies en voor de opbouw van regionale capaciteiten voor operaties (bijv. Afrikaanse Unie).

Zwak

– *Politieke effectiviteit:*

De EU kan geen militaire operaties lanceren zonder VN-mandaat omdat een aantal leden dit constitutioneel of in nationaal beleid als voorwaarde hebben vastgelegd voor hun instemming en deelname. Dit beperkt EU-optreden in scenario's waarin leden van de VNVR een mandaat dwarsbomen. Wat betreft de eigen besluitvorming is een zwakte dat geen enkele lidstaat kan domineren (zoals de VS in de NAVO). Overeenstemming tussen minimaal de drie grootste lidstaten (Duitsland, Frankrijk en het VK) is een eerste vereiste om tot consensus onder alle lidstaten te komen. Een van deze drie lidstaten kan dus besluitvorming over EU-operaties de facto blokkeren. Uiteenlopende nationale visies op veiligheidsbelangen en prioriteiten kunnen het besluitvormingsproces ook negatief beïnvloeden. Dit geldt vooral voor urgente operaties in hogere delen van het spectrum, waarvoor de EU dan ook om deze reden minder geschikt is.

- *Organisatorische efficiëntie:*

De EU is organisatorisch gecompliceerd op het strategische niveau (Brussel) door scheiding van intergouvernementele en communautaire bevoegdheden. Het Verdrag van Lissabon (2007) heeft verbetering gebracht, onder meer door instelling van het dubbele mandaat van de Hoge Vertegenwoordiger (HV), die tevens vice-voorzitter is van de Europese Commissie, en door de oprichting van de EDEO. Desondanks blijven fricties bestaan tussen de GVDB- en communautaire actoren. Bij militaire operaties is een zwakte dat de militair-strategische bevelvoering (niveau Operationeel Hoofdkwartier in een lidstaat) geografisch gescheiden blijft van het politieke en civiele niveau (Brussel). De vereiste tijdelijke opbouw van dergelijke *Operational Headquarters* (OHQs) bevordert uiteraard ook niet de interactie met andere EU-actoren (zoals de Europese Commissie, civiele GVDB-componenten en agentschappen) bij de planning en uitvoering van operaties. Ook wordt een permanente militaire planningscapaciteit node gemist in Brussel, wat snelle inzet bemoeilijkt.
- *Capaciteiten en operationele mogelijkheden:*

De EU heeft tekortkomingen voor operaties in het hoogste deel van het spectrum, vooral 'in de lucht en de ruimte' (verkenningen en inlichtingen, precisiewapens, bijtanken in de lucht, etc.). De snelle reactie eenheden die standby staan, de *EU Battlegroups*, zijn nog nooit ingezet. Wat betreft civiele middelen (politie, *rule of law*, etc.) is nog altijd sprake van trage opbouw en beperkt beschikbaar politiepersoneel en inzetbare civiele experts, die grotendeels door de lidstaten moeten worden geleverd. Dit, ondanks verbeteringen zoals de opbouw van nationale *expert pools*.

Kansen

- *Politieke effectiviteit:*

Omdat Afrika het meest waarschijnlijke operatiegebied blijft voor de EU, lijkt legitimiteit door middel van VNVR-mandaten geen groot probleem te vormen. De ervaring van de afgelopen jaren leert dat de VNVR in staat is om mandaten te verlenen voor operaties in Afrika. Goede bilaterale samenwerking tussen de grote lidstaten, vooral tussen Frankrijk en het VK, zal EU-besluitvorming ten goede komen. Duitse bereidheid meer verantwoordelijkheid te nemen, zoals de nieuwe regering uitdraagt, kan evenzeer een gunstige invloed hebben.
- *Organisatorische efficiëntie:*

Het *lead nation* concept maakt relatief snelle lancering van operaties gericht op tijdelijke interventie mogelijk. Verdere verbetering wat betreft effectiviteit van de *comprehensive approach* (planning, voorbereidingen) ligt voor de hand gezien de lopende ontwikkelingen. Verdere opbouw van de EDEO, professionalisering van de CPCC en de civiele missies en krachtadig optreden van de HV versterkt efficiëntie en effectiviteit van operaties en missies.
- *Capaciteiten en operationele mogelijkheden:*

Versterking van de Europese militaire samenwerking zal de inzet van capaciteiten ten goede komen, terwijl tegelijkertijd de afstemming van civiele en militaire middelen

in het GVDB met communautaire capaciteiten verder verbetert. Als meer flexibel wordt omgegaan met de inzet van *EU Battlegroups* kan dit potentieel een goede bijdrage leveren aan de snelle ontplooiing van EU capaciteiten. De ontwikkeling van, aandacht voor en exploitatie van civiel-militaire capaciteiten (voor *enablers* zoals verkenningen, inlichtingen, transport, medische ondersteuning, persoonlijke bescherming, etc.) biedt veel potentieel ter verbetering van interoperabiliteit, standaardisatie en besparing van kosten.

Bedreigingen

- *Politieke effectiviteit:*
Verdere toename van Eurosceptis zal besluitvorming over EU-operaties bemoeilijken; vooral het VK blijft een remmende factor voor het GVDB, maar ook een te sterke Franse dominantie heeft de potentie het draagvlak voor GVDB-operaties te ondermijnen. Deze ontwikkelingen werken opereren buiten het EU-kader om in de hand.
- *Organisatorische efficiëntie:*
Beperkingen doen zich primair voor op het terrein van financiering en beschikbaarheid van troepen. Solidariteit staat steeds meer ter discussie, naarmate landen geen substantiële troepenleveranciers blijken te zijn en ook niet bereid zijn gemeenschappelijke financiering van militair-operationele kosten onder het Athena-mechanisme uit te breiden.
- *Capaciteiten en operationele mogelijkheden:*
Uitblijven van verbetering van Europese militaire capaciteiten beperkt de mogelijkheden van EU-geleide operaties. Dit heeft een kwantitatief aspect (verdere vermindering van de omvang van krijgsmachten vermindert het voortzettingsvermogen) en een kwalitatief aspect (bij achterblijven van wegwerken van tekortkomingen blijven de risico's voor optreden in hogere delen van het spectrum bestaan).

NAVO

Sterk

- *Politieke effectiviteit:*
In de NAVO domineert één lidstaat: de Verenigde Staten. Dit impliceert dat de besluitvorming in hoge mate wordt bepaald door Washington. Wanneer de VS optreden van de NAVO willen, gebeurt het meestal ook. De NAVO werkt bij voorkeur met een VNVR mandaat om breder politiek draagvlak te creëren, maar in een uiterste situatie (humanitaire crisis, grootschalige schending van mensenrechten) is het mogelijk gebleken zonder VNVR mandaat in te grijpen (Kosovo luchtcampagne, 1998).
- *Organisatorische efficiëntie:*
De NAVO-Raad is het centrale besluitvormingsorgaan dat elk moment bijeen kan komen. De NAVO beschikt verder over een duidelijke bevelvoeringsketen in een staande militaire organisatie. Het is de enige internationale organisatie

met permanente hoofdkwartieren voor operaties te land, ter zee en in de lucht (gecombineerd of separaat). De NAVO is flexibel wat betreft de deelname van derde landen aan de eigen operaties en kan voortbouwen op opgedane ervaring hiermee (vooral ISAF).

- *Capaciteiten en operationele mogelijkheden:*
Wanneer de VS deelnemen, kan het bondgenootschap grootschalig tot in het hoogste deel van het spectrum optreden. De beschikbaarheid van geavanceerde Amerikaanse capaciteiten (onder meer voor inlichtingen en verkenningen, precisiewapens, netwerking, hoogwaardige technologie) maken het mogelijk de NAVO in te zetten voor operaties met een hoog risico, tegen landen of partijen met reguliere strijdkrachten maar ook in asymmetrische conflicten. De NAVO kan zelf over een beperkt aantal collectieve middelen beschikken (zoals het *Airborne Warning And Control System (AWACS)*).

Zwak

- *Politieke effectiviteit:*
De Amerikaanse dominantie kan voor de NAVO ook blokkerend werken, namelijk wanneer een substantieel aantal Europese landen de Amerikaanse lijn niet steunt. Op zijn best zal dit nog altijd de besluitvorming vertragen. Bij urgente interventies waarover de meningen van de bondgenoten ver uiteen lopen is ook de NAVO niet geschikt als internationaal kader voor ingrijpen. In de meeste situaties zal ook een VNVR mandaat nodig zijn voor consensus in de NAVO; blokkades in de VNVR van niet-NAVO leden werken dan evenzeer belemmerend op gebruik van de NAVO.
- *Organisatorische efficiëntie:*
De NAVO kent nog steeds een grote militaire bureaucratie, waarin de lange lijnen in de commandostructuur zorgen voor een veelal te groot aantal schakels tussen het besluitvormingsniveau in Brussel en de operatiegebieden. Dit werkt vertragend en zorgt bovendien voor 'filtering' van informatie. De grote rol van de staande militaire organisatie leidt ook tot dominantie van 'militair denken' in de planning en bij uitvoering van operaties. Gebruik van het concept van (nationale) *areas of responsibility* bij grootschalige operaties – waarbij elke gebiedsleidende bondgenoot eigen beleid kan voeren in dat gebied – leidt tot een uiteenlopende en inconsistente aanpak (zie ISAF).
- *Capaciteiten en operationele mogelijkheden:*
Door de afhankelijkheid van andere organisaties voor niet-militaire activiteiten is de NAVO zelf beperkt bij uitvoering van de *comprehensive approach*. Militair gezien kent de NAVO beperkingen voor optreden in het hoogste deel van het spectrum wanneer de VS niet deelnemen. De NAVO is met een focus op militair optreden als organisatie minder geschikt voor pre- en post-conflictsituaties. Er zijn ook beperkingen voor hybride missies omdat civiel personeel onder de militaire commandolijn valt bij NAVO operaties en het dus ontbreekt aan een civiel-militaire mix van personeel.

Kansen

- *Politieke effectiviteit:*
Bij verslechtering van de veiligheidssituatie in de nabijheid van het NAVO-territoireert de Amerikaanse dominantie snel terug en zullen onderlinge verschillen naar de achtergrond verdwijnen. Als grootste politiek-militair bondgenootschap kan de NAVO een belangrijke rol blijven spelen bij opkomende conflicten (politiek-diplomatieke druk).
- *Organisatorische efficiëntie:*
Verdere afslanking van de NAVO-bureaucratie, in het bijzonder de staande militaire organisatie maar ook de internationale staven in Brussel, biedt mogelijkheden voor meer efficiëntie en aanpassing van de organisatie aan de veranderende veiligheidsomstandigheden.
- *Capaciteiten en operationele mogelijkheden:*
Een versterking van de Europese capaciteiten komt ook de NAVO ten goede. De hernieuwde aandacht voor uitgebreide training- en oefenprogramma's zullen gereedheid, inzetbaarheid en onderlinge communicatie en samenwerking ten goede komen. Verdere verdieping van NAVO-capaciteiten voor training en opleidingen van defensie-apparaten en krijgsmachten in (voormalige) conflictgebieden is mogelijk. Het behoud van praktische samenwerking met derde landen door gemeenschappelijk oefeningen en trainingen speelt eveneens een belangrijke rol.

Bedreigingen

- *Politieke effectiviteit:*
Verminderde prioriteit van de VS voor de NAVO kan besluitvorming in de NAVO-Raad lastiger maken omdat onderlinge meningsverschillen meer ruimte zullen krijgen zich te manifesteren. Niet- of beperkt gebruik van artikel 4 maakt de NAVO als consultatieforum tussen de trans-Atlantische partners potentieel minder relevant. De uiteenlopende visies op prioriteiten (art.5 vs. niet-art.5) kunnen het bondgenootschap verlammen. Hierdoor, maar ook bij uitblijven van grootschalige operaties, kan de aandacht en steun voor de NAVO-operaties en capaciteitsopbouw teruglopen.
- *Organisatorische efficiëntie:*
Blijvende grote militaire bureaucratie komt in schril contrast te staan met meer kleinschaligheid op het gebied van operaties, zeker waar het training- en opleidingen betreft in (voormalige) conflictgebieden. Dit kan leiden tot overorganisatie en een belangenstrijd over het behoud van onderdelen van de commandostructuur op eigen grondgebied. Het nieuwe NAVO-hoofdkwartier wordt te groot voor een kleinere organisatie.
- *Capaciteiten en operationele mogelijkheden:*
Wanneer Europese capaciteitsverbetering uitblijft, nemen de mogelijkheden voor NAVO-inzet af. Tevens dreigt verlies van opgebouwde interoperabiliteit tijdens ISAF bij uitblijven van (grootschalige) operaties. Afnemende bereidheid om gemeenschappelijke capaciteiten te financieren en in stand te houden, mede gezien

toenemende tendens dieper samen te werken in kleinere clusters van onderling samenwerkende landen (zoals bijvoorbeeld NORDEFCO, Brits-Franse samenwerking, Benelux en Visegrad samenwerking) vormt eveneens een bedreiging.

De SWOT-analyse duidt op een zekere 'werkverdeling' tussen de EU en de NAVO, die eerder bepaald is door de politieke en militaire realiteit dan door strategieën en conceptueel denken. Sommige Europese landen zijn uit politieke overwegingen terughoudend geweest bij EU-operaties. Zij steunen civiele en hybride missies maar geven prioriteit aan de NAVO voor militaire operaties. Militair kan de EU 'minder aan' dan de Europese Veiligheidsstrategie en concepten suggereren. De luchtcampagne in Libië kon alleen plaatsvinden met Amerikaanse steun (inlichtingen, verkenningen, bijtanken in de lucht) en vond in NAVO-kader plaats. Ook het gebrek aan permanente militaire planningscapaciteit wordt in toenemende mate beoordeeld als een beperking voor EU-operaties, vooral waar het snel ingrijpen betreft. Eerst moet immers een nationaal hoofdkwartier worden uitgebreid met internationaal personeel. De locatie van (tijdelijke) Operationele Hoofdkwartieren ver weg van Brussel werkt ook beperkend voor de *comprehensive approach*. De NAVO heeft bewezen op te kunnen treden in het hoogste deel van het spectrum, maar is daarbij ook afhankelijk van Amerikaanse middelen. Bovendien is het aantal bondgenoten dat bijdraagt aan dergelijke NAVO-operaties beperkt. Solidariteit (met militaire bijdragen en/of financieel) is beperkt in beide organisaties. De EU is veel beter geschikt voor de *comprehensive approach* dan de NAVO die zelf alleen militaire vermogens kan inzetten.

Het algemene beeld: de NAVO kan grootschalig en van hoog naar laag in het spectrum optreden maar lijkt minder toegerust voor (langdurige) uitvoering van de *comprehensive approach*. De EU kent beperkingen wat betreft grootschalige operaties en in het hogere deel van het spectrum, maar is goed uitgerust en in toenemende mate succesvol bij de uitvoering van de *comprehensive approach*, omdat het nagenoeg alle middelen in eigen huis beschikbaar heeft.

Toekomstige trendmatige ontwikkelingen

Legaliteit en legitimatie blijven beperkingen stellen aan NAVO- en EU-operaties. De legaliteit (een mandaat van de VN Veiligheidsraad) is een absolute voorwaarde bij de EU omdat de grondwet of andere bepalingen van sommige lidstaten dit vereisen. Bij de NAVO is in uitzonderlijk geval (Kosovo) militair ingrijpen zonder VN-mandaat politiek haalbaar gebleken, maar deze optie lijkt minder waarschijnlijk naarmate het aantal lidstaten groeit en opkomende mogendheden hun (tegen-)stem in zo'n situatie luider zullen laten horen. Beide organisaties dienen in de toekomst nog meer rekening te houden met de positie en houding van andere mogendheden in de wereld, in het bijzonder de VNVR-leden China en Rusland. Voor de legitimatie (de verklaring dat militair optreden gerechtvaardigd is) zullen humanitaire overwegingen of grootschalige schendingen van mensenrechten waarschijnlijk belangrijk blijven. Daarbij blijven overwegingen vanuit de interne veiligheid (indammen van migratiestromen, georganiseerde criminaliteit, terrorisme) hun rol spelen.¹¹⁵ Ook economische motieven

115 Zie hiervoor de studie over de relatie tussen externe en interne veiligheid.

(handelsbelangen, energie en grondstoffen) kunnen mede een legitimatie verschaffen voor militair ingrijpen.

Op het Afrikaanse continent lijken zowel de legaliteit als legitimatie minder problemen te creëren dan in het Midden-Oosten en Centraal-Azië. China en Rusland hebben zelfs meegewerkt aan snelle goedkeuring van VNVR-mandaten om Frans militair ingrijpen in Mali en de Centraal Afrikaanse Republiek mogelijk te maken. Militair optreden vanwege schending van mensenrechten of dreigende genocide heeft in deze conflicten zwaar gewogen, hoewel ook economische en andere belangen een rol speelden. Bovendien lijkt de EU als *broad security provider* beter geschikt voor crisisbeheersing, stabilisatie en normalisatie gezien de aard van de conflicten in Afrika. Dit duidt op een accentverschuiving van NAVO-interventies naar Europees optreden (nationaal, EU en/of met andere organisaties), daar de Verenigde Staten de aandacht vooral vestigen op Azië.

De EU en NAVO lijken beide nog meer activiteiten op het gebied van training, opleidingen en assistentie te gaan uitvoeren. Voor de NAVO is de kernvraag uiteraard de trainingsmissie post-2014 in Afghanistan (*Resolute Support*). In de loop van 2014 zal hierover duidelijkheid ontstaan, met het politieke zwaartepunt op de NAVO-Top in het Verenigd Koninkrijk begin september 2014. Trainingsactiviteiten van de NAVO – ook elders in de wereld – zullen zich concentreren op de opbouw van (nationale) strijdkrachten en defensieorganisaties. Ook de EU zal dit soort trainingen blijven uitvoeren – het meest waarschijnlijk voor de opbouw van legers in Afrikaanse landen – maar daarnaast zullen hybride missies (vooral *security sector reform*) en civiele missies voor ontwikkeling van capaciteiten in (voormalige) conflictgebieden een belangrijke plaats innemen. De mogelijkheid dat civiele missies gefinancierd kunnen worden vanuit het Uniebudget is hierbij een factor van belang.

Voor beide organisaties neemt het belang van samenwerking met internationale organisaties (met de VN voorop) en regionale verbanden zoals de Afrikaanse Unie en ECOWAS verder toe voor afstemming van gelijktijdige of vervolgooperaties. Met de EU zal die afstemming vooral liggen op het gebied van tijdig ingrijpen bij snel opkomende conflicten totdat troepen van de VN of regionale organisaties zelf voldoende opgebouwd zijn om de taken van conflictbeheersing en stabilisatie over te nemen. Het is goed mogelijk dat situaties van gelijktijdige operaties naast elkaar (EU, VN, regionale organisaties, een *lead nation*) – zoals al het geval in Mali of de Centraal Afrikaanse Republiek – vaker voorkomen vanwege de complexiteit van conflicten (grensoverschrijdende aspecten, oplaaien van eerdere crises, etc.). Wel lijkt er zich een trend in de richting van een zekere werkverdeling te ontplooiën, waarbij de Afrikanen de grootste bijdragen leveren (*boots on the ground*) en de EU vooral tijdelijke en aanvullende speciale capaciteiten levert. Het uiteindelijke doel zal zijn dat de Afrikaanse organisaties zelf voldoende zijn uitgerust om geheel zelfstandig vredesoperaties uit te voeren. Bijstand en hulp van de EU en de NAVO voor de opbouw van eigen Afrikaanse capaciteiten wordt steeds belangrijker. Beide organisaties zullen hierdoor nog meer een beroep doen op de lidstaten om geschikt personeel, kennis en kunde beschikbaar te stellen. De (trage) voortgang van de opbouw van eigen Afrikaanse capaciteiten zal

hierbij in hoge mate bepalend zijn. Financiële bijstand (onder meer uit het Uniebudget) en organisatorische hulp zullen voor langer duur nodig zijn, totdat regionale organisaties in Afrika geheel zelfstandig kunnen optreden. Ook voor de NAVO blijft de VN van groot belang, niet alleen vanwege de mandaatkwestie maar ook voor samenwerking op de grond. Ook bij kleinere missies zal de NAVO met andere organisaties samen moeten opereren. De VN zal daarbij vaak aanwezig zijn.

Politieke redenen – bijvoorbeeld het buiten conflicten houden van Europese landen als ‘neokolonialistische mogendheden’ – lijken veel minder een rol te spelen dan in het verleden. In Mali en de Centraal Afrikaanse Republiek hebben zittende regeringen juist gevraagd om Franse interventies. Wel betekent westers militair ingrijpen in die situaties dat openlijk steun aan het zittende bewind wordt gegeven. Interventie-, maar ook stabilisatiemachten zijn dan partij in het conflict in plaats van een vredesmacht die boven alle partijen staat. Het risico van langdurige betrokkenheid neemt dan navenant toe.

De EU zal ook meer activiteiten gaan ontwikkelen gerelateerd aan de Unie’s ‘interne veiligheid’, zoals grensbewaking, terrorismebestrijding, de strijd tegen grensoverschrijdende criminaliteit en cyberdreigingen. In toenemende mate worden deze activiteiten en bedreigingen meegenomen in de militaire en civiele GVDB operaties, mede in het kader van de versterking van de EU’s *comprehensive approach*. Deze activiteiten hebben gevolgen voor de krijgsmachten van de EU-lidstaten, die rekening moeten houden met meer inzet voor veiligheidstaken onder civiele (EU) leiding. Het belang van civiel-militaire afstemming, bij inzet maar ook voor capaciteitsplanning, neemt verder toe. Voor de uitwerking hiervan verwezen zij naar het tweede hoofdstuk in deze Strategische Monitor 2014 over de relatie externe-interne veiligheid. De wisselwerking tussen externe en interne veiligheid zal steeds meer invloed hebben op de opzet van crisisbeheersingsoperaties. Deze moeten namelijk de gevaren en risico’s van immigratie, grensoverschrijdende criminaliteit en terrorisme buiten Europa indammen. Om dit te kunnen bewerkstelligen zal de interactie tussen de ministeries verantwoordelijk voor de binnenlandse veiligheid (in Nederland: Veiligheid en Justitie; Binnenlandse Zaken) en voor de buitenlandse veiligheid (Buitenlandse Zaken, Defensie, Ontwikkelingssamenwerking en Buitenlandse Handel) een meer structureel karakter moeten krijgen. Een vergelijkbare ontwikkeling zal zich voordoen op EU-niveau tussen de GVDB- en *Freedom/Security/Justice* actoren.

Waar de EU zich langzaam aan begeeft in de richting van militaire ondersteuning van Unie-activiteiten voor de veiligheid van het eigen grondgebied, blijft de NAVO verantwoordelijk voor de klassieke vorm van territoriale verdediging. In dit kader is zelfs sprake van een zekere terugkeer naar NAVO-oefeningen zoals die in het verleden plaatsvonden. Uiteraard zullen deze ook worden benut voor training met het oog op niet-art.5 operaties, waarmee de Alliantie ook de operationele inzetbaarheid voor grootschalige operaties in stand zal houden. De scheiding tussen art.5 en niet-artikel-5 operaties zal in theorie (juridisch kader en besluitvorming) blijven bestaan, maar lijkt in de praktijk steeds minder duidelijk te worden. Contraterrorisme en antipiraterij operaties bevinden zich thans al in de grijze zone tussen beide NAVO-taken. De verdere vermenging van externe en interne veiligheid zal deze grijze zone eerder vergroten dan verkleinen.

Slot

Het is de verwachting dat de EU en de NAVO ook in de toekomst belangrijk zullen blijven voor crisisbeheersingsoperaties, vooral in complexe situaties waarvoor andere organisaties militair onvoldoende zijn uitgerust. Grootschalige operaties lijken onwaarschijnlijk, maar deze zijn op de langere termijn niet uit te sluiten. Op de korte termijn zal het accent echter liggen bij 'korter en beperkter': korter wat betreft de duur van de operaties en beperkter wat betreft de uit te voeren taken (en vaker meer gespecialiseerd). Is er toch sprake van langere inzetduur, dan zal waarschijnlijk eerder dan in het verleden sprake zijn van verschuiving van het zwaartepunt van militaire naar hybride en civiele inzet. Voorts zullen EU- en NAVO-missies en activiteiten voor training en capaciteitsopbouw van nationale of regionale verbanden verder toenemen. De EU en de NAVO lijken nog meer betrokken te raken in de groeiende grijze zone tussen externe en interne veiligheid, vooral ter zee met contraterrorisme, antipiraterij en andere operaties.

6 Ad-hoc coalities

In deze bijdrage komt de rol van ad-hoc coalities op het gebied van vredesoperaties aan de orde; een thema dat wordt afgesloten met een sterkte-zwakke analyse.

Allereerst hebben de fundamentele veranderingen in de internationale politiek als gevolg van het einde van de Oost-West confrontatie opnieuw de interesse opgewekt voor coalitie-oorlogvoering. Zo is de frequentie van coalitie-operaties toegenomen. Het betreft hier overigens een oud concept, dat een duurzaam kenmerk was van Europese oorlogen gedurende vele perioden in de 18^e en begin van de 19^e eeuw, waaronder in het bijzonder de Napoleontische oorlogen.¹¹⁶

De Strategische Monitor 2013 constateert een versterking van een tendens die al in de Monitor 2012 werd geconstateerd, te weten, samenwerking gebeurt in toenemende mate in ad-hoc coalities en thematische clusters van gelijkgezinde landen en binnen meer *light touch* samenwerkingsverbanden, ook wel bekend staand als *mini-multilateralisme*.¹¹⁷

Deze bijdrage behandelt ad-hoc coalities die zelfstandig militaire operaties uitvoeren, al dan niet op basis van een mandaat van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties. Soms opereren ad-hoc coalities die militaire operaties uitvoeren onder de politieke paraplu van een internationale organisatie als de NAVO en EU. Dergelijke ad-hoc coalities worden echter behandeld in het hoofdstuk over die organisaties.

116 Anthony J. Rice, 'Command and Control: The Essence of Coalition Warfare'. In: *Parameters*, Spring 1997, pp. 152-167.

117 Jan Rood, 'Een wereld in onzekerheid'. In: Jan Rood en Rosa Dinnissen (red.), *Een wereld in onzekerheid*; Clingendael Strategische Monitor 2013. Den Haag: Clingendael, 2013, p. 29.



Fransen troepen, deel van de operatie *Serval* – een robuuste multidimensionale vredesmacht, die ad-hoc is samengesteld – maken zich klaar voor vertrek.

Foto: U.S. Air Force photo, Nathanael Callon

In deze bijdrage wordt allereerst in het kort ingegaan op de algemene kenmerken van ad-hoc coalities.¹¹⁸ Vervolgens komen een aantal ad-hoc coalities aan de orde zowel voormalige als in 2013 lopende, eindigend met een sterkte-zwakke analyse.

Trends recente verleden

Hoewel de termen 'alliantie' en 'coalitie' vaak door elkaar worden gebruikt, bestaan er belangrijke verschillen. Allereerst zijn allianties meer formeel van aard dan coalities. Bondgenootschappen bestaan vooral uit toezeggingen van staten voor samenwerking. Ten tweede is niet alleen de structuur van *ad-hoc* coalities verschillend, maar ook hun doel. Allianties worden typisch opgericht als anticipatie op toekomstige gebeurtenissen, terwijl coalities worden geformeerd als antwoord op een specifieke crisis die zich al heeft gemanifesteerd. Bovendien zijn coalities per definitie ad-hoc en meestal tijdelijk. Dat laatste geldt bijvoorbeeld niet voor de *Multinational Force and Observers* (MFO) in de Sinai, Egypte, die al sinds 1983 operationeel is. Uiteraard verschillen de motieven en belangen van de landen die aan een ad-hoc coalitie bijdragen. Zo was bij de operatie

118 Dit eerste deel is voornamelijk gebaseerd op: Kees Homan, De track record van ad-hoc coalities: 'Koeweit, Oost-Timor en Irak'. In: *Internationale Spectator*, december 2013, pp. 45-50.

Desert Storm sprake van een grove schending van de internationale rechtsorde. Alle deelnemende landen onderschreven de operatie, die gericht was op herstel van de soevereiniteit van Koeweit. Bij de invasie van Irak speelden weer andere motieven een rol. Zo schroomden de Verenigde Staten niet, om onder meer financiële steun te gebruiken om politieke goedkeuring van landen voor de invasie te verkrijgen. Bij de missie in Oost-Timor was de humanitaire situatie en regionale stabiliteit een belangrijke reden voor landen uit de regio om aan de missie deel te nemen.

Theoretisch kent het samenbrengen van landen in een groep die bepaalde doelen wil bereiken, drie belangrijke voordelen.¹¹⁹ In de eerste plaats kan er sprake zijn van meer politieke invloed en een grotere gepercipieerde legitimiteit in de ogen van de internationale gemeenschap, vooral in het geval de militaire operatie op een mandaat van de VN-Veilighedsraad berust. In de tweede plaats worden de risico's en kosten in beginsel gedeeld. In de derde plaats is er vergeleken met een unilateraal optreden van een land, sprake van een grotere militaire krachtsinspanning.

Niettemin zijn vele aspecten die kenmerkend zijn voor een coalitiestrijdmacht, vrijwel gelijk aan die van een alliantie, zoals de problemen van integratie, interoperabiliteit, besluitvorming en het bereiken van eenheid van bevel.¹²⁰ Kortom, al deze aspecten zijn inherent aan multinationale vredesoperaties, in welk verband deze ook worden uitgevoerd. Veel voorkomend is dat de *rules of engagement* (geweldsinstructie) en de *caveats* (beperkingen op de operationele inzet) nationaal bepaald worden.

De ad-hoc aard van coalitie-operaties betekent dat meestal een *lead nation* de leiding heeft. Deze levert meestal de grootste militaire bijdrage en tevens de commandant. Een *lead nation* kan omschreven worden als een natie, die over de wil en het vermogen, competentie en invloed beschikt om de essentiële elementen van politieke consultatie en militair leiderschap die benodigd zijn voor de planning, voorbereiding en uitvoering van een militaire coalitie operatie te coördineren.¹²¹ Hoewel de commandant van een ad-hoc coalitie gewoonlijk geen eenheid van bevel zal verkrijgen, zal hij zich vooral richten op eenheid van inspanningen. De verschillen tussen ad-hoc coalities die in de laatste decennia zijn opgetreden komen duidelijk naar voren in de volgende militaire operaties (zie tabel 7).

119 John Kiszely, *Coalition Command of Contemporary Operations*. Londen: The Royal United Services Institute for Defence and Security Studies, 2008, p. 2.

120 Zie ook: Kees Homan, 'Multinational Peace Support Operations: Problems and Prospects'. In: O. Ribbelink (red.) *Beyond the UN Charter: Peace, Security and the Role of Justice*. Hague Academic Coalition, 2008, pp. 103-118.

121 'The Lead Nation Concept in Coalition Operations', *MIWG Report to the Multinational Interoperability Council*, 20 December 2000, p. 2.

Tabel 7 Huidige ad-hoc coalitieoperaties¹²²

Land	Missie	Periode	Sterkte
Noord Korea-Zuid Korea	Neutral Nations Supervisory Commission (NNSC)	1953-heden	10*
Egypte (Sinai)	Multinational Force and Observers (MFO)	1982-heden	1723 ^a
Palestina (Hebron)	Temporary International Presence in Hebron (TIPH 2)	1997-heden	67 ^b
Cote d'Ivoire	Operation Licorne	2003-heden	450*
Solomonseilanden	Regional Assistance Mission to Solomon Islands (RAMSI)	2003-heden	447*
Centraal Afrikaanse Republiek	Operation Sangaris	2013-heden	2000
Mali	Operation Serval	2013-heden	1600

* data zijn van 31 december 2012

^a missie wordt ondersteund door 535 lokale staf

^b missie wordt ondersteund door 12 lokale staf

Om een vergelijking met andere organisaties mogelijk te maken, volgt hieronder – gebaseerd op de praktijk – een classificatie van de vredesoperaties door ad-hoc coalities, ingedeeld volgens het geweldsspectrum (van hoog naar laag).¹²³

122 SIPRI *Multilateral Peace Operations Database 2014*, zie voetnoot 29.

123 De indeling van de operaties is gebaseerd op basis van de inschatting waar de nadruk van een operatie ligt. Multidimensionaal operaties kunnen ook taken uitvoeren die elders in het overzicht apart worden vermeld. Ook kunnen traditionele vredeshandavingsoperaties aanvullende taken hebben, maar zijn in deze categorie ingedeeld indien de nadruk duidelijk ligt bij het monitoren van een wapenstilstand.

Tabel 8 Ad-hoc vredesoperaties: classificatie van de belangrijkste militaire en civiele operaties ingedeeld volgens het geweldsspectrum (van hoog naar laag) en type missie¹²⁴.

Geweldsspectrum	Ad-hoc vredesoperaties
Ingrijpen met luchtwapen (militaire interventie)	Desert Storm, invasie Irak
Robuuste vredesmacht op de grond + gewapend optreden tijdens duur operatie	MNF-I
Robuuste (multidimensionale) vredesmacht – initial entry en stabilisatie	Sangaris, Serval, INTERFET, SAPSD, ISAF, Licornee, MIF-H, ISF
Robuuste ondersteuning humanitaire hulpverlening	-
Robuuste ondersteuning Protection of Civilians	-
Anti-piraterij	-
Vredesmacht ter ondersteuning humanitaire hulp	-
Multidimensionale vredesmacht (niet-robust)	-
Politiemissie	RAMSI
Monitoring operatie	MFO, NNSC, TIPH2, PMG, IPMT
Preventieve ontplooiing	-
Training van militairen	CPDTF
Rule of Law, justitie, grensmanagement en SSR missie	-
Overgangsautoriteiten	-
Breed civiel mandaat	BTT

De indeling van de operaties is gebaseerd op basis van de inschatting waar de nadruk van een operatie ligt. Operaties kunnen aanvullende taken uitvoeren die elders in het overzicht apart worden vermeld.

SWOT-analyse

Het trekken van algemene conclusies op basis van een diversiteit aan ad-hoc coalities is zeer lastig. Zo spelen naast het ad-hoc karakter ook het mandaat (hoog/laag in het geweldsspectrum), de duur van de operatie (lang/kort), personeelssterkte (grootschalig), onvoorzienbare politieke aspecten en de specifieke context van dit soort operaties een belangrijke rol. Niettemin kunnen met de nodige voorzichtigheid de volgende sterktes en zwaktes van ad-hoc coalities worden weergegeven.

124 SIPRI Multilateral Peace Operations Database 2014, zie voetnoot 29.

Sterk

- *Politieke effectiviteit:*
Snelle besluitvorming en inzet, bij een *lead nation* een heldere politieke leiding in één hoofdstad; een mandaat van de VN-Veiligheidsraad is wel gewenst, maar is geen absolute noodzaak.
- *Organisatorische efficiëntie:*
De *lead nation* levert de grootste militaire bijdrage en bepaalt in beginsel, afhankelijk van situatie in het betreffende land de hoofdzaken van de missie, en is *grosso modo* effectief met nationale bevelvoeringslijnen.
- *Capaciteiten en operationele mogelijkheden (met risico's):*
Sterk voor snelle interventies tot in het hoogste deel van het spectrum (hoewel afhankelijk van welke *lead nation*; flexibiliteit en maatwerk).

Zwak

- *Politieke effectiviteit:*
Draagvlak kan beperkt zijn door dominantie van nationale belangen (maar hoeft niet wanneer er internationale politieke steun wordt gegenereerd); lagere internationale legitimiteit (bijv. bij het ontbreken van een mandaat van de Veiligheidsraad) kan internationaal weerstand oproepen in het bijzonder in het operatiegebied.
- *Organisatorische efficiëntie:*
Ad-hoc regelingen zijn vereist voor opname van bijdragen van andere landen en voor coördinatie (maar grote *lead nations* zijn hier veelal op voorbereid).
- *Capaciteiten en operationele mogelijkheden (met risico's):*
Minder geschikt voor *comprehensive approach*; er kunnen beperkingen zijn in het voortzettingsvermogen (dus aflossing door anderen of overdracht aan internationale organisaties is dan vereist); nauwelijks geschikt voor pre- en post-conflict (overdracht aan andere organisaties vereist).

De SWOT-analyse laat zien dat ad-hoc coalities over het algemeen snel kunnen worden ingezet in een crisissituatie in tegenstelling tot de inzet van een VN-vredesmacht waarvoor meer tijd benodigd is om deze tot stand te brengen.

Toekomstige trendmatige ontwikkelingen

Verwacht mag worden dat het fenomeen ad-hoc coalities aan belang zal toenemen, vooral gezien de mogelijkheden van een snelle inzet, vergeleken met die van de VN. Soms kan een ad-hoc coalitie ingezet worden ter overbrugging van de tijd die benodigd is voor een inzet door een VN-vredesmacht. Vooral landen die de militaire operatie in hun belang vinden, zullen bereid zijn een militaire bijdrage te leveren. Belangen zullen dan ook een belangrijker rol gaan spelen bij de deelname aan een ad-hoc coalitie dan waarden. Vooral grotere landen beschikken over de middelen en de politieke wil om als *lead-nation* op te treden. Over het algemeen zal voor de gewenste legitimatie een mandatering van de VN-Veiligheidsraad gewenst zijn.

7 De organisatieverbanden voor vredesoperaties vergeleken

Deze paragraaf gaat nader in op de vraag welke organisatieverbanden het meest geschikt zijn voor toekomstige operaties, analyseert de sterke en zwakke punten alsmede de kansen en dreigingen waar de verschillende organisaties mee te maken hebben, hoe deze zich tot elkaar verhouden, en wat dit zou kunnen betekenen voor een taakverdeling tussen de verschillende organisaties. Vervolgens worden de posities van de vier voornaamste bondgenoten inzake vredesoperaties bekeken, zijnde de Verenigde Staten, Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk.

Taak en regionale verdeling

In tabel 9 wordt een overzicht gegeven van de verschillende taken die internationale organisaties en samenwerkingsverbanden tot op heden in het kader van vredesoperaties op zich hebben genomen. Deze taken zijn geordend aan de hand van het geweldsspectrum. De operaties die zich het hoogst in het geweldsspectrum begeven worden eerst genoemd. Onder iedere taak wordt vermeld welke organisatie een dergelijke operatie heeft uitgevoerd en in welke regio.

Tabel 9 Overzicht taken internationale organisaties (geweldsspectrum, breedte takenpakket, regio)

Hoog in het geweldsspectrum
<i>Ingrijpen met luchtwapen (militaire interventie)</i>
<ul style="list-style-type: none"> - Ad-hoc-coalitie (MENA) - NAVO (Europa, MENA)
<i>Robuuste vredesmacht op de grond + gewapend optreden tijdens duur operatie</i>
<ul style="list-style-type: none"> - Ad-hoc-coalitie (MENA) - NAVO (Zuid-Azië) - VN (Afrika)
Midden van het geweldsspectrum
<i>Robuuste (multidimensionale) vredesmacht – initial entry en stabilisatie</i>
<ul style="list-style-type: none"> - Ad-hoc-coalitie (Afrika, Latijns-Amerika, Zuid-Azië, Zuidoost-Azië) - EU (Afrika) - NAVO (Europa) - VN (Afrika, Latijns-Amerika, Zuidoost-Azië) – multidimensionaal
<i>Robuuste ondersteuning humanitaire hulpverlening</i>
<ul style="list-style-type: none"> - VN (Afrika) - EU (Afrika)
<i>Robuuste ondersteuning Protection of Civilians</i>
<ul style="list-style-type: none"> - VN (Afrika)
<i>Anti-piraterij</i>
<ul style="list-style-type: none"> - EU (Afrika) - NAVO (Afrika)

Laag in het geweldsspectrum
<i>Vredesmacht ter ondersteuning humanitaire hulp</i>
- VN (Afrika, Europa)
<i>Multidimensionale vredesmacht (niet robuust)</i>
- VN (Afrika, Europa, Latijns-Amerika, Zuidoost-Azië)
<i>Politiemissie</i>
- Ad-hoc-coalitie (Oceanië)
- EU (Afrika, Europa, MENA, Zuid-Azië)
- VN (Europa, Latijns-Amerika, Zuidoost-Azië)
<i>Monitoring operatie</i>
- Ad-hoc-coalitie (MENA, Oceanië, Oost-Azië)
- EU (Europa, Zuidoost-Azië)
- VN (Afrika, Centraal-Azië, Europa, Latijns-Amerika, MENA, Zuid-Azië)
<i>Preventieve ontplooiing</i>
- VN (Europa)
<i>Training van militairen</i>
- Ad-hoc-coalitie (Afrika)
- EU (Afrika)
- NAVO (MENA, Zuid-Azië)
<i>Rule of Law, justitie, grensmanagement en SSR missie</i>
- EU (Afrika, Europa, MENA, Zuid-Azië)
- VN (Europa, Latijns-Amerika, Zuidoost-Azië)
<i>Overgangsautoriteit</i>
- VN (Europa, Zuidoost-Azië)
<i>Breed civiel mandaat</i>
- Ad-hoc-coalitie (Oceanië)
- EU (Europa)
- VN (Afrika, MENA, Zuid-Azië)

De indeling van de operaties is gebaseerd op basis van de inschatting waar de nadruk van een operatie ligt. Operaties kunnen aanvullende taken uitvoeren die elders in het overzicht apart worden vermeld. De VN is bijvoorbeeld zeer actief op het terrein van SSR, maar heeft geen operaties die alleen daarop gericht zijn.

Tabel 9 laat zien dat zich een zekere taakverdeling lijkt af te tekenen tussen de VN, de EU, de NAVO en ad-hoc coalities. Deze taakverdeling kent drie dimensies: het geweldsspectrum (hoog-midden-laag), de breedte van het takenpakket (militair-breed-civil) en de regio.

De NAVO en ad-hoc coalities opereren met militaire operaties in het allerhoogste deel van het geweldsspectrum, maar zij doen dit alleen in Europa, de MENA-regio en Zuid-Azië (Afghanistan). De VN heeft de huidige *Force Intervention Brigade* in de DR Congo, Afrika.

Iets lager in het geweldsspectrum, aan de bovenkant van het midden van het geweldsspectrum zijn verschillende ad-hoc coalities actief geweest in Afrika, Latijns-Amerika, Zuid-Azië en Zuidoost-Azië en heeft de EU een operatie gehad in Afrika (Artemis). De VN heeft robuuste *initial entry* operaties ontplooid in Afrika, Latijns-Amerika en Zuidoost-Azië.

In het middendeel van het geweldsspectrum zijn vooral de EU, de NAVO en de VN actief. Hier lijkt sprake van een duidelijke regionale taakverdeling. De NAVO richt zich voor dit gedeelte van het geweldsspectrum alleen op Europa (de Balkan), en het heeft een antipiraterij missie voor de kust van Afrika. De EU opereert naast in Europa en in een antipiraterij missie ook op het vaste land van Afrika. De VN blijft buiten Europa en ontplooit operaties in Afrika, Latijns-Amerika en Zuidoost-Azië. Opvallend is verder dat de VN in het midden van het geweldsspectrum een multidimensionale aanpak hanteert, terwijl de overige organisaties zich voornamelijk bij de militaire aspecten houden.

Tabel 10 Overzicht taken internationale organisaties (geweldsspectrum en regio)

Regio	Karakter missie	Geweld-spectrum		
		Hoog	Midden	Laag
Afrika	Mil	VN	Ad hoc, EU, VN, NAVO (alleen anti-piraterij)	Ad hoc, EU, VN
	Civ	VN	VN	EU, VN
Centraal-Azië	Mil			VN
	Civ			VN
Europa	Mil		EU, NAVO	EU, VN
	Civ			EU, VN
Latijns-Amerika	Mil		Ad hoc, VN	VN
	Civ		VN	VN
MENA	Mil	Ad hoc, NAVO		Ad hoc, NAVO, VN
	Civ			EU, VN
Zuid-Azië	Mil	NAVO	Ad hoc	NAVO, VN
	Civ			EU, VN
Zuidoost-Azië	Mil		Ad hoc, VN	EU, VN
	Civ		VN	VN
Oost-Azië	Mil			Ad hoc
	Civ			
Oceanië	Mil			Ad hoc
	Civ			Ad hoc

Lager in het geweldsspectrum is de NAVO alleen actief met het trainen van militairen. Traditionele vredeshandhaving en monitoring missies zijn ontplooid door de EU in Europa en Zuidoost-Azië, door ad-hoc coalities in de MENA-regio, Oceanië en Oost-Azië en door de VN over de hele wereld. In dit deel van het geweldsspectrum neemt ook de EU niet-militaire taken op zich en richt zich daarbij met name op Europa en Afrika. De VN focust voornamelijk op de wereld buiten Europa. Daarnaast opereert de VN met een multidimensionale aanpak, terwijl de EU doorgaans zich houdt bij meer beperkte mandaten op het terrein van *rule of law*, *security sector reform*, *border monitoring*, politiemissies en het trainen van militairen. In Oceanië nemen ad-hoc-coalities ook civiele taken voor hun rekening, terwijl zij in Afrika ook militairen hebben getraind.

Hoewel de bovenstaande taakverdeling (zie tabel 10) voornamelijk op het verleden is gebaseerd, is het aannemelijk dat deze ook voor de toekomst blijft gelden. Hierbij is het

met name relevant voor Nederland dat de NAVO en ad-hoc coalities waarschijnlijk de militaire taken hoger in het geweldsspectrum in de MENA-regio op zich blijven nemen, maar dat zij dit ook lager in het spectrum kunnen doen. De EU blijft waarschijnlijk meer specialistische operaties in Afrika en de MENA-regio ontplooiën, maar neemt ook meer multidimensionale taken op zich voor de stabilisatie binnen Europa. Tot slot blijft de VN waarschijnlijk de multidimensionale operaties in sub-Sahara-Afrika voor haar rekening nemen. Deze bevinden zich met name in het midden van het geweldsspectrum. De volkerenorganisatie blijft verder waarschijnlijk actief met multidimensionale en waarnemingsmissies in de MENA-regio. Ook kan in het geval van oplopende spanningen met Rusland een beroep worden gedaan op de VN om een traditionele peacekeeping operatie op de randen van de Europese en Russische polen te stationeren. In dit kader, hoewel niet in dit overzicht meegenomen, is het ook mogelijk dat de OVSE een grotere rol krijgt in vredesoperaties, zoals met de huidige missie in Oekraïne, door met een waarnemingsmissie op het Russisch-EU grensgebied conflicten te bevroeren.

Tot slot lijkt het erop dat in de toekomst organisaties steeds meer moeten samenwerken bij de ontplooiing van vredesoperaties. De EU, VN of NAVO zijn, voor zover ze dat ooit geweest zijn, steeds minder in staat complexe conflicten alleen op te lossen. Derhalve moet in de toekomst in toenemende mate worden gedacht aan meer *hybride* organisatievormen van vredesoperaties, alsmede meer complexe constellaties van missies, zoals in Mali en CAR. Organisatievormen waarmee rekening dient te worden gehouden, zijn:

- *Hybride missies*: De klassieke hybride operatie waarbij twee organisaties samen zorgdragen voor een missie (bijvoorbeeld de AU-VN-missie UNAMID in Darfur)
- *Parallele missies*: De ontplooiing van verschillende operaties in hetzelfde operatiegebied, met verschillende, aangrenzende en soms overlappende mandaten (bijvoorbeeld de VN-missie MINUSMA, de EU-missie EUTM Mali en de Franse troepen in Mali)
- *Modulaire missies*: De ontplooiing van een operatie onder leiding van één organisatie waarin modules worden verzorgd door één of meerdere andere organisaties (bijvoorbeeld de VN-missie UNMIK bestond uit vier pilaren waarvan de EU, de OVSE en de UNHCR ieder een voor hun rekening namen).
- *Opvolgermissies/overbruggingsoperaties*: De ontplooiing van verschillende operaties uitgevoerd door verschillende organisaties na elkaar. Gezien de bovenstaande taakverdeling, nemen verschillende organisaties doorgaans gedurende verschillende fasen van een operatie taken voor hun rekening (bijvoorbeeld de VN-missie UNPROFOR in Bosnië-Herzegovina die werd opgevolgd door de NAVO-missies IFOR en SFOR toen de vrede werd afgedwongen en weer werd opgevolgd door EUFOR Althea toen het land gestabiliseerd was). Een voorbeeld van een klassieke overbruggingsmissie is EUFOR Chad/CAR die actief was tot dat de VN met haar operatie MINURCAT in staat was de taken over te nemen.
- *Supportmissies/over-the-horizon-forces*: De ontplooiing van een operatie van een organisatie ter ondersteuning van een operatie uitgevoerd door een andere organisatie (bijvoorbeeld de VN-missie UNSOM in Somalië heeft expliciet tot

doel de AU-missie AMISOM te ondersteunen). Een *over-the-horizon-force* is niet daadwerkelijk ontplooid in het operatiegebied, maar is in de buurt om indien noodzakelijk snel als een reserve op te kunnen treden (bijvoorbeeld de EUFOR DR Congo troepen in Gabon die indien nodig de VN-operatie MONUC moesten helpen).

Uiteraard zijn combinaties van de bovenstaande organisatievormen ook mogelijk.

Samenwerking met regionale organisaties

Gegeven het accent van (toekomstige) vredesoperaties op Afrika betekent dit voor o.a. de EU, maar ook voor Nederland, dat vaker met deze regionale organisaties dan wel hun lidstaten zal moeten worden samengewerkt. De afgelopen periode heeft laten zien dat dit niet zonder problemen is. Een *sterkte-zwakte* analyse van deze organisaties toont problemen waar het de uitrusting, getraindheid en discipline betreft van de militaire eenheden, het vermogen van de organisaties om (politiek) snel te opereren en de benodigde eenheden te genereren (*force generation*), en laat essentiële tekorten zien op het punt van bepaalde capaciteiten (o.a. luchttransport en logistiek). Ook op het punt van het opereren in het kader van een 'geïntegreerde benadering' van een conflict, valt er nog het nodige te verbeteren, al is het maar omdat de landen die de troepen leveren nog onvoldoende middelen tot hun beschikking hebben om adequaat aan het proces van wederopbouw te kunnen bijdragen. Wel is er een overduidelijke wens onder Afrikaanse landen om zelf de problemen op het eigen continent aan te pakken, waar nodig echter met de hulp van buitenaf.

Dit betekent dat naast een eigen zelfstandige bijdrage door westerse landen, waaronder Nederland, de verschillende *hybride* organisatievormen van operaties een wissel trekken op het vermogen tot samenwerking met en ondersteuning van deze regionale organisaties. Samenwerking betekent in dit verband dat ook moet worden gedacht aan andere vormen van bijdragen, zoals verder investeren in training en opleiding ten aanzien van die aspecten die bij vredesmissies centraal staan. Dit laatste zou nog meer moeten gebeuren als een integraal onderdeel van de opleiding van eenheden van landen die potentieel bij dergelijke missies betrokken kunnen raken. Nederland heeft reeds een (bescheiden) bijdrage op dit vlak geleverd in het kader van het *African Contingency Operations Training and Assistance (ACOTA)* programma in het geval van o.a. Burundi en Somalië. Gegeven de verwachting dat deze operaties in intensiteit en frequentie zullen toenemen, zal hier meer in geïnvesteerd moeten worden. Daarbij kan ook worden gedacht aan (verdere) ondersteuning van *security sector reform*, en aan een verdere ondersteuning van de *African Peace and Security Architecture (APSA)*, omdat ondanks de tot op heden nog tegenvallende resultaten deze essentieel voor vredesmissies in Afrika in de toekomst zal zijn.

Sterkte-Zwakte analyse van organisatieverbanden voor vredesoperaties

Verschillende organisatievormen hebben zowel voor- als nadelen.

Wat betreft de *politieke effectiviteit* van operaties kunnen ad-hoc coalities beschikken over een snelle besluitvorming en inzet, waarbij vaak sprake is van een heldere politieke

leiding. Bovendien is een mandaat van de VN-Veiligheidsraad geen absolute noodzaak. Het draagvlak kan echter beperkt zijn door dominantie van nationale belangen alsmede lagere internationale legitimiteit bij het ontbreken van een mandaat van de Veiligheidsraad.

De VN is het spiegelbeeld van ad-hoc coalities. De volkerenorganisatie kent veelal het meeste draagvlak en de grootste legitimiteit. Doordat alle VN-operaties met een mandaat van de Veiligheidsraad worden ontplooid, kan de besluitvorming traag zijn en behoren operaties die inbreuk maken op de nationale soevereiniteit nauwelijks tot de mogelijkheden.

Terwijl de EU meer overeenkomsten heeft met de VN, is de NAVO meer vergelijkbaar met ad-hoc coalities. De NAVO kan snel en ook buiten de Veiligheidsraad om optreden, maar dergelijk optreden wordt niet altijd als legitiem gezien. De EU opereert altijd via de Veiligheidsraad heeft daarmee meer draagvlak. Echter, de EU heeft interne consensus nodig voor operaties. Deze is lastiger tot stand te brengen. Bovendien richten zowel de EU als de VN zich doorgaans op operaties die naast een militaire ook een civiele component kennen, terwijl de NAVO en ad-hoc coalities meer focussen op militaire operaties, zeker wanneer er sprake is van urgentie.

Wat betreft organisatorische *efficiency* beschikt de NAVO als enige internationale organisatie over een duidelijke bevelvoeringsketen met permanente hoofdkwartieren in een staande militaire organisatie. Bovendien kan het voortbouwen op de opgedane ervaring wat betreft de deelname van derde landen. Het 'militair denken' is echter dominant, het gebruik van het concept van (nationale) *areas of responsibility* leidt tot een inconsistente internationale aanpak en de omvangrijke militaire bureaucratie maakt de organisatie log.

Wanneer sprake is van een ad-hoc coalitie ontplooid onder leiding van een *lead nation*, zorgt die nationale bevelvoeringslijn doorgaans ook voor een grote mate van effectiviteit. Wanneer dit echter niet het geval is, dan zijn ad-hoc-regelingen vereist. Ook de EU werkt met het *lead nation* concept en gebruikt de operationele hoofdkwartieren van lidstaten. Maar door de scheiding van de intergouvernementele militaire bevoegdheden van de communautaire niet-militaire bevoegdheden worden de organisatorische verhoudingen, en daarmee de *comprehensive approach*, bij de planning en uitvoering op het strategische niveau in Brussel gecompliceerd.

De VN kent interne conflicten tussen DPA en DPKO en tussen het VN-Secretariaat en de overige fondsen, organisaties en programma's. Hoewel de VN wel over een militaire planningscapaciteit beschikt, is deze te beperkt, waardoor de volkerenorganisatie vaak achter de feiten aanloopt. Binnen de EU ontbreekt een dergelijke militaire capaciteit in het geheel. Wel beschikt zij over een eigen aansturingseenheid voor civiele operaties. Nog meer dan de EU kent de VN een *lean & mean* opzet van de militaire bevelvoering met een bijzonder hoge *tooth-to-tail*-ratio. De kosten van VN-operaties zijn relatief gering, onder meer door de lage personeelskosten van militairen

uit ontwikkelingslanden. Daarnaast liggen veel uitvoeringsbevoegdheden bij de missieleiding 'in het veld' waardoor de operaties tactisch relatief flexibel zijn. Nog meer dan de EU beschikt de VN tevens over de langere termijn instrumenten en organisaties die veelal al in de gastlanden actief zijn vóór de komst van een operatie en die ook na afloop ter plaatse blijven. De EU en de VN richten zich beiden op een *comprehensive* c.q. geïntegreerde benadering. De VN heeft van alle organisatievormen echter de meeste moeite met *force generation*, waardoor volledige ontplooiing van een operatie doorgaans lang duurt.

Afhankelijk van de *lead nation* hebben ad-hoc coalities doorgaans de juiste *capaciteiten en operationele mogelijkheden* voor snelle interventies in alle militaire dimensies tot in het hoogste deel van het spectrum. De focus is hierbij voornamelijk op militaire aspecten en vooral gedurende de fase van conflict en het begin van de post-conflict fase. Voor degelijke operaties beschikt de NAVO over de meest geavanceerde en grootschalige staande capaciteit, zeker wanneer de VS aan operaties deelnemen. Door de afwezigheid van civiele capaciteiten bij ad-hoc coalities en de NAVO zijn deze minder geschikt voor de *comprehensive approach*, en daardoor voor de post-conflict fase. Zeker voor operaties hoger in het geweldsspectrum hebben ad-hoc coalities bovendien doorgaans minder voortzettingsvermogen, waardoor overdracht aan andere organisaties meestal gewenst is. Net als de VN beschikt de EU over de juiste operationele mogelijkheden en capaciteiten voor operaties in het lagere en midden deel van het spectrum. De VN richt zich alleen op de land dimensie. De EU heeft ook ervaring met operaties ter zee. De VN is nog meer dan de EU in staat om naast militaire ook civiele capaciteiten te genereren, te coördineren en in te zetten. Beide organisaties beschikken echter over de benodigde instrumenten voor de *comprehensive approach* en een langetermijnaanpak gedurende alle fasen van conflict, hoewel de VN bij uitstek de organisatie van de lange adem is gebleken. Zowel de VN als de EU heeft moeite met de snelle ontplooiing van troepen. De *EU Battlegroups* zijn bijvoorbeeld nog nooit ingezet. Hoewel andere organisaties niet of nauwelijks over civiele en politiecapaciteiten beschikken hebben beide organisaties ook moeite met de snelle ontplooiing van dergelijke middelen. Tot slot heeft de VN nog een aantal specifiek eigen problemen. Zo heeft zij moeite met het vinden van vereiste *high-tech* capaciteiten en blijven termen (en zeker taken) als 'inlichtingen' gevoelig. Daarnaast is de volkerenorganisatie minder geschikt voor operaties hoger in het geweldsspectrum omdat door de variëteit in de militaire bijdragen en de beperkte staande samenwerkingsverbanden er minder samenhang in de troepen bestaat. Daarnaast blijft de uitrusting, training en discipline van sommige troepenleveranciers onder niveau.

Kansen en bedreigingen voor de EU, NAVO en de VN

De bovenstaande sterkte-zwakke analyse kan uiteraard in de toekomst veranderen. Het is derhalve belangrijk ook naar de kansen en bedreigingen voor de EU, de NAVO en de VN te kijken.

Kansen-bedreigingen EU

- *Politieke effectiviteit:*
Afrika is het meest waarschijnlijke operatiegebied voor de EU en in die regio lijkt de organisatie over voldoende legitimiteit te beschikken. Voor een goede EU-besluitvorming is samenwerking tussen de grote lidstaten, Frankrijk, het VK en Duitsland echter essentieel. Deze kan bemoeilijkt worden door een verdere toename van Eurosceptis, met name in het VK. Bovendien kan een sterke Franse dominantie GVDB-operaties ondermijnen.
- *Organisatorische efficiëntie:*
Het *lead nation*-concept maakt relatief snelle ontplooiing van operaties mogelijk, maar voor meer effectiviteit en *efficiency* zijn de verdere uitwerking van de *comprehensive approach* (planning, voorbereidingen), de verdere opbouw van instituties zoals de EDEO en de CPCC en krachtdadig optreden van de HV noodzakelijk en waarschijnlijk. De grootste beperkingen komen voort uit het gebrek aan lidstaten die bereid zijn als substantiële troepenleverancier op te treden en de te beperkte financiering van missies onder het Athena-mechanisme.
- *Capaciteiten en operationele mogelijkheden:*
Uitblijven van een verbetering van Europese militaire capaciteiten beperkt de mogelijkheden van EU-geleide operaties, terwijl versterking van de Europese militaire samenwerking nodig zal zijn voor uithoudingsvermogen en optreden in hogere delen van het geweldsspectrum. Tegelijkertijd is het waarschijnlijk dat de afstemming van civiele en militaire middelen in het GVDB met communautaire capaciteiten verder zal verbeteren. De *EU Battlegroups* blijven potentieel een goede mogelijkheid voor de snelle ontplooiing van EU-capaciteiten. Verdere aandacht voor civiel-militaire capaciteiten (voor *enablers* zoals verkenningen, inlichtingen, transport, medische ondersteuning, persoonlijke bescherming, etc.) biedt de mogelijkheid voor verbetering van interoperabiliteit, standaardisatie en besparingen.

Kansen-bedreigingen NAVO

- *Politieke effectiviteit:*
Bij een verslechtering van de veiligheidssituatie in de nabijheid van het NAVO-territoire is het waarschijnlijk dat de Amerikaanse dominantie snel terugkeert en de NAVO weer meer als een eenheid zal opereren. Zonder een dergelijke verslechtering kunnen uiteenlopende visies over de prioriteiten toenemen en de besluitvorming binnen de NAVO-Raad lastiger worden. Hierdoor, of door het uitblijven van een grootschalige operatie, kan de aandacht voor NAVO-operaties en capaciteitsopbouw afnemen.
- *Organisatorische efficiëntie:*
Er blijft veel ruimte voor verdere afslanking van de NAVO-bureaucratie. In de huidige (en naar verwachting, toekomstige) veiligheidsomgeving waarin kleinschalige operaties de boventoon voeren, is een grote militaire bureaucratie minder efficiënt.
- *Capaciteiten en operationele mogelijkheden:*
Versterking van Europese capaciteiten komt ook de NAVO ten goede, terwijl wanneer deze uitblijft de mogelijkheden voor NAVO-inzet afnemen. Er lijkt een afnemende bereidheid om gemeenschappelijke capaciteiten te financieren en in stand te houden. De tendens lijkt te gaan richting diepere samenwerking in kleinere clusters (zoals bijvoorbeeld NORDEFECO, Brits-Franse samenwerking, Benelux

en Visegrad samenwerking). Niettemin zullen de nieuwe uitgebreide training- en oefenprogramma's de gereedheid, inzetbaarheid en interoperabiliteit ten goede komen.

Kansen-bedreigingen VN

– *Politieke effectiviteit:*

Bij een verslechtering van de internationale verhoudingen is de VN als een van de weinige organisaties nog in staat met steun van de Veiligheidsraad vredesoperaties te ontplooiën. Dergelijke operaties zullen echter minder frequent zijn en veel meer lijken op de traditionele operaties van tijdens de Koude Oorlog dan op de huidige multidimensionale operaties. Tegelijkertijd wordt de VN bedreigd door het feit dat aan de ene kant met name westerse landen willen dat operaties steeds goedkoper en efficiënter worden, ver onder de kosten van westerse defensiestructuren, terwijl aan de andere kant *wel* de westerse standaarden en resultaten worden verwacht. Dit werkt schandalen en falende operaties in de hand. Bovendien wordt door de westerse financiële terughoudendheid, door het gebrek aan financiële bijdragen uit het mondiale Zuiden en de geringe troepenleveranties door westerse landen de solidariteit in het internationale systeem voor VN-vredesoperaties bedreigd. De huidige troepenleveranciers die voornamelijk uit het mondiale Zuiden komen, vinden dat zij een te geringe vergoeding ontvangen en dat zij te weinig respect en te veel kritiek krijgen van landen die naar hun smaak onvoldoende kennis hebben van de operationele realiteit. Op den duur kan dit de *force generation* uit het mondiale Zuiden in gevaar brengen.

– *Organisatorische efficiëntie:*

Het VN-systeem is reeds in hoge mate geïntegreerd, maar er is nog steeds veel ruimte voor verdere verbetering van de samenwerking, niet alleen tussen de verschillende VN-fondsen, -programma's en -organisaties, maar ook tussen verschillende missies in het veld. Er is eveneens nog veel ruimte voor overkoepelende regionale strategieën. Tegelijkertijd groeit met ongeveer 120.000 personeelsleden in het veld het risico van *overstretch* van de VN-organisatie, terwijl de risico's om te falen toenemen bij voortgaande bezuinigingen op het budget. Verdere bezuinigingen zullen gepaard moeten gaan met een beperking van de mandaten voor operaties.

– *Capaciteiten en operationele mogelijkheden:*

Doordat de VN beschikt over een breed scala aan instrumenten en actief is in uiteenlopende fasen van een conflict of crisis, loopt de organisatie het risico door de bomen het bos niet meer te zien, en kan haar effectiviteit verwateren. Tevens blijft de volkerenorganisatie behoefte houden aan *high-tech* capaciteiten (luchttransport, gevechtshelikopters en *Intelligence, Surveillance en Reconnaissance* middelen). Deze capaciteiten werden tot voor kort door westerse landen in Afghanistan ingezet, maar zij zouden nu deze gaten bij de VN kunnen vullen. Tegelijkertijd blijft er nog veel ruimte om de kwaliteit, discipline, trainingen uitrusting van troepenleveranciers, alsmede de onderlinge samenwerking, te verbeteren door middel van bestaande en nog op te zetten (gemeenschappelijke) trainingsprogramma's. Ook kan worden gedacht aan projecten, die troepenleveranciers de benodigde capaciteiten verschaffen.



Als onderdeel van de Nederlandse bijdrage aan de ISAF-missie wordt op een basis politietraining gegeven voor Afghaanse agenten in Kunduz. Grootschalige militaire operaties als ISAF zijn in de toekomst niet erg waarschijnlijk.

Foto: Ministerie van Defensie, Arnoud Schoor

De partners

In de overwegingen van Nederland bij het bepalen aan welk soort toekomstige operaties van welke organisaties bij te dragen, spelen de bondgenoten-, in het bijzonder hun opstelling, militaire capaciteiten en breedheid bij te dragen aan operaties, uiteraard een belangrijke rol. Grootschalige militaire operaties zoals ISAF zijn in de komende jaren onwaarschijnlijk. Ten eerste heeft de golf van bezuinigingen geleid tot verminderde capaciteiten. Terwijl de krijgsmachten in Europa steeds beter gestructureerd zijn voor operaties ver van huis, loopt de omvang snel terug. Dit heeft gevolgen voor de aard en de duur van de inzet. Een tweede reden is het verlies van publieke steun. Deelname aan ISAF werd in vele landen de laatste jaren niet (meer) gesteund door de meerderheid van de bevolking. In Nederland is ook geen meerderheid voor de deelname aan de VN-operatie MINUSMA (Mali). Er zijn ongetwijfeld meerdere redenen voor de afname van de publieke steun maar het geringe succes van sommige militaire operaties als bijdrage voor de realisatie van het politieke einddoel speelt waarschijnlijk een belangrijke rol hierbij. Ten derde zijn de kosten van inzet gestegen. Vooral ISAF is een zeer dure operatie gebleken. Aanpassing en intensief onderhoud van materieel, gebruik van munitie en urgente aankoop van speciale uitrusting hebben de rekening enorm opgedreven. Nederland gaf in Uruzgan ruim driemaal zoveel uit (€ 1,6 miljard) dan oorspronkelijk voorzien. De Koninklijke Landmacht bevindt zich nog steeds in de herstelfase.

De Verenigde Staten zijn niet langer bereid langdurige robuuste stabilisatieoperaties à la ISAF uit te voeren. In de militaire doctrine ligt het accent nu op het *Sea Air Battle* concept, dat vooral gericht is op uitschakeling van vijandelijke doelen zonder grootschalige inzet van grondstrijdkrachten. *Special forces* daarentegen worden nog belangrijker, hetzij ten behoeve van eigen operaties, hetzij voor ondersteuning van lokale krijgsmachten.

Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk verleggen het accent naar kortstondige interventies, die ook wel bekend staan als *initial entry operations*. Ze richten hiervoor ook een gemeenschappelijke interventiemacht op, de *Combined Joint Expeditionary Force*, die in 2016 operationeel inzetbaar moet zijn. Het *initial entry model* voorziet in overdracht aan de Verenigde Naties, de Afrikaanse Unie of andere regionale organisaties (of ook aan andere bondgenoten) nadat de interventie heeft plaatsgevonden en een zekere mate van (militaire) stabiliteit is bereikt. Mali is hiervan een voorbeeld. Langdurige Franse en Britse inzet voor grootschalige stabilisatieoperaties is minder waarschijnlijk – gelijk aan de trend die geldt voor de Verenigde Staten.

In Duitsland daarentegen lijkt de politieke bereidheid om meer verantwoordelijkheid te nemen in internationale operaties toe te nemen. Mocht dit geschieden, dan zal het accent waarschijnlijk liggen op (robuuste) vredesoperaties, waardoor het mogelijk zou kunnen worden dat Duitsland als *lead nation* optreedt in aansluiting op Britse en/of Franse interventies. Andere Europese landen zouden dan kunnen meedoen aan stabilisatieoperaties van langere duur. De schaal zal beperkt blijven en er zal sprake dienen te zijn van een *comprehensive approach* waarbij ook civiele en andere actoren (ontwikkelingshulp, wederopbouw) voldoende middelen inzetten. Het is goed mogelijk dat een aantal militaire operaties (verschillende organisaties, uiteenlopend karakter) naast elkaar bestaat. In Mali is dit al het geval (VN, EU en nationale operaties tegelijkertijd).

Slot

De eerdere paragrafen betreffende de trends in conflicten en vredesoperaties, de invloed van de opkomende mogelijkheden en de scenario's voor de toekomst van vredesoperaties, schetsten een consistent beeld waaruit bleek dat Nederland zich voornamelijk zal moeten richten op multidimensionale stabilisatie operaties in het midden of aan de onder kant van het hogere deel van het geweldsspectrum in de Sahel en de Hoorn van Afrika, alsmede traditionele vredeshandhaving lager in het geweldsspectrum in de MENA-regio. Het lijkt waarschijnlijk dat militaire interventies in het allerhoogste deel van het geweldsspectrum steeds minder frequent worden. Uit de analyse van de organisatieverbanden waarin vredesoperaties worden uitgevoerd en waaraan Nederland kan bijdragen, blijkt dat dit soort operaties in deze regio's met name wordt uitgevoerd door de EU en de VN. Niettemin een NAVO-operatie in het Midden-Oosten kan niet worden uitgesloten. Gezien het lidmaatschap van de EU is een Nederlandse rol op de grens tussen Europa en Rusland in een potentiële monitoringmissie waarschijnlijk beperkt tot enkele personeelsleden.

8 Conclusies en aandachtspunten voor Nederland

Om de analyse van de voorgaande hoofdstukken verder toe te spitsen in de richting van mogelijke implicaties voor het Nederlandse beleid ten aanzien van vredesoperaties zal in deze conclusie eerst nader worden ingegaan op de Nederlandse belangen en motiveringen, zoals vastgelegd in de Internationale Veiligheid Strategie (IVS), om aan dergelijke operaties bij te dragen. Deze Nederlandse belangen bieden een kader voor nadere toespitsing en verdere analyse.

Daarna zal dieper worden ingegaan op de gevolgen van de eerder geconstateerde conflict-trends, de trends in vredesoperaties en tot slot de invloed van de opkomende mogendheden (de BRICS). De lange termijn verwachtingen worden vervolgens verder in kaart gebracht aan de hand van de vier scenario's uit de *Verkenningen: Houvast voor de krijgsmacht*. Deze analyse van toekomstige vredesoperaties geeft een beeld van de toekomstige operatiegebieden en soorten missies.

Deze in stappen weergegeven bevindingen vormen vervolgens de basis voor het nader identificeren van de implicaties voor het Nederlands beleid betreffende vredesoperaties.

Belangen van Nederland

In een eerdere publicatie over de krijgsmacht van de toekomst heeft Clingendael aandacht besteed aan de prioriteitstelling van Nederlandse belangen en waarden. Daarbij werd geconcludeerd dat belangen veranderlijk zijn en maar tot op zekere hoogte objectief vast te stellen. Er werd verder geconcludeerd dat het niet alleen gaat om veranderende prioriteiten, maar ook om de onderlinge verwevenheid van belangen en verplichtingen ten aanzien van bijvoorbeeld internationale organisaties. Welke belangen prioritair zijn, is uiteindelijk een politieke keuze.

Dit kan ook worden geconcludeerd op basis van de Internationale Veiligheidsstrategie. Hierin worden drie strategische belangen benoemd die een rol zullen spelen bij de afweging om internationaal actief te worden:

1. Verdediging van het eigen en bondgenootschappelijk grondgebied;
2. Een goed functionerende internationale rechtsorde;
3. Economische veiligheid.

Ten aanzien van deze drie belangen kan worden opgemerkt dat ze steeds vaker in elkaar grijpen. Zo dwingt de toenemende complexiteit van dreigingen tot steeds meer aandacht voor cyber, piraterij, grensoverschrijdende criminaliteit en allerlei vormen van terrorisme. Omdat dwarsverbanden tussen dreigingen niet kunnen worden genegeerd en op verschillende wijze de strategische belangen van Nederland kunnen raken heeft dit consequenties voor het stellen van prioriteiten.

In de paragraaf over beleidsimplicaties stelt de IVS dat Nederland wereldwijde belangen heeft en de invloed tegelijkertijd beperkt is en bovendien onderhevig aan forse bezuinig-

ingen op defensie en ontwikkelingssamenwerking. Dat betekent niet alleen dat ondanks alles nadrukkelijker moet worden gezien welke prioriteiten worden gesteld, maar dat er waar mogelijk ook moet worden gestreefd naar samenwerking met anderen, bij voorkeur in georganiseerd kader. Dat laatste lijkt een vierde strategisch belang te suggereren dat niet wordt genoemd, maar dat wel van belang wordt geacht in het licht van deze studie over vredesmissies: Nederland als een betrouwbare partner en bondgenoot.

Accenten

Om de belangen en motivaties verder vorm te geven is er behoefte aan een strategie. De IVS biedt hiervoor aanknopingspunten op basis van accenten die in het Nederlandse beleid worden aangebracht:

- Meer Europese verantwoordelijkheid;
- Focus op instabiele regio's nabij Europa;
- Preventie;
- Ontwapening en wapenbeheersing;
- Geïntegreerde benadering;
- Samenwerking met de private sector.

Deze accenten geven belangrijke parameters aan voor de Nederlandse inzet, ook waar het vredesmissies betreft. Het belang van Europa (de EU als actor), en de regio's nabij Europa komt ook terug in deze monitor en de daarin gegeven analyses, in het bijzonder waar het het conflictspectrum betreft. Regio's nabij Europa (Midden-Oosten, Noord-Afrika, de Hoorn van Afrika en West-Afrika, inclusief de Sahel regio) zijn de afgelopen jaren verder gedestabiliseerd, met alle daarmee gepaard gaande complexe risico's en dreigingen voor Europa. Een adequaat antwoord vinden op deze risico's en dreigingen wordt steeds moeilijker.

Een andere belangrijke parameter voor vredesoperaties is de nadruk op de geïntegreerde benadering: een mix van diplomatieke, militaire en ontwikkelingsinstrumenten, vaak versterkt met elementen van de private sector. De meerwaarde van deze aanpak is niet beperkt gebleven tot Nederland. Ook de EU en de NAVO (*comprehensive approach*) alsmede de VN (*integrated missions*) erkennen deze. Het effectief bij elkaar brengen van de verschillende componenten gaat echter met de nodige lessen gepaard.

De IVS biedt belangrijke aanknopingspunten, maar laat ook vragen open. Dit hangt samen met verschuivende prioriteiten en veranderende omstandigheden. Zo vraagt de crisis in en rondom Oekraïne om meer aandacht voor het bondgenootschappelijk grondgebied, en lijkt de aandacht te verschuiven van het Midden-Oosten en (Noord-) Afrika naar de Krim en de bescherming van de Baltische staten en andere oostelijke NAVO-bondgenoten; dat laatste afhankelijk van de verdere Russische opstelling.

Motivaties voor deelname aan vredesoperaties

Besluiten tot deelname aan vredesoperaties worden genomen op basis van motivaties die context- en missie-specifiek zijn. Deze motivaties kunnen niet los worden gezien

van de bovengenoemde belangen. In het verleden genoemde motiveringen in artikel 100-brieven, Kamerdebatten en de publieke discussie worden hieronder in kaart gebracht.

Allereerst wordt *veiligheid* vaak naar voren gebracht. Hoewel deelname aan vredesmissies vaak niet direct als waarborg van de nationale en territoriale veiligheid wordt gezien, is in het verleden ter rechtvaardiging van deelname verwezen naar de effecten van instabiliteit aan de grenzen van de EU op de stabiliteit en territoriale veiligheid van de EU zelf en van Nederland. Geregeld wordt ook gesteld dat het bevorderen van internationale veiligheid en stabiliteit noodzakelijk is, omdat in de huidige geglobaliseerde wereld gebeurtenissen ver van huis een impact op de nationale veiligheid kunnen hebben. Daarbij wordt onder meer verwezen naar internationaal terrorisme. Bovendien zou als de internationale rechtsorde op de tocht komt te staan uiteindelijk het recht van de sterkste gelden, waardoor een klein land als Nederland het onderspit kan delven c.q. kwetsbaar wordt.

Naast veiligheid, zijn ook de effecten van illegale migratie en internationale georganiseerde criminaliteit vaak aangehaald als *problemen die in een geglobaliseerde wereld* tot aan Nederland reiken en derhalve deelname aan vredesoperaties rechtvaardigen. Het voorkomen van illegale migratie, asielzoekers en criminaliteitsbestrijding in het kader van vredesoperaties zou als een soort *forward defence* voor onder meer de politie kunnen dienen (zie ook hoofdstuk 2 over interne en externe veiligheid.).

Een derde overweging houdt verband met de *brede belangen van Nederland*. Als internationale handelsnatie vereist het behoud van welvaart en economische ontwikkeling in Nederland de creatie van een omgeving waarin Nederland handelsbetrekkingen, en economische relaties in het algemeen, kan benutten en uitbouwen. Hierbij kan het gaan om het veiligstellen van handel, handelsroutes en toegang tot grondstoffen. Meer indirect is Nederlandse deelname aan vredesoperaties gemotiveerd door de wens om te worden gezien als actor die invloed uitoefent op het internationale toneel. Participatie in operaties zou als wisselgeld (kunnen) dienen voor invloed in internationale fora en bij het verkrijgen van belangrijke posities bij de VN, EU en NAVO.

Last but not least hebben ook bij handelsland Nederland altijd *morele motiveringen* een rol gespeeld. Artikel 90 van de Nederlandse Grondwet stelt dat de regering de internationale rechtsorde bevordert, waarbij het waarborgen van mensenrechten nadrukkelijk een rol speelt; ook al omdat grootschaliger schendingen van mensenrechten tot instabiliteit kunnen leiden. Daarnaast is ook het bevorderen van ontwikkeling in het kader van ontwikkelingssamenwerking deel van deze humanitaire overwegingen.

Veiligheidsomgeving en trends in vredesoperaties

De Nederlandse belangen en motiveringen bieden een kader voor de analyse van de veiligheidsomgeving en de effecten hiervan op mogelijke deelname aan vredesoperaties. Niet iedere regio of trend is namelijk voor Nederland van even groot belang. Voor

Nederland is met name relevant dat in de Sahel, MENA-regio en de Hoorn van Afrika conflicten steeds meer een regionaal karakter krijgen, dat symbolische aanvallen op urbane en economische centra steeds belangrijker worden in een veelal asymmetrische strijd en dat conflicten fragmenteren door de proliferatie van verschillende actoren en belangen. In de bovengenoemde regio's proberen steeds meer gewapende groepen territoriale controle te verwerven om op die manier invloed op het verloop van het conflict te krijgen en daarmee hun economische en politieke macht te vergroten. Tegelijkertijd worden externe invloeden op conflicten ook groter als gevolg van transnationale georganiseerde criminaliteit, islamistische ideologie, inmenging van buurlanden en grensoverschrijdende sektarische allianties. Het gevolg is een groeiend aantal geïnternationaliseerde intrastatelijke conflicten, waarin geen sprake is van georganiseerde nationale partijen waarmee kan worden onderhandeld, terwijl het besmettingsgevaar voor buurlanden aanzienlijk is. Dergelijke conflicten worden steeds meer een complexe veiligheidsbedreiging, waartegen vredesoperaties nog *niet* voldoende zijn opgewassen. Tegelijkertijd blijven in Europa en grote delen van Azië minder gefragmenteerde en ook interstatelijke spanningen bestaan.

De trendanalyse van vredesoperaties laat zien dat deze in aantal de afgelopen jaren redelijk stabiel zijn gebleven. Er is geen reden om aan te nemen dat het aantal vredesoperaties in de toekomst zal afnemen. Het totale personeelsaantal neemt met de afbouw van ISAF wel scherp af, maar wanneer ISAF buiten beschouwing wordt gelaten, stijgt het aantal uitgezonden personeelsleden sinds 2012. In 2013 ontplooidde de VN niet alleen de meeste missies, maar voor het eerst in jaren ook weer het meeste personeel. Na jaren van aandacht voor het Midden-Oosten en Afghanistan lijkt de focus zich opnieuw naar Afrika te verplaatsen. Deze trend zet in de toekomst waarschijnlijk door. Niet alleen spelen de meeste gewapende conflicten zich op dit continent af, maar Afrika is ook de regio waar de permanente leden in de VN-Veilighedsraad (P5) de meeste gedeelde belangen hebben, waardoor zij daar het beste samenwerken. Bovendien pleiten de Afrikaanse landen zelf voor robuuste operaties. Het is de vraag wat Europese troepenleveranciers na Afghanistan gaan doen. Gaan zij ook naar Afrika, of leveren zij slechts kleine bijdrages en laten zij het grote werk over aan Afrikaanse en Zuid-Aziatische landen? Afrika is in ieder geval veiliger voor uitgezonden militairen dan het Midden-Oosten en Zuid-Azië en ook VN-operaties zijn niet wezenlijk gevaarlijker dan missies van de EU en NAVO. Uiteindelijk wordt de veiligheid van missies met name bepaald door de aard en context van de missie.

Vredesmissies hebben de afgelopen jaren steeds verder uitdijende en robuustere mandaten gekregen. De principes zoals *Protection of Civilians*, de *Responsibility to Protect* en *liberal peace* worden breed gedragen maar bij de uitvoering maken vooral landen zoals Rusland, China en India zich zorgen over de aantasting van de nationale soevereiniteit. De BRICS-landen stellen daarom dat militaire interventies en meer robuuste mandaten voor VN-operaties geen automatisme mogen zijn. Overigens lijkt ook in het Westen steeds minder animo voor militaire interventies en een minder sterk geloof in *nation-building* te bestaan. Door deze convergentie lijken zware militaire

interventies op de korte tot middellange termijn minder waarschijnlijk en is het niet waarschijnlijk dat vredesoperaties nog veel verder in robuustheid zullen toenemen. Het is echter vooralsnog onwaarschijnlijk dat de conceptuele en normatieve ontwikkelingen op het terrein van vredesoperaties door de grotere invloed van de BRICS-landen worden teruggedraaid. Wel zien de BRICS-landen een grotere rol voor regionale organisaties weggelegd. Ook bepleiten alle BRICS-landen dat vredesoperaties alleen met toestemming van de VN mogen plaatsvinden. In de praktijk maken sommigen echter de uitzondering voor hun eigen 'achtertuin'.

Wat betreft de internationale agenda rondom vredesoperaties op middellange en lange termijn is het waarschijnlijk dat vooral China een meer uitgesproken rol gaat spelen. Op de lange termijn moet rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat China zich opwerpt tot een krachtige verdediger van het principe dat liberale waarden geen formele rol mogen spelen bij het motiveren van interventies die toestemming of een mandaat nodig hebben van de Veiligheidsraad. Als dit gebeurt, lijkt het aannemelijk dat Rusland dit streven zal steunen. Wat de positie van de overige drie BRICS-landen in het normatieve debat zal zijn, is nog onduidelijk. Enerzijds onderschrijven zij als democratieën, net zoals het Westen en Japan, de belangrijkste politiek-liberale waarden en beschouwen ze democratisering als een positief proces. Anderzijds zien ze zichzelf als leiders of vertegenwoordigers van de ontwikkelingslanden en hechten ze daarom veel belang aan soevereiniteit en het beginsel dat democratiseringsprocessen niet van buitenaf mogen worden opgelegd.

Vredesoperaties op de lange termijn: vier scenario's

Om de verwachtingen op het terrein van vredesoperaties op de lange termijn beter in kaart te brengen, bieden de vier scenario's uit de *Verkenningen: Houvast voor de krijgsmacht*, die in de voorgaande edities van de Clingendael Strategische Monitor en in deze versie (zie hoofdstuk 1) zijn gemonitord, goede handvatten. In het kader hieronder wordt uiteengezet hoe de missies er in ieder kwadrant van het assenkruis van deze scenario's uit zien.¹²⁵ Het kader beantwoordt voor ieder kwadrant kort de volgende vragen:

- | | |
|--------------|--|
| 1. Wat? | Welk soort vredesoperaties voeren de boventoon? |
| 2. Wie? | Wie ontplooit vredesoperaties? |
| 3. Waar? | Waar worden vredesoperaties ontplooid? |
| 4. Hoe lang? | Wat is de tijdshorizon van een vredesoperatie? |
| 5. Hoe? | Welk soort instrument is sturend? |
| 6. Waarom? | Om welke redenen worden vredesoperaties ontplooid? |
| 7. Hoe vaak? | Hoe frequent worden vredesoperaties ontplooid? |

125 SIPRI *Multilateral Peace Operations Database 2014*, zie voetnoot 29.

Figuur 9 Aard missies in de verschillende scenariokwadranten¹²⁶

<p>Multipolair</p> <p>In dit kwadrant is met name sprake van twee soorten operaties:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. a) Monitoring <i>peacekeeping</i> operatie b) (Militaire interventie gevolgd door) Stabilisatie operatie 2. a) VN (potentieel OVSE) b) Regionale organisaties 3. a) Aan de randen of tussen polen b) Binnen polen of in hun 'achtertuin' 4. Lange termijn 5. Militaire leiding 6. Pool of bondgenootschappelijke veiligheid 7. Gematigde frequentie <p>Voorbeelden: a) VN in UNTSO, UNDOF en UNMOGIP b) NAVO in Libië en de Balkan, Missies van ECOWAS/GOS en andere regionale organisaties</p>	<p>Multilateraal</p> <p>In dit kwadrant is met name sprake van twee soorten operaties:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. a) (Militaire interventie gevolgd door een) Humanitaire operatie b) (Militaire interventie gevolgd door een) <i>Nation-building</i> operatie 2. VN en andere organisaties 3. Fragiele staten 4. Lange termijn 5. a) Civiele humanitaire leiding b) Civiele ontwikkelingssamenwerking leiding 6. <i>Human security</i> 7. Hoge frequentie <p>Voorbeelden: a) VN in UNOSOM, MINURCAT en UNAMID b) VN in UNTAC en ONUMOZ, en NAVO en andere regionale organisaties in Kosovo en Oost-Timor</p>
<p>Fragmentatie</p> <p>In dit kwadrant is met name sprake van één soort operaties:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Militaire interventies 2. Unilateraal en ad-hoc-coalities 3. Dichtbij de interveniërende partijen 4. Korte termijn 5. Militaire leiding 6. Nationale of staatsveiligheidsbelangen 7. Lage frequentie <p>Voorbeelden: Ethiopië/Kenia en Somalië</p>	<p>Netwerk</p> <p>In dit kwadrant is met name sprake van drie soorten operaties:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. a) (Militaire interventie gevolgd door een) Stabilisatie operaties b) (Militaire interventie gevolgd door een) Humanitaire operaties c) Politie missies 2. Hybride operaties van de VN, regionale organisaties en staten, in samenwerking met bedrijven, PMCs, PSCs en NGOs 3. Gebieden die niet op het netwerk zijn aangesloten en grondstofrijke gebieden 4. Lange termijn genetwerkt (verschillende organisaties) 5. Genetwerkte leiding 6. <i>Human security</i> en economische veiligheidsbelangen 7. Hoge frequentie <p>Voorbeelden: a) NGO operaties, zoals <i>Nonviolent Peaceforce</i> in Sri Lanka en Georgia b) Anti-piraterij voor de kust van Somalië c) Een potentiële politiemissie in Ciudad Juárez, Mexico</p>

126 SIPRI *Multilateral Peace Operations Database 2014*, zie voetnoot 29.

Hoofdstuk 1 van deze monitor beschrijft hoe het internationale systeem verder van het multilaterale kwadrant naar het multipolaire kwadrant beweegt. Op het terrein van vredesoperaties is het waarschijnlijk dat de komende jaren als gevolg hiervan sprake zal zijn van een groeiende tweedeling tussen crises waarbij in grote mate overeenstemming tussen de grote mogendheden bestaat, en gevallen waarbij veelal onenigheid over de te volgen aanpak zal hersen. Bepalend hierbij zijn de geopolitieke belangen van de grote mogendheden, die zich met name regionaal uiten. Voor de BRICS-landen is in de eerste plaatst Afrika, en in mindere mate het Midden-Oosten, de meest waarschijnlijke regio voor de inzet van internationale vredesoperaties. Het ontplooiën van een vredesoperatie in Latijns-Amerika zal waarschijnlijk ook niet veel weerstand oproepen. In deze regio's hebben de grote mogendheden ook de meeste gemeenschappelijke belangen. Vredesoperaties in Afrika en Latijns-Amerika blijven derhalve waarschijnlijk een duidelijk multilateraal patroon volgen. Azië en Europa daarentegen kennen reeds een multipolair patroon. In Azië zijn het de regionale grote mogendheden – India, Rusland en China – die bepalen of een vredesoperatie binnen hun eigen pool wordt ontplooid. Deze geopolitieke overwegingen bemoeilijken de ontplooiing van vredesoperaties met een Multilateraal en multidimensionaal karakter in Zuid-Azië, Centraal-Azië en Noordoost-Azië. Ook Zuidoost-Azië krijgt steeds meer een multipolair karakter. De MENA-regio is meer diffuus, maar heeft al overwegend een multipolair karakter. Noord-Afrika lijkt de 'achtertuin' van Europa. Het Midden-Oosten is meer een breukvlak tussen polen waar operaties alleen worden ontplooid als de grote mogendheden dit toestaan en in dergelijke gevallen zijn operaties vooral beperkt tot waarnemingsactiviteiten. Ook elders op de breukvlakken van invloedssferen is hooguit ruimte voor beperkte waarnemingsmissies die veelal door de VN worden uitgevoerd. Op het breukvlak tussen de EU met de Russische invloedssfeer, zoals in Oekraïne, zal bijvoorbeeld waarschijnlijk weinig meer mogelijk zijn dan een waarnemingsmissie. Voor Nederlandse bijdrages houdt dit in dat operaties in de Sahel en de Hoorn van Afrika een multidimensionaal karakter behouden en zich vooral richten op stabilisatie in het midden of aan de onderkant van het hogere deel van het geweldsspectrum, terwijl in de MENA-regio en in nog sterkere mate op het grensvlak tussen Europa en Rusland meer traditionele (militaire) monitoringsoperaties lager in het geweldsspectrum waarschijnlijk zijn, als die al plaatsvinden.

Operatiegebieden en uitvoerende organisaties

Uit het bovenstaande volgt dat Nederlandse deelname aan vredesoperaties het meest waarschijnlijk is in het kader van multidimensionale stabilisatieoperaties in het midden of aan de onderkant van het hogere deel van het geweldsspectrum in de Sahel en de Hoorn van Afrika, evenals traditionele vredeshandhaving lager in het geweldsspectrum in de MENA-regio. Het lijkt waarschijnlijk dat militaire interventies in het allerhoogste deel van het geweldsspectrum steeds minder frequent worden. Uit de analyse van de organisatieverbanden waarin vredesoperaties worden uitgevoerd en waaraan Nederland kan bijdragen, blijkt dat dit soort operaties in deze regio's vooral wordt uitgevoerd door de EU en de VN. Deze beide organisaties zijn bovendien, met het brede palet aan instrumenten dat zij in het kader van hun respectievelijke *comprehensive* en *integrated approaches* in huis hebben, het best uitgerust voor de aanpak van de complexe proble-

matiek in de waarschijnlijke operatiegebieden. Niettemin kan een NAVO-operatie in het Midden-Oosten niet worden uitgesloten.

Implicaties voor beleid

Uit deze analyse vloeien acht aandachtspunten voor het Nederlands beleid ten aanzien van vredesoperaties voort.

Nieuwe problematiek voor vredesoperaties:

Uit de analyse van de conflicttrends blijkt dat de problemen in de MENA-regio, de Sahel en de Hoorn van Afrika waarschijnlijk blijven voortduren. Deze veiligheidsomgeving blijkt nog complexer dan voorheen gedacht. In de toekomst zullen vredesoperaties steeds meer moeten opereren in gedecentraliseerde en gefragmenteerde conflicten waarin transnationale invloeden een steeds grotere rol spelen. Operaties krijgen steeds meer te maken met een verscheidenheid aan gewapende groepen die een mengvorm zijn van politieke, terroristische (islamistische) en criminele actoren. Tegen dit soort actoren zijn de van oudsher voornamelijk politieke en militaire aanpakken van vredesoperaties nog niet voldoende opgewassen. Het voorgaande betekent dat toekomstige missies nog meer dan nu al het geval is maatwerk zijn en flexibel van opzet en samenstelling dienen te zijn, waarbij de specifieke omstandigheden van een conflict bepalend zijn voor de aard van de missie.

Aandachtspunt 1: de complexe veiligheidsomgevingen in de MENA-regio, de Sahel en de Hoorn van Afrika blijven nog meer dan voorheen vragen om maatwerkoplossingen, waarbij de aard van de problemen – de mengvorm van politieke, terroristische (islamistische) en criminele actoren, de transnationale invloeden en de mate van fragmentatie - bepalend zijn voor het karakter van de missie.

Toekomstige operatiegebieden en soorten missies:

De analyse van de Nederlandse belangen en motiveringen, de trends in conflicten en vredesoperaties, de invloed van de opkomende mogelijkheden en de scenario's voor de toekomst van vredesoperaties, schetsen een consistent beeld waaruit blijkt dat Nederland zich voornamelijk zal moeten richten op multidimensionale stabilisatieoperaties in het midden of aan de onderkant van het hogere deel van het geweldsspectrum in de Sahel en de Hoorn van Afrika, evenals traditionele vredeshandhaving lager in het geweldsspectrum in de MENA-regio. Het lijkt waarschijnlijk dat militaire interventies in het allerhoogste deel van het geweldsspectrum steeds minder frequent zullen plaatsvinden.

Aandachtspunt 2: Nederland zal zich met name moeten richten op multidimensionale stabilisatie operaties in het midden of aan de onderkant van het hogere deel van het geweldsspectrum in de Sahel en de Hoorn van Afrika, evenals op traditionele vredeshandhaving lager in het geweldsspectrum in de MENA-regio.

Betekenis voor uitvoerende internationale organisaties:

Uit de analyse van de organisatieverbanden waarin vredesoperaties worden

uitgevoerd en waaraan Nederland kan bijdragen, blijkt dat de multidimensionale stabilisatieoperaties in het midden of aan de onderkant van het hogere deel van het geweldsspectrum in de Sahel en de Hoorn van Afrika, alsmede traditionele vredeshandhaving lager in het geweldsspectrum in de MENA-regio met name worden uitgevoerd door de EU en de VN. Een NAVO-operatie in het Midden-Oosten kan niet worden uitgesloten, met daarbij mogelijke Nederlandse betrokkenheid. Ook betrokkenheid van Nederland bij een potentiële monitoringsmissie op de grens van Europa en Rusland is eveneens voorzienbaar.

Meer Europese verantwoordelijkheid is een politieke keuze die bij vredesoperaties op meerdere wijzen kan worden vormgegeven. Nederland zou kunnen kiezen om alleen aan EU-operaties deel te nemen. Dit zou echter de Nederlandse bijdrage drastisch beperken gezien de huidige internationale taakverdeling in vredesoperaties. Een alternatief is om meer EU-VN samenwerkingsverbanden na te streven in de vorm van hybride missies, parallelle missies, modulaire missies, opvolgersmissies/overbruggingsoperaties en supportmissies/*over-the-horizon-forces*. Tevens behoort meer Europese samenwerking tussen individuele Europese landen binnen VN-operaties ook tot de mogelijkheden, zoals de samenwerking tussen Nederland en Noorwegen, Finland en Zweden binnen MINUSMA. Tot slot, omdat toenemende samenwerking met de AU en andere Afrikaanse regionale organisaties in verschillende *hybride* organisatievormen waarschijnlijk is, is het van belang nog meer aandacht te schenken aan de Afrikaanse capaciteiten voor vredesoperaties. Verder investeren in Afrikaanse training en opleiding met betrekking tot vredesmissies, verdere ondersteuning van *security sector reform* in Afrika, en verdere ondersteuning van de *African Peace and Security Architecture* (APSA) ligt hierbij voor de hand.

Aandachtspunt 3: toekomstige operaties in de Sahel en de Hoorn van Afrika, alsmede in de MENA-regio, waaraan Nederland mogelijk zal bijdragen, worden uitgevoerd door de EU en de VN. In het kader van meer Europese verantwoordelijkheid kan naast deelname aan EU-operaties ook worden gedacht aan EU-VN samenwerkingsverbanden en verdere samenwerking tussen Europese landen binnen VN-operaties.

Aandachtspunt 4: Het versterken van Afrikaanse capaciteiten op het vlak van vredesmissies zal in de toekomst nog relevanter worden.

Het Nederlandse instrumentarium:

Voor vredesoperaties neemt het belang van inlichtingen door de fragmentatie en proliferatie van gewapende groepen evenals de toenemende complexiteit van de conflicten en de internationaal spelende belangen sterk toe. Het feit dat conflicten door illegale handel, islamistische ideologie, *proxy* invloeden van buurlanden en grensoverschrijdende sektarische verbanden steeds meer geïnternationaliseerd worden, vereist ook steeds meer een transnationale, veelal regionale aanpak. Vredesoperaties moeten bovendien steeds vaker omgaan met gefragmenteerde *strategic audiences* wat een verdere druk legt op de (strategische) communicatie van operaties met de lokale bevolking en overheden, alsmede waar het verschillende

segmenten van de internationale publieke opinie betreft. De vraag om maatwerk zal ook voor het Nederlandse instrumentarium een uitdaging vormen. Nog meer dan voorheen zal derhalve in vredesoperaties naast de traditionele militaire, diplomatieke en ontwikkelingsinstrumenten aandacht voor contraterrorisme en criminaliteitsbestrijding, maar ook economische samenwerking, landbouw samenwerking, etc. noodzakelijk zijn.

Dit betekent dat er meer dan ooit behoefte is aan een breder instrumentarium om in te zetten dan voor Nederland gebruikelijk is. De inmiddels geaccepteerde 3D-benadering zal verder moeten worden uitgewerkt. Daarbij zal in de toekomst naast de vraag naar bijdragen van de ministeries van Buitenlandse Zaken (inclusief Ontwikkelingssamenwerking) en Defensie meer moeten worden gekeken naar een rol voor het Ministerie van Veiligheid en Justitie (politie), Binnenlandse Zaken (*intelligence*), en ministeries als Infrastructuur en Milieu en Economische Zaken. Daarbij zal bij bijdragen van onder meer de politie en inlichtingendiensten vooral moeten worden gedacht en gewerkt vanuit preventieve overwegingen: werken volgens het Britse principe van *building stability overseas*, ofwel, problemen bij de wortel aanpakken voordat ze zich in Nederland doen gelden.

Het Nederlandse instrumentarium waaraan in toekomstige vredesoperaties waarschijnlijk behoefte is, zal naast op de bovengenoemde aspecten vooral gebaseerd zijn op de behoeftestellingen van de EU en de VN. Hierbij dient te worden onderstreept dat deze conclusies niet kunnen worden doorgetrokken naar de inrichting van de krijgsmacht als geheel. Deze heeft immers naast vredesoperaties ook bondgenootschappelijke verdedigings- en nationale taken.

Zowel de EU als de VN heeft behoefte aan *high-tech* capaciteiten en *enablers*, in het bijzonder luchttransport, medische ondersteuning en *Intelligence, Surveillance en Reconnaissance* middelen. *Special forces* zijn ook uitermate geschikt als onderdeel van de *standby* snelle reactie eenheden van de EU, de *Battlegroups*, die hoewel tot op heden nooit ingezet, wel veel potentieel bieden. Beide organisaties hebben tevens behoefte aan civiele middelen (politie, *rule of law*, SSR, etc.). Bij beide organisaties is, ondanks verbeteringen, zoals, nationale pools van experts, nog altijd sprake van trage opbouw en beperkte beschikbaar politiepersoneel en civiele experts. Daarnaast heeft de EU ter versterking van haar mogelijkheden om in uitzonderlijke gevallen ten behoeve van een vredesoperatie militair te interveniëren in het hoogste deel van het spectrum, vooral tekortkomingen 'in de lucht en de ruimte' (verkenningen en inlichtingen, precisiewapens, bijtanken in de lucht, etc.). Hoewel de VN zich niet richt op militaire interventies, heeft zij in het kader van vredesoperaties een duidelijke behoefte aan gevechtshelikopters.

Aandachtspunt 5: door de toenemende complexiteit van de veiligheidsomgevingen waarin operaties worden uitgevoerd, neemt het belang van inlichtingen en een transnationale, veelal regionale aanpak verder toe, terwijl de (strategische) communicatie van operaties naar de verschillende *strategic audiences* steeds meer onder druk komt te staan. Nog meer dan voorheen zal in vredesoperaties naast de inzet van traditionele militaire, diplomatieke en ontwikkelingsinstrumenten aandacht

voor contraterrorisme en criminaliteitsbestrijding, maar ook voor economische samenwerking, samenwerking op het gebied van landbouw, water, etc. noodzakelijk zijn.

Aandachtspunt 6: om problemen bij de wortel te kunnen aanpakken voordat deze zich in Nederland doen gelden en omwille van duurzame stabiliteit, zullen de ministeries van Buitenlandse Zaken (inclusief Ontwikkelingssamenwerking) en Defensie hun beleid sterker moeten afstemmen op het beleid van in het bijzonder het ministerie van Veiligheid en Justitie (politie), Binnenlandse Zaken (*intelligence*), maar ook van ministeries als Infrastructuur en Milieu en Economische Zaken. Vredesmissies vereisen derhalve een overheidsbrede aanpak.

Aandachtspunt 7: Het Nederlandse instrumentarium waaraan in toekomstige vredesoperaties in veel gevallen behoefte is, dient gebaseerd te zijn op de behoeftes van de EU en de VN. Hierbij moet vooral gedacht worden aan *high-tech* capaciteiten en *enablers*, *special forces* als onderdeel van *standby* snelle reactie eenheden, alsmede civiele middelen (politie, *rule of law*, SSR, etc.).

Het belang van de geïntegreerde benadering:

Nog meer dan voorheen zal in vredesoperaties een *comprehensive approach* noodzakelijk zijn die naast meer aandacht voor ontwikkeling, ook contraterrorisme en criminaliteitsbestrijding omvat. In het kader van de NAVO-operaties in het recente verleden waarin ieder land (nationale) *areas of responsibility* had, heeft Nederland haar eigen *in house* nationale 3D-aanpak en in Uruzgan een eigen geïntegreerde missieplan ontwikkeld. Deze NAVO-taakverdeling heeft echter geleid tot een inconsistente internationale aanpak. Bovendien is het minder waarschijnlijk, hoewel niet uit te sluiten in bijvoorbeeld het Midden-Oosten, dat zich in de toekomst opnieuw dergelijke NAVO-operaties voordoen. De twee andere voornaamste organisaties waaraan Nederland potentieel bijdraagt, de EU en de VN, ontwikkelen voor iedere missie zelf een respectievelijke *comprehensive* en *integrated approach* en trachten daarmee internationaal de geïntegreerde-capaciteiten te versterken. Voor beide organisaties is niet zozeer een *in house* nationale 3D-aanpak, maar eerder een *niche* bijdrage gewenst. Met name gaat het dan om een bijdrage waaraan binnen het geïntegreerde missieplan internationaal behoefte is. Niet of Nederland '3D' optreedt, maar de bijdrage aan de uitvoering van een dergelijke internationale aanpak moet het criterium zijn voor de Nederlandse inzet bij vredesoperaties. Daarmee wordt voorkomen dat de Nederlandse bijdrage niet aansluit bij een missieplan, of dat een Nederlandse bijdrage slechts korte termijn effectbestrijding behelst.

Aandachtspunt 8: Nog meer dan voorheen zal in vredesoperaties een uitgebreide *comprehensive approach* noodzakelijk zijn. Voor de organisaties waaraan Nederland het meest waarschijnlijk in het kader van vredesoperaties zal bijdragen, is niet zozeer een *in house* nationale 3D-aanpak, maar eerder een *niche* bijdrage gewenst. Niet of Nederland '3D' optreedt, maar de bijdrage aan de uitvoering van een geïntegreerd internationaal missieplan moet het criterium zijn voor de Nederlandse inzet bij vredesoperaties.

Den Haag, 23 maart 2014

Minister-President Mark Rutte tijdens de *Nuclear Security Summit* (NSS)

Foto: *Nuclear Security Summit 2014*



44

Nederland op het mondiale schaakbord

Jan Rood

Introductie

Nederland is onlosmakelijk verbonden met het mondiale bestel. Als handelsnatie is het voor welvaart en economische groei sterk afhankelijk van internationale economische ontwikkelingen, in het bijzonder van de groei van de wereldhandel. De Nederlandse economie is daarnaast gebaat bij een ongestoorde aanvoer van grondstoffen en energie. Met een nog steeds relatief grote en internationaal georiënteerde financiële sector is het kwetsbaar voor schokken binnen het mondiale financiële en monetaire bestel. Economische stabiliteit is daarnaast sterk afhankelijk van veiligheidspolitieke ontwikkelingen. Oplopende spanningen in bijv. het Midden-Oosten, rond Rusland en Oekraïne en tussen China en zijn buurlanden hebben direct gevolgen voor de internationale markten voor energie en grondstoffen en kunnen tot verstoring van handel en handelsroutes leiden. Dergelijke gebeurtenissen hebben hoe dan ook een negatief effect op de wereldeconomie, en daarmee op de Nederlandse economie. Nederland is daarnaast als open en democratische samenleving ook in directe zin kwetsbaar op het vlak van veiligheid. Weliswaar wordt de Nederlandse territoriale integriteit niet bedreigd, maar binnen het hybride en wankel wereldbestel van vandaag zijn er, zoals deze editie van de Clingendael Strategische Monitor laat zien, talloze meer indirecte dreigingen in de vorm van terrorisme, internationaal georganiseerde criminaliteit, cyberaanvallen, etc., die de stabiliteit van Nederland en zijn directe omgeving in velerlei opzicht kunnen aantasten.

De vervlechting met het mondiale bestel verklaart de naoorlogse Nederlandse inzet op Europese en internationale samenwerking binnen multilaterale kaders, met de EU, NAVO en het VN-systeem als de primaire arena's voor Nederlandse belangenbehartiging. In samenhang daarmee wordt het Nederlands buitenlandbeleid daarnaast gekenmerkt door een streven naar versterking van de internationale rechtsorde (overeenkomstig art. 90 van de Grondwet), met daaraan verbonden de bereidheid soevereiniteit te delen¹ en de uitoefening ervan aan internationaal gesanctioneerde spelregels te onderwerpen. Inherent daaraan is ook het nastreven van bepaalde waarden en beginselen, in het bijzonder op gebied van democratie, mensenrechten en rechtsstaat. Multilaterale samenwerking ingebed in een internationale rechtsorde vormt aldus het 'bindweefsel' van een '*rule based international order*', waarbinnen het Nederlands belang bij veiligheid en stabiliteit en economische openheid geborgd is. Naast bescherming bood dit naoorlogs bestel Nederland ook de mogelijkheid om in samenwerking met partners een vooraanstaande rol te spelen en boven het eigen soortelijk gewicht uit te stijgen. Tot slot verschaftte dit bestel Nederland een veelheid aan kanalen en partners, waarbinnen en waarmee op voor Nederland belangrijke onderwerpen samenwerking kon worden aangegaan.

1 In de bereidheid soevereiniteit o.a. in het kader van de EU te delen, is Nederland een typisch vertegenwoordiger van de westerse post-moderne, post-Westfaalse groep van landen die een minder strak soevereiniteitsconcept hanteren in hun buitenlandbeleid.

Deze editie van de Clingendael Strategische Monitor laat zien dat deze orde de afgelopen periode verder onder druk is komen te staan en in toenemende mate *wankel* is. De door het Westen gedomineerde wereld maakt plaats voor een transnationaal mondiaal systeem dat als sterker multipolair, polycentrisch en hybride kan worden omschreven. Deze transformatie is het gevolg van een tweeledige ontwikkeling. Ten eerste, de verschuiving van macht naar wat ooit bekend stond als de 'tweede' en 'derde wereld'. Ten tweede, de manifestatie van een steeds diverser palet aan niet-statelijke actoren en krachten. Beide verschijnselen doen zich voor binnen een wereldbestel dat een hoge mate van interdependentie kent², dat worstelt met een steeds 'drukkere' internationale agenda, en waarbinnen sprake is van oplopende spanningen en een toenemend conflict-risico. Waar deze situatie vraagt om collectief optreden en leiderschap verloopt de internationale samenwerking stroef en ontbreekt de voor leiderschap noodzakelijke wilsovereenstemming tussen de grote mogendheden. Dit gebrek aan overeenstemming strekt zich ook uit tot de waarden en beginselen die aan het internationale systeem ten grondslag liggen en daarmee tot de mondiale orde zelf.

De vraag die in dit slothoofdstuk centraal staat, is wat deze ontwikkeling voor Nederland en het Nederlands buitenlandbeleid betekent. Evident is dat gezien vanuit de klassieke Nederlandse inzet op een *rule based order* de wereld zich in een ongunstige richting beweegt. Tegelijkertijd blijft het belang dat Nederland bij een dergelijke orde heeft, evident. Waar liggen derhalve kansen en mogelijkheden voor Nederland om een 'minimum' aan mondiale orde te behouden en bij te dragen aan de versterking ervan?

1 De veranderende context voor het Nederlands buitenlandbeleid

Vanuit de Nederlandse positie en de uitgangspunten van het Nederlands buitenlandbeleid doen zich op drie dimensies ontwikkelingen voor die in belangrijke mate dat beleid conditioneren.

Een complexer mondiaal schaakbord

Ten eerste, zoals ook het eerste hoofdstuk van deze monitor laat zien, worden de mondiale machtsverhoudingen opgeschud door de opkomst van nieuwe mogendheden en de manifestatie van niet-statelijke spelers. Op het niveau van de interstatelijke verhoudingen betreft dit primair de manifestatie van China en India als nieuwe (regionale) mogendheden die hun plaats opeisen binnen het 'concert van grote machten'. In hun kielzog volgen Rusland en Brazilië als leden van de BRICS. Maar ook landen als Zuid-Afrika, Indonesië en Mexico melden zich nadrukkelijker op het wereldtoneel.

2 Deze interdependentie is niet noodzakelijkerwijs gelijkwaardig in de zin dat beide partijen in gelijke mate van elkaar afhankelijk zijn. Vaak is sprake van een asymmetrische afhankelijkheidsrelatie (bijv. op het terrein van energie), waardoor de ene partij kwetsbaar is voor het handelen van de andere partij, wat conflicten en instabiliteit tot gevolg kan hebben.

Betekent dit dat de wereld qua machtsverdeling multipolair is; d.w.z. een internationaal systeem vormt met min of meer gelijkwaardige met elkaar rivaliserende en samenwerkende spelers?

Hoofdstuk 1 van deze monitor heeft laten zien dat die conclusie indien het bredere palet van de mondiale machtsverhoudingen in ogenschouw wordt genomen, prematuur is. In dat hoofdstuk werd betoogd dat op het vlak van de *militaire* verhoudingen de VS nog immer dominant zijn. Weliswaar investeren landen als China en India (en Rusland) in hun militaire capaciteiten, maar voor de voorzienbare toekomst zullen deze landen niet in staat zijn de VS qua *global reach* en militair technologisch vermogen te evenaren. Waar het de mondiale *economische* verhoudingen betreft, is het beeld complexer. Op dat veld is met de opkomst van de BRICS en andere spelers ook sprake van de grootste dynamiek. Als al gesproken kan worden van een meer multipolair systeem, dan geldt dit voor dit speelveld, met naast de VS, EU en Japan, steeds sterker China, India en Brazilië als spelbepalende spelers. Maar dat de wereld complexer is dan die van de militaire en economische relaties blijkt als het door de Amerikaanse politicoloog Joseph Nye geïntroduceerde beeld van de wereld als een driedimensionaal schaakbord wordt gehanteerd.³ Naast de militaire en economische verhoudingen onderscheidt Nye als derde bord dat van de *transnationale* relaties en vraagstukken. Op dat bord spelen grensoverschrijdende onderwerpen als terrorisme, internationale criminaliteit, klimaatverandering, het risico van pandemieën, cyber, etc. Op dit speelveld is de machtsverdeling diffuus en hybride, met naast staten een zeer divers palet aan niet-statelijke actoren, variërend van multinationale ondernemingen en Al Qaida tot en met individuen als Bill Gates. Dit is het bord van de *non-polaire* wereld: de machtsverdeling is daar zo diffuus en *issue*-specifiek, dat niemand domineert.⁴

Bij dit beeld van toenemende complexiteit passen de volgende kanttekeningen. Het derde schaakbord - de transnationale dimensie - infecteert de andere twee schaakborden. Zo mogen de VS militair nog zo machtig zijn, die superioriteit blijft niet erg effectief bij tal van vraagstukken van transnationale aard. Ook economisch zien staten, hoe machtig dan ook, hun beleidsautonomie uitgedaagd door o.a. de virtuele krachten van de financiële markten, d.w.z. het transnationale schaakbord. Door deze borden heen loopt bovendien een vierde dimensie: die van de internationale organisaties, van internationale afspraken en regimes; een dimensie die idealiter het kader vormt waarbinnen staten en niet-statelijke actoren tot overeenstemming komen over de aanpak van vraagstukken (vooral die van transnationale aard). In samenhang met de steeds sterkere manifestatie van niet-statelijke actoren en van al dan niet formele internationale samenwerkingsverbanden staat het schaakbord van de transnationale vraagstukken daarmee model voor de opkomst van wat een 'netwerk-wereld' wordt

3 Joseph Nye, 'The future of American power: dominance and decline in perspective'. In: *Foreign Affairs*. 89(2010)6, p.2-12; Joseph Nye, *The future of power*. New York: Public Affairs, 2011.

4 Richard N. Haass, 'The age of nonpolarity: what will follow U.S. dominance?'. In: *Foreign Affairs*. 87(2008)3, p.44-57.

genoemd⁵: een wereld waarin statelijke en niet-statale actoren van velerlei pluimage op tal van vraagstukken en langs vele kanalen met elkaar verbonden zijn. Voor staten betekent dit dat binnenlands en buitenlands beleid steeds meer met elkaar verweven zijn geraakt en dat de klassieke hiërarchie met staten als de constituerende elementen van het internationale bestel niet langer geldt. Staten zijn zelf 'gedesaggregeerd' geraakt en voor de behartiging van hun 'externe' belangen in toenemende mate afhankelijk van samenwerking met niet-statale partijen. Tegelijkertijd laat deze monitor zien dat naast, complementair aan c.q. boven deze netwerkwereld nog altijd sprake is van een *geopolitiek* wereldbestel, dat gedomineerd wordt door klassieke vraagstukken van militaire en economische macht en door statelijk eigenbelang, en waarbinnen sprake is van toenemende rivaliteit en oplopende spanningen. Een wezensvraag voor de toekomstige mondiale orde is hoe deze beide werelden zich tot elkaar verhouden en interacteren. Domineert de interdependentie die eigen is aan de wereld van netwerken of schuift het wereldbestel verder richting geopolitieke wedijver en fragmentatie (zie ook hoofdstuk 1 van deze monitor)? Bij die vraag is veelzeggend dat de VS afgezet tegen het brede palet van machtsfactoren nog altijd de machtigste natie zijn, maar dat zij in hun bereidheid ordenend op te treden en het leiderschap naar zich toe te trekken selectiever en terughoudender zijn geworden. Verwacht mag worden dat deze tendens doorzet.

Voor Nederland betekent het voorgaande als eerste dat het zich geconfronteerd weet met een grotere groep van (opkomende) landen en een veelheid aan niet-statale spelers die eigen belangen nastreven in een internationale omgeving waarin ordenende principes worden gedefinieerd, terwijl Nederland daar als zelfstandige actor minder invloed op heeft. Het zal bijgevolg in staat moeten zijn om te opereren op het snijvlak van wat hier als de geopolitieke wereld en de netwerkwereld is omschreven. Voor een relatief klein land als Nederland onderstreept het voorgaande bovenal het belang van hechte partners, bij voorbaat in Europees verband, maar meer en meer ook daarbuiten.

Een steeds 'drukkere' mondiale agenda

Het door Nye onderscheiden derde schaakbord van transnationale vraagstukken staat op zijn beurt model voor de manifestatie van een steeds complexere en bredere internationale agenda. Deze varieert van 'klassieke vraagstukken' op het terrein van ontwapening, wapenbeheersing, non-proliferatie, mensenrechten en handelsliberalisatie, via investerings- en databescherming, afspraken over internettoegang en het tegengaan van belastingontduiking, falende en fragiele staten en de bescherming van de burgerbevolking tot het signaleren van tsunami's en van dreigende gezondheidsrisico's, het tegengaan van opwarming van de aarde, piraterijbestrijding en de aanpak van internationale criminaliteit. Een opsomming die in zekere zin willekeurig is, omdat zij

5 Zie: Groep van Wijzen, *Modernisering van de diplomatie; tussenrapport Groep van Wijzen*. Den Haag, 2013; ook: Anne-Marie Slaughter, *A new world order*. Princeton: Princeton U.Pr., 2004. Ook: Ko Colijn, 'De wereld in alle staten; Bart Tromp lezing 2008'. In: *Socialisme & Democratie*. 11/2008, p.8-19.

geen recht doet aan de werkelijke omvang van de mondiale agenda van vandaag (en morgen). Of deze agenda nu wordt samengevat onder de noemer van globalisering, het brede veiligheidsbegrip of complexe-interdependentie, kenmerkend voor het palet aan mondiale vraagstukken is dat de agenda wordt gedomineerd door kwesties die onderling samenhangen en derhalve veelal *meerdimensionaal* zijn, en bijgevolg om een integrale aanpak vragen (bijv. de water-voedsel-energie nexus). Veel van deze vraagstukken zijn bovendien van collectieve aard (klimaat, lucht, water, stabiliteit zowel op veiligheidsgebied als financieel-economisch), betreffen dus publieke goederen en vragen gegeven de mate van mondiale vervlechting om gemeenschappelijk optreden; dit laatste afhankelijk van de schaalgrootte in mondiaal dan wel in regionaal verband. Daarmee is tevens gezegd dat het subsidiariteitsvraagstuk ook buiten de EU relevant is.

De keerzijde van deze agenda is dat als gevolg van de sterk toegenomen interdependentie ook de kwetsbaarheid van samenlevingen, waaronder de Nederlandse, voor externe effecten manifester is geworden. Een recent voorbeeld daarvan is natuurlijk de financieel-economische crisis, waaraan geen land zich kon onttrekken en die alleen door gemeenschappelijk en gecoördineerd internationaal en Europees optreden (vooralsnog) het hoofd kon worden geboden. De crisis liet vooral zien hoe zeer Nederland met zijn open economie en zijn financiële sector gevoelig is voor externe ontwikkelingen en schokken op internationaal financieel en economisch terrein. Maar deze kwetsbaarheid gaat, zoals o.a. hoofdstuk 2 van deze monitor illustreert, verder. Extern gevoede ontwikkelingen op het vlak van radicalisering en terrorisme, van grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit, van cyber, spionage en van misbruik van informatie, en van een groeiende toestroom van (illegale) migranten, vormen op verschillende wijzen een (potentiële) bedreiging voor de maatschappelijke stabiliteit en voor de eigen rechtsorde en daarmee verbonden waarden als democratie en rechtsstatelijkheid. De voorbeelden laten ook zien hoezeer deze dreigingen verbonden zijn met instabiele c.q. fragiele staten en regio's aan de rand van Europa. Maar deze voorbeelden kunnen voor een samenleving als de Nederlandse gemakkelijk worden aangevuld met van buiten komende risico's op het gebied van gezondheid, water en klimaat, een veilige en ongestoorde voorziening van energie en grondstoffen, etc.. Het onderstreept dat de Nederlandse beleidsagenda, zoals voor het merendeel van (westerse) landen geldt, onlosmakelijk verbonden is met de mondiale beleidsagenda en dat beïnvloeding daarvan cruciaal is met het oog op behartiging van de eigen veiligheid, welvaart en maatschappelijke stabiliteit.

In samenhang met het complexere mondiale schaakbord (zie hiervoor) kan de wereld van vandaag op grond van het hier beschreven kenmerk dan ook omschreven worden als *inter-polycentrisch*. Het is een wereld waarbinnen op gelaagde wijze (statelijk, sub-staatelijk, bovenstatelijk, niet-staatelijk) een veelheid aan actoren opereert en in die zin is zij *polycentrisch*. Deels is deze wereld nog altijd langs de lijn van de geopolitiek hiërarchisch vormgegeven en is zij *polair*. Maar daarbinnen ontbreekt het meer en meer aan een identificeerbaar (collectief) machtscentrum dat in staat is tot effectief leiderschap en tot regie. Het is bovenal een wereld waarbinnen de 'samenhang der dingen' domineert. En in die zin is deze wereld *interdependent*.

Binnen dit inter-polycentrisch wereldbeeld staat *integraliteit* van beleid centraal. Dat wil zeggen: een geïntegreerde benadering waarbij niet alleen de verschillende relevante beleidsdomeinen, instrumenten en kaders internationaal op elkaar worden afgestemd, maar ook en vooral de diverse relevante actoren betrokken zijn bij de aanpak van de transnationale agenda. De noodzaak tot een integrale aanpak begint echter, gegeven de onlosmakelijke band tussen externe en interne vraagstukken, in 'eigen huis'. Voor postmoderne, sterk met de buitenwereld vervlochten samenlevingen als de Nederlandse betekent dit dat buitenlandbeleid de gehele overheid (plus niet-statelijke *stakeholders*) omvat, en dat strategie, aansturing en instrumenten ook op die schaalgrootte dienen te zijn afgestemd.

Mondiale en regionale samenwerking onder druk

De constatering dat sprake is van een in hoge mate interdependent mondiaal systeem waarbinnen *ipso facto* grote behoefte is aan samenwerking en collectief optreden, voert tot de derde ontwikkeling die de context voor het Nederlands buitenlandbeleid bepaalt: de staat van het mondiale bestuur/het multilaterale bestel van *governance*. Zoals eerder aangegeven is Nederland van oudsher een sterk pleitbezorger van een op regels gebaseerde en multilateraal ingebedde internationale orde. Naast bescherming biedt een dergelijke orde ook een gestructureerd en voorspelbaar kader voor de behartiging van de directe Nederlandse belangen. Traditioneel heeft Nederland bij het bevorderen van een effectief multilateraal bestel ingezet op drie *ankers*: het VN-systeem, de trans-Atlantische samenwerking in NAVO-verband en versterking van de Europese integratie. Daarbij was sprake van een voorkeur voor samenwerking op formele verdragsrechtelijke grondslag en van huiver voor initiatieven waar Nederland niet bij betrokken was (directoriumvorming, contactgroepen, groepsvorming zoals de G7/G8/G20, informeel multilateralisme). Tot slot is het streven naar versterking van de internationale rechtsorde kenmerkend voor het Nederlands buitenlandbeleid; een thema dat direct raakt aan het genoemde vraagstuk van de divergerende opvattingen binnen het mondiale bestel over de waarden en beginselen die aan het statenverkeer ten grondslag (dienen te) liggen.

In hoofdstuk 1 is al ingegaan op de positie van de NAVO en EU als primaire samenwerkingsverbanden voor Nederland. Beide verbanden hebben betere tijden gekend. De NAVO wordt zoekend naar haar missie uitgedaagd door het assertieve Russische optreden in de eigen omgeving. Het is zeer de vraag of dit de cohesie binnen het bondgenootschap zal versterken dan wel onder nog grotere spanning zal plaatsnemen. De EU worstelt met een vertrouwenscrisis die het integratieproces onder grote druk plaatst; juist in een periode waarin behoefte lijkt te bestaan aan meer in plaats van minder Europese samenwerking.

Uit deze monitor (en ook de eerdere versies) is daarnaast naar voren gekomen dat het mondiale multilaterale bestel in zijn huidige vorm aan een ernstig gebrek aan effectiviteit en legitimiteit lijdt. Één oorzaak is dat het in onvoldoende mate de zich ontwikkelende machtsverhoudingen reflecteert. Het Westen (waaronder de Europese

landen) is oververtegenwoordigd; *the rest* is ondervertegenwoordigd. Dit tast niet alleen de legitimiteit van het multilaterale systeem aan, maar beperkt ook de bereidheid van opkomende landen om zich als *responsible stakeholder* op te stellen en een deel van de last van het beheer van dat bestel op zich te nemen.⁶ Waar hervorming van dit systeem uitermate moeizaam blijkt te verlopen, ontstaat zo het gevaar van verdere fragmentatie van de bestaande samenwerkingsverbanden. Het steeds stroever verlopen van internationale samenwerking duidt er op dat dit een reëel risico is; een risico dat tal van auteurs al heeft doen waarschuwen voor een wereld waarin het aan leiderschap en orde ontbreekt en internationale samenwerking geheel vastloopt.⁷

Maar naast het in onvoldoende mate weerspiegelen van de nieuwe mondiale machtspolitieke verhoudingen, worstelt het multilaterale bestel met minimaal nog vier andere factoren, die het functioneren ervan belemmeren. Ten eerste en als uitvloeisel van het eerder beschreven transnationale schaakbord is er sprake van een overladen mondiale agenda van vraagstukken die in mondiaal dan wel regionaal verband om een aanpak vragen. Het bestaande internationale *governance* bestel is hier niet op toegesneden; een omstandigheid die zoveel gecompliceerder is waar veel transnationale vraagstukken voor een effectieve aanpak om hervormingen binnen landen vragen (monetaire en macro-economische stabiliteit, klimaatverandering, energieschaarste, etc.), waartoe landen veelal niet bereid of in staat zijn. Daarmee blijft het 'aanbod' aan *governance* achter bij de 'vraag'. Een tweede belemmerende factor is dat internationale samenwerking nog altijd op het statelijk paradigma gebaseerd is en in onvoldoende mate ruimte biedt aan voor effectief optreden noodzakelijke betrokkenheid van niet-staatelijke actoren. De betrokkenheid van deze actoren is met name cruciaal bij de aanpak van de transnationale agenda. Een derde factor betreft het instrumentarium, waarbij inzet op verdragsrechtelijk vastgelegde afspraken het uitgangspunt vormt. Overeenstemming hierover blijkt – zoals o.a. het klimaatdossier laat zien – voor veel landen vaak een brug te ver. Juist in het licht van de vraagstukken die spelen op de transnationale agenda, lijkt een benadering die minder rigide en flexibeler is, met inzet van o.a. *soft law*, *bench-marking*, etc. effectiever te zijn; dit temeer omdat, ten vierde, vaak onduidelijk is wat de beste aanpak is van een probleem (formele afspraken, marktwerking, *public-private partnerships*, etc.). Hierbij is bemoedigend dat op een aantal meer sectorale/transnationale terreinen sprake is van aanzetten tot meer informele vormen van samenwerking in de vorm van o.a. *partnerships* en *voluntary*

6 Zie ook: Randall Schweller, 'Emerging powers in an age of disorder'. In: *Global Governance*. 17(2011), p.285-297; Patrick Stewart, 'Irresponsible stakeholders? The difficulty of integrating rising powers'. In: *Foreign Affairs*. 89(2010)6, p.44-53.

7 Zie o.a.: Ian Bremmer & Nouriel Roubini, 'A G-zero world; the new economic club will produce conflict, not cooperation'. In: *Foreign Affairs*. 90(2011)2, p.2-7; Ian Bremmer, *Every nation for itself; winners and losers in a G-zero world*. New York: Portfolio, 2012; Charles A. Kupchan, *No one's World; the West, the rising rest, and the coming global turn*. Oxford: Oxford U.Pr., 2012; Thomas Hale, David Held & Kevin Young, *Gridlock: why global cooperation is failing when we need it most*. Cambridge: Polity Press, 2013.

regulations, waarbij zowel statelijke als niet-statale actoren betrokken zijn.⁸ De vraag hierbij is of deze arrangementen voldoende krachtig zijn en uiteindelijk bijdragen aan een versterking van het mondiale bestuur.

Tot slot, wellicht het meest fundamentele obstakel betreft de gaande divergentie op het vlak van de mondiale *waarden en beginselen* en daarmee de Nederlandse inzet op versterking van de internationale rechtsorde. Dan gaat het niet alleen om de universaliteit van mensenrechten, de betekenis van democratie en rechtsstaat, het non-interventiebeginsel en de reikwijdte van soevereiniteit, maar ook om de grondslagen van de mondiale economische orde; een geheel aan waarden dat ook wel is samengevat onder de noemer van de *liberal order*.⁹ In belangrijke mate vormgegeven vanuit de naoorlogse westerse dominantie, stuiten deze waarden en beginselen op weerstand bij opkomende landen. Zij zien deze als ongewenste inmenging in hun binnenlandse aangelegenheden dan wel als het opdringen van een systeem dat niet in hun belang is. Nu is dit niet nieuw. Weerstand tegen het Westen speelde in het verleden al bij o.a. verwijten betreffende postkoloniaal westers optreden, economische uitbuiting en het opleggen van de *Washington consensus* door het IMF. Maar nu de landen uit de voormalige tweede en derde wereld een steviger positie innemen, voelen zij zich zoveel vrijer om hun bezwaren te uiten en aan te dringen op een andere internationale orde.

De vraag of en onder welke voorwaarden opkomende landen bereid zijn zich te engageren met het mondiale bestuur lijkt daarmee een kernvraag te zijn als het om de toekomst van *global governance* gaat. Die vraag geldt overigens evenzeer voor de 'zittende machten' die immers zullen moeten inschikken. Zonder hun bereidheid om in te stemmen met hervorming van het bestaande bestel zal het multilaterale systeem verder eroderen. Een voortzetting van de *liberal order*, zoals door sommigen wordt voorspeld, lijkt in ieder geval in het licht van de belangentegenstellingen die schuil gaan achter deze waardendiscussie, niet erg waarschijnlijk.¹⁰ Voor zover het multilaterale bestel over aanpassingsvermogen blijkt te beschikken, lijkt dit zich op statelijk niveau tot op heden bovendien vooral te manifesteren *buiten* de gevestigde kaders in de vorm van *multilateralism light*, d.w.z. groepsvorming à la de G7/G8 en G20, en meer regime- en procesachtige vormen van overleg à la Kyoto, contactgroepen, etc..

8 Zie o.a.: Thomas Hale & David Held (red.), *Handbook of transnational governance; innovations & institutions*. Cambridge: Polity Press, 2011.

9 Zie o.a.: G. John Ikenberry, 'The future of the liberal world order; internationalism after America'. In: *Foreign Affairs*. 90(2011)3, p.56-68; ook: G. John Ikenberry, 'The illusion of geopolitics; the enduring power of the liberal'. In: *Foreign Affairs*, 93(2014)3, p.80-90.

10 Zie o.a.: Stewart Patrick, 'The unruly world; the case for good enough global governance'. In: *Foreign Affairs*. 93(2014)1, p.58-73.

2 Het Nederlands buitenlandbeleid: aandachtspunten.

Het bovenstaande beeld laat zien dat Nederland in zijn buitenlandbeleid de komende jaren te maken zal hebben met een ingewikkelder en onvoorspelbaarder speelveld. Het is eerder gezegd: de ankers van NAVO, EU, VN en internationale rechtsorde bieden minder houvast en richting voor het buitenlandbeleid. Het VN systeem kraakt, de EU worstelt met haar publieke draagvlak, de NAVO staat bloot aan geopolitieke uitdagingen en trans-Atlantische spanningen. Bovendien wordt de door Nederland gekoesterde internationale rechtsorde in toenemende mate uitgedaagd door opkomende landen. Tegelijkertijd is en blijft het Nederlands belang bij effectieve multilaterale, trans-Atlantische en Europese samenwerking evident.

Behartiging van dat belang vereist een *actief buitenlandbeleid* dat naast directe belangenbehartiging, behoud en versterking van samenwerkingsverbanden op mondiaal, bondgenootschappelijk en Europees niveau als primaire oriëntatie heeft. Voor Nederland als relatief kleine speler geldt daarbij dat samenwerking in Europees verband aan betekenis wint, zowel als het gaat om de aanpak van dreigingen in de omgeving van de EU, het herstel van een zeker evenwicht in de relatie met de VS, het beantwoorden van een assertiever Rusland, en het opereren op mondiaal niveau. Zoals in eerdere edities van monitor is betoogd, vormt de EU in dit opzicht een onmisbare schakel voor Nederland.

Aandachtspunt 1: een versterkte inzet op de EU binnen een actief buitenlandbeleid.

De trans-Atlantische band blijft van levensbelang voor Europa/EU. Amerikaanse actieve betrokkenheid bij het mondiale bestel blijft een voorwaarde voor een effectieve aanpak van tal van mondiale problemen. De *pivot* van de VS richting Azië/Pacific doet niets af aan het gegeven dat binnen het patroon van mogelijke partnerschappen, de lidstaten van de Europese Unie nog altijd de *most natural ally* van de VS zijn. Behoud van deze relatie vereist een grotere inbreng van Nederland en de andere EU lidstaten in het verzekeren van de Europese veiligheid (mede in relatie tot de eigen omgeving) en een sterker politieke relatie met Washington op EU-VS/NAVO niveau.

Aandachtspunt 2: het aanhalen van de banden met de VS.

Deze monitor laat zien dat in zowel aantal als diversiteit de wereld qua spelers ingewikkelder wordt. Tegelijkertijd vraagt effectief internationaal optreden om betrokkenheid van zowel een breed palet aan (opkomende) staten als van niet-statelijke actoren. Het vinden van partners buiten de traditionele parameters van de EU, NAVO, het Westen/OESO-gebied en daaraan gerelateerde staten en internationale organisaties wordt in de huidige netwerkwereld steeds belangrijker. Waar het staten betreft, gaat het dan om landen die een zekere verwantschap hebben met het door Nederland bepleite patroon van waarden en met de Nederlandse inzet op multilaterale samenwerking. Kansen liggen er dan in de relaties met landen als Brazilië, Argentinië, Zuid-Afrika, Zuid-Korea, Singapore en Indonesië. Deze kansen kunnen o.a. worden uitgediept door het

aangaan van 'trilaterale vormen' van samenwerking, waarbij Nederland in samenwerking met een van deze landen activiteiten ontplooit in 'derde landen'.

Aandachtspunt 3: het aanzoeken van partnerlanden buiten de gebruikelijke kaders.

Bestaande formele samenwerkingsverbanden op mondiaal niveau worden vaak gekenmerkt door stroperigheid en traagheid. Informele vormen van internationale samenwerking en transnationale *governance*, met betrokkenheid van niet-gouvernementele actoren, blijken in sommige gevallen effectieve alternatieve mogelijkheden te bieden om *agenda settend* te werk te gaan en met gelijkgezinden initiatieven te ontplooien, teneinde aldus een impuls te geven aan internationale samenwerking op voor Nederland wezenlijke onderwerpen.

Aandachtspunt 4: een versterkte inzet op alternatieve vormen van samenwerking, zowel wat betreft partners, kaders als instrumenten.

Hervorming van het multilaterale bestel is een voorwaarde voor behoud, versterking en verbreding ervan en voor het engageren van opkomende mogelijkheden. Het Westen zelf, waaronder de EU, is binnen dit bestel oververtegenwoordigd en dient onder de voorwaarde van versterking van effectiviteit van het systeem, bereid te zijn om in te schikken.

Aandachtspunt 5: inzet op hervorming van het multilaterale bestel.

De Nederlandse inzet op versterking van de internationale rechtsorde verdient voortzetting. Elementaire beginselen betreffende mensenrechten vormen immers het fundament van duurzame mondiale veiligheid en stabiliteit. Tegelijkertijd is evident dat deze beginselen om meerdere redenen niet breed gedeeld worden. Dit betekent dat Nederland op dit punt een enigszins pragmatisch beleid dient te voeren, wat inhoudt dat in de daarvoor opgerichte gremia Nederland zich in samenwerking met partners (EU, VS en anderen) hard maakt voor deze beginselen. Tegelijkertijd dient het in de bilaterale relaties met landen van buiten de EU/het Westen oog te hebben voor hun individuele opvattingen, grieven en frustraties inzake het westers waardenpatroon.

Aandachtspunt 6: een pragmatische omgang met het uitdragen van het westers waardenpatroon.

Buitenlandbeleid is meer dan buitenlands beleid. De hiervoor beschreven transnationale agenda laat zien dat op de voor Nederland relevante agenda tal van vraagstukken staan die het klassieke buitenlands beleid overstijgen, die qua verantwoordelijkheden andere departementen dan Buitenlandse Zaken of Defensie betreffen en die tal van andere overheids- en niet-overheidsactoren raken. Dit onderstreept de noodzaak van een qua inhoud en regie (rijks-)breed integraal Nederlands buitenlandbeleid en een dienovereenkomstige inrichting van de organisatie ervan.

Aandachtspunt 7: inzet op een integraal georganiseerd daadwerkelijk buitenlandbeleid.

Nederland kan niet alles. Scherpe prioritering is echter nooit de kracht geweest van een tamelijk gefragmenteerd overheidsapparaat. Juist gezien de beperkte middelen en het gegeven dat Nederland als individuele speler relatief aan invloed inboet, is een scherpere prioritering van belangen, thema's en doelen noodzakelijk. Dit betekent ook dat met het oog op de behartiging ervan meer met andere partijen (bi-, tri-, multilateraal en in Europees verband) dient te worden samengewerkt.

Aandachtspunt 8: scherpere en minder prioriteiten in het buitenlandbeleid.

De Nederlandse invloed staat en valt met een geloofwaardige eigen inbreng. Nederland heeft in de wereld van vandaag en morgen niet langer een vanzelfsprekende plek aan de tafel. Die plaats zal alleen verkregen worden op basis van de bereidheid te investeren in relaties, een bijdrage te leveren aan de aanpak van mondiale vraagstukken en risico's te lopen waar het de eigen veiligheid betreft, en dat op basis van een reputatie van betrouwbaarheid.

Aandachtspunt 9: bereidheid om te investeren in het instrumentarium dat ten dienste staat van een actief buitenlandbeleid.

Bijlage

Biografie auteurs
Clingendael Strategische Monitor 2014

Ivan Briscoe is *Senior Research Fellow* bij de Conflict Research Unit (CRU) van Instituut Clingendael. Hij is gespecialiseerd in staatsgeleide economische ontwikkeling, fragiele staten, georganiseerde misdaad en Latijns-Amerikaanse politiek.

Rosa Dinnissen is onderzoeks- en projectassistent voor het Veiligheids- en Global Issues cluster van Clingendael Research. Zij houdt zich bezig met internationale veiligheidsvraagstukken zoals georganiseerde criminaliteit, migratie, voedselveiligheid en klimaatverandering.

Margriet Drent is *Senior Research Fellow* bij Instituut Clingendael. Hier houdt zij zich bezig met aan defensie en veiligheid gerelateerde vraagstukken, met een focus op het Europees gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid. Daarnaast is zij universitair docent *International Relations* bij de Rijksuniversiteit Groningen.

Bibi van Ginkel is *Senior Research Fellow* bij Instituut Clingendael. Haar onderzoek richt zich op de juridische aspecten van de bestrijding van terrorisme in zowel een nationale als internationale context. Daarnaast is zij *fellow* aan het *International Centre for Counter-Terrorism* (ICCT) in Den Haag.

Luc van de Goor is *Director Research* bij Instituut Clingendael. In zijn onderzoek richt hij zich vooralk op conflict preventie, *Security Sector Reform*, *Demobilisation*, *Disarmament and Reintegration*, en vredesopbouw in door conflict getroffen landen.

Hans Hogeboom is vanuit de Nationale Politie gedetacheerd bij Instituut Clingendael. Zijn onderzoeksgebieden betreffen , toekomstonderzoek, specifiek op het terrein van veiligheid en politie, robotica en grensoverschrijdende criminaliteit.

Kees Homan is *Senior Research Associate* bij Instituut Clingendael en voormalig directeur van het Nederlandse Defensie College. Hij richt zich in zijn onderzoek op internationale veiligheidskwesities en strategische en militaire vraagstukken, waaronder het veiligheids- en defensiebeleid van de EU, de VS en China.

Jair van der Lijn is *Senior Researcher* bij het *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI). Daarvoor was hij *Senior Research Fellow* bij Instituut Clingendael. Hij richt zich in zijn onderzoek op verschillende aspecten van conflictmanagement, in het bijzonder vredesoperaties, de huidige trends daarin alsmede de verkenning van toekomstige ontwikkelingen.

Frans-Paul van der Putten is *Senior Research Fellow* bij Instituut Clingendael en *Clingendael Asia Studies* (CAS). Zijn onderzoek richt zich in het bijzonder op de gevolgen van de opkomst van China voor mondiale veiligheid en stabiliteit en op de Amerikaans-Chinese relatie.

Jan Rood is als *Senior Research Fellow* verbonden aan Instituut Clingendael, waar hij zich bezighoudt met mondiale vraagstukken en met Europese integratie. Daarnaast is hij bijzonder hoogleraar Europese Integratie in een Mondiaal Perspectief aan de Universiteit Leiden.

Dick Zandee is *Senior Research Fellow* bij Instituut Clingendael. Hier houdt hij zich vooral bezig met aan veiligheid en defensie gerelateerde vraagstukken, zoals de ontwikkeling van defensie capaciteiten, onderzoek en technologie en Europese samenwerking op bewapeningsgebied.

Een wankele wereldorde

Clingendael Strategische Monitor 2014

Deze derde editie van de Clingendael Strategische Monitor komt tot de vaststelling dat de wereldorde in toenemende mate wankel is. Bij een voortgaande verschuiving in de mondiale machtsverhoudingen is er sprake van toenemende spanningen tussen de grote mogendheden in de vorm van een 'terugkeer van de geopolitiek', en van een moeizamer verloop van internationale samenwerking. Tegelijkertijd is aan de randen van de Europese Unie sprake van groeiende instabiliteit en van een complex patroon van intrastatelijke conflicten. Deze monitor laat zien dat de wereld zich verder richting een multipolair scenario beweegt, met daarbij een risico van fragmentatie. Als gevolg hiervan staan ook de uitgangspunten van het Nederlands buitenlandbeleid, waaronder de inzet op versterking van de internationale rechtsorde, verder onder druk.

Vanuit Nederland en de EU bezien vormen vooral het Midden-Oosten en Noord- en sub-Sahara-Afrika instabiele regio's van waaruit dreigingen kunnen overslaan naar het Europese grondgebied, o.a. in de vorm van terrorisme, criminaliteit en (illegale) migratie. In combinatie met de dreiging die uitgaat van cyber onderstreept dit de onlosmakelijke samenhang tussen externe en interne veiligheid. Een effectieve aanpak van externe dreigingen vereist een geïntegreerd optreden van autoriteiten, op zowel nationaal als Europees niveau. De instabiliteit in deze gebieden zal gepaard gaan met een blijvende vraag naar interventie door de internationale gemeenschap in de vorm van vredesoperaties. Bij de uitvoering van dergelijke multidimensionale missies zullen de VN en EU een belangrijke verantwoordelijkheid hebben. Op basis van de geïntegreerde benadering dient Nederland zijn bijdrage dan ook sterker in VN- en EU-verband af te stemmen.

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.



Clingendael

Netherlands Institute of International Relations