



Een wereld in onzekerheid

Jan Rood
Rosa Dinnissen
EINDREDACTIE

Clingendael
Strategische Monitor 2013



Clingendael

Netherlands Institute of International Relations

Een wereld in onzekerheid

Instituut Clingendael

Een wereld in onzekerheid

Clingendael Strategische Monitor 2013

Jan Rood
Rosa Dinnissen
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>

Mei 2013

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

Deze Clingendael Strategische Monitor 2013 is het resultaat van de inzet van velen. Allereerst gaat het dan om de auteurs van de diverse hoofdstukken, wier namen bij de hoofdstukken vermeld staan en van wie een kort CV is opgenomen in de biografische bijlage. Naast de auteurs zijn er ook anonieme bijdragen aan deze Monitor 2013 geleverd waarvoor dank verschuldigd is. Die dank geldt in het bijzonder voor Nicole Oudegeest, die als stagiair van november 2012 tot februari 2013 zeer nauw bij de totstandkoming van de Strategische Monitor 2013 betrokken is geweest en die op tal van manieren heeft bijgedragen aan deze publicatie. Bijdragen in de vorm van tekst en redactie/correctie zijn daarnaast geleverd door Claudia Aldenkamp (stagiair), Peter-Paul Greup (stagiair) en Peter Schregardus (eindredacteur *Internationale Spectator*). De eindverantwoordelijkheid voor de Monitor 2013 berust bij de beide ondergetekenden, die daarmee ook als eersten kunnen worden aangesproken op eventuele fouten.

Jan Rood
Rosa Dinnissen

Inhoud

Voorwoord	5
Managementsamenvatting	9
Hoofdstuk 1: Een wereld in onzekerheid	13
Hoofdstuk 2: Grootmachten	49
Hoofdstuk 3: Internationale en regionale organisaties	79
Hoofdstuk 4: Niet-statelijke actoren en individuen	97
Hoofdstuk 5: Risicolanden	123
Hoofdstuk 6: Fragiele staten	133
Hoofdstuk 7: Mondialisering	143
Hoofdstuk 8: Economie	157
Hoofdstuk 9: Technologie en wetenschap	167
Hoofdstuk 10: Proliferatie massavernietigingswapens	181
Hoofdstuk 11: Polarisatie en radicalisering	193
Hoofdstuk 12: Natuurlijke hulpbronnen	205
Hoofdstuk 13: Klimaatverandering	221
Bijlage 1: Het scenario-assenkruis nader toegelicht	237
Bijlage 2: Biografie auteurs Strategische Monitor 2013	245

Management- samenvatting

Managementsamenvatting

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

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

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

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

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

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

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

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

1. De ontwikkeling van de *mondiale machtsverhoudingen*, waarbij in 2012 sprake is van een versnelling en verbreding van het proces van machtsverschuiving. Bij blijvende onzekerheid over de toekomst van de Euro(-zone), gaat het hierbij vooral om de opkomst van China en de Amerikaanse reactie daarop, en de waarneming dat achter de BRICS een breder palet aan landen zich vooral economisch manifesteert binnen het wereldsysteem. Binnen het patroon van verschuivende machtsverhoudingen is sprake van toenemende spanningen in de Azië-Pacific regio en van een groeiende wedijver en wrijving tussen China en de VS. De Amerikaans-Chinese as domineert meer en meer het wereldsysteem, en de ontwikkeling van de verhouding tussen deze beide landen zal naar verwachting in de toekomst in belangrijke mate bepalend zijn voor de mondiale veiligheid en stabiliteit. In samenhang met de opkomst van andere landen en regio's wijst de groeiende betekenis van deze bilaterale relatie op het ontstaan van een meer multipolaire wereld. Het risico van een directe confrontatie tussen grote mogendheden is daarbij nog steeds klein, maar niet langer ondenkbaar, waarbij vooral de Chinees-Japanse relatie aandacht verdient.
2. Op het vlak van het *multilaterale bestel* en de *samenwerking* daarbinnen is in 2012 sprake van een terugval, dan wel stagnatie. Dit geldt ten aanzien van internationale veiligheid en stabiliteit waar het bijvoorbeeld de situatie in Syrië betreft. Maar ook bij de aanpak van een aantal prangende mondiale problemen overheerst stagnatie. Dan gaat het om het wereldhandelsoverleg, de aanpak van klimaatverandering en de samenwerking inzake de financieel-economische crisis. 2012 liet in dit opzicht een scherpere tegenstelling zien tussen westerse landen en opkomende machten over de waarden en beginselen die aan het internationale systeem ten grondslag liggen. Daarbij eisen de opkomende landen ook meer zeggenschap binnen het multilaterale bestel, met als gevolg dat dit bestel zelf inzet van rivaliteit dreigt te worden. Integratie van deze landen in dit bestel, wat hervorming ervan vereist, is daarmee een van de grote uitdagingen voor de toekomst. Lukt dat niet, dan zullen de fragmentatietendensen doorzetten. Steeds duidelijker wordt ook dat bij een grotere afstand van de VS ten opzichte van Europa, de EU en haar lidstaten zelf als eerste verantwoordelijk zijn voor veiligheid en stabiliteit op het eigen continent en de directe omgeving. Daarbij wordt die omgeving gekenmerkt door groeiende instabiliteit (zie ook punt 4).
3. Alhoewel *niet-statelijke actoren* op vele dimensies een belangrijke rol spelen binnen het transnationale systeem heeft de *statelijke dimensie* in 2012 aan kracht gewonnen. Internationale samenwerking en interactie worden door staten gedomineerd. Voortgang of stagnatie wordt bepaald door hun vermogen om tot overeenstemming te komen. De sterkere manifestatie van het statelijke element is een gevolg van de opkomst en aanwezigheid van autoritaire mogendheden zoals China en Rusland enerzijds en het ontstaan van een meer multipolaire internationaal systeem anderzijds. Tegelijkertijd zijn niet-statelijke actoren vooral van invloed als 'stoorzender' in de vorm van 'spontane' publieksbewegingen dan wel als bedreiging. Bij dit laatste moet voor 2012 gewezen worden op de sterkere aanwezigheid van radicaal-islamistische bewegingen in met name Afrika en de vermenging van terrorisme met criminele activiteiten. Het wereldsysteem kan door de aanwezigheid en invloed van een zeer

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

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

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

1

Een wereld in onzekerheid

Jan Rood

Introductie

In navolging op de 'Verkenningen; Houvast voor de Krijgsmacht van de Toekomst' uit 2010 concludeerde de Clingendael Strategische Monitor 2012 dat het mondiale systeem aan ingrijpende veranderingen en herschikkingen onderhevig is. Als gevolg hiervan werden de internationale verhoudingen door onzekerheid en potentiële veiligheidsrisico's gekenmerkt. Deze conclusie wordt op hoofdlijnen onderschreven in de hier voorliggende Monitor 2013. *Onzekerheid* is ook anno 2013 kenmerkend voor de huidige internationale verhoudingen.

De in de eerdere studies genoemde veranderingen en herschikkingen betreffen een breed scala aan actoren en factoren. Bij de *actoren* gaat het allereerst om de veranderende mondiale machtsverhoudingen als gevolg van de manifestatie van vooral de BRICS-landen. Als opkomende mogendheden drukken zij meer en meer hun stempel op het internationale systeem. Daarnaast spelen niet-statelijke actoren van zeer diverse snit een steeds belangrijker rol, naast en in samenwerking met, maar ook in rivaliteit en tegenover staten. Tot slot zijn daar internationale en regionale (veiligheids-)organisaties en regimes, die pogen een complexe mondiale agenda te managen onder de noemer van *global* en *regional governance*. Deze organisaties zijn, zeker waar het de mondiale multilaterale verbanden betreft, het product van de naoorlogse westerse dominantie. Het merendeel ervan bevindt zich momenteel in een moeizaam proces van aanpassing aan de nieuwe machtsverhoudingen.

De wereld is diffuser geworden, met opkomende mogendheden en niet-statelijke spelers van diverse pluimage. Er is bijgevolg sprake van een *hybride wereld*, waarin statelijke en niet-statelijke actoren met elkaar wedijveren om macht en invloed. De wereld is daarnaast, afgemeten aan de onderwerpen die op de agenda staan, ook *complex* geworden. In het verleden werd die agenda gedomineerd door vraagstukken inzake internationale handel, wapenbeheersing en mensenrechten. Nu gaat het onder de noemers van *human security* en *global public goods* om thema's als klimaatverandering; schaarste aan natuurlijke hulpbronnen, zoals olie, gas, maar ook voedsel en water, om migratie, falende en fragiele staten, piraterij, het gevaar van epidemieën, *cyber security*, internationale criminaliteit en terrorisme, en het gevaar van proliferatie. Elk voor zich en in onderlinge samenhang brengen deze vraagstukken risico's met zich voor de mondiale veiligheid en stabiliteit. Een effectieve aanpak ervan vereist internationale samenwerking. De vraag daarbij is of het internationale systeem in een tijd van verschuivende mondiale machtsverhoudingen in staat is het daartoe noodzakelijke vermogen te genereren.

Bovenstaande vraag is in het bijzonder relevant voor een land als Nederland, dat voor zijn veiligheid en welvaart sterk afhankelijk is van internationale ontwikkelingen en bovenal gebaat is bij stabiliteit en goed functionerende internationale en Europese samenwerkingsverbanden. Inzicht in voor Nederland mogelijk belangrijke internationale ontwikkelingen is dan ook cruciaal. Het gaat hierbij om ontwikkelingen die potentieel ingrijpende gevolgen kunnen hebben voor de eigen veiligheid en welvaart. Dat inzicht is

van belang om adequaat op dergelijke ontwikkelingen te kunnen anticiperen en de voor een effectief beleid noodzakelijke opties en handelingsperspectieven te identificeren en te ontwikkelen.

Vooruitkijken in een onzekere wereld met als doel tot robuustere beleidsopties te komen, was de uitdrukkelijke doelstelling van de genoemde 'Verkenningen' (2010). In vervolg op de Verkenningen en mede ook ter borging van de kennis op het gebied van toekomst- en strategisch onderzoek startte Instituut Clingendael, in overleg met de ministeries van Defensie en Buitenlandse Zaken, in 2011 het project 'Clingendael Strategische Monitor'. Dit project resulteerde in 2012 in de eerste Clingendael Strategische Monitor. Deze beoogde een doorkijk te geven naar de wereld van de toekomst. Daarbij ging het in het bijzonder om ontwikkelingen op het gebied van veiligheid en stabiliteit die gevolgen kunnen hebben voor Nederland.

De Verkenningen werden hierbij als voorbeeld gehanteerd. Dit geldt zowel voor de methodiek als voor de belangrijkste conclusies uit de Verkenningen over de toekomstige ontwikkeling van de internationale verhoudingen. De Strategische Monitor 2013 is een vervolg op de Monitor 2012. Het doel van deze nieuwe Monitor is te inventariseren of en in hoeverre ontwikkelingen en gebeurtenissen van het afgelopen jaar (2012) nopen tot bijstelling van de verwachtingen zoals geformuleerd in de Monitor 2012. Dit hoofdstuk vat op dit punt de belangrijkste conclusies van de Monitor 2013 samen en zet deze af tegen de bevindingen uit de Strategische Monitor 2012.

In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk zullen kort de aanpak en belangrijkste conclusies van de Monitor 2012 worden beschreven. Vervolgens zal in paragraaf twee de centrale vraagstelling van de Clingendael Strategische Monitor 2013 worden geformuleerd. Ook wordt de in deze toekomstverkenning gehanteerde methodiek toegelicht. Daarna worden in paragraaf drie de belangrijkste conclusies van de separate hoofdstukken (zie hierna) in onderlinge samenhang samengevat. Daarbij zal meer in detail op de belangrijkste veranderingen worden ingegaan, waarbij de volgende thema's centraal staan:

- Ontwikkeling van de machtsverhoudingen binnen het internationale systeem.
- De staat van het mondiale en regionale bestel van multilaterale samenwerking.
- Ontwikkelingen op de dimensie statelijkheid – niet-statelijkheid.
- Veranderingen in het mondiale dreigingsbeeld.

Steeds gaat het daarbij om de vraag of en in hoeverre bepaalde ontwikkelingen waarschijnlijker zijn geworden c.q. de onzekerheid binnen het internationale systeem is toegenomen.

Na bespreking van de belangrijkste veranderingen worden de strategische schokken – gebeurtenissen die voorstelbaar zijn en die indien plaatsvindend vérgaande gevolgen hebben voor het internationale systeem – besproken. Ook wordt in paragraaf vier ingegaan op de actoren die als winnaar en verliezer zijn te beschouwen binnen het internationale bestel.

In de daaropvolgende paragraaf vijf worden de beschreven ontwikkelingen afgezet op de in de Verkenningen en Strategische Monitor 2012 onderscheiden *toekomstscenario's*: in welke richting heeft het wereldsysteem zich het afgelopen jaar ontwikkeld en hoe zal het systeem zich gedurende de komende vijf à tien jaar ontwikkelen? Vervolgens worden de belangrijkste conclusies samengevat met betrekking tot de implicaties van de analyses voor de mondiale veiligheid en de veiligheid van Nederland (paragraaf zes). In de afsluitende paragraaf wordt kort ingegaan op mogelijke beleidsimplicaties van het voorgaande.

Dit overkoepelend hoofdstuk wordt gevolgd door de afzonderlijke hoofdstukken, waarin wordt ingegaan op de actoren en drijvende krachten die bepalend worden geacht voor de mondiale en nationale veiligheid en stabiliteit, alsmede voor het toekomstige patroon van conflict en samenwerking binnen het internationale systeem.

1 De Monitor 2012 samengevat

1.1 Centrale vraagstelling en methode

De kernvraag van de Strategische Monitor 2012 was:

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

De Strategische Monitor 2012 beantwoordde deze vraag aan de hand van een aantal drijvende krachten. Het ging hierbij om relatief *autonome externe ontwikkelingen*, die van invloed zijn op de internationale veiligheid en stabiliteit. Daarnaast werd gekeken naar actoren: deelnemers van al dan niet statelijke aard die door hun optreden invloed hebben op het internationale systeem.

Bij de drijvende krachten ging het om ontwikkelingen ten aanzien van mondialisering, de internationale economie, natuurlijke hulpbronnen, klimaatverandering, wetenschap en technologie, de verspreiding van massavernietigingswapens, polarisatie en radicalisering en, tot slot, het conflictspectrum.

Daarnaast werden de volgende actoren onderscheiden: grootmachten, fragiele staten, risicolanden, niet-statelijke actoren en individuen, internationale en regionale organisaties, de Nederlandse samenleving, en de Caribische delen van het Koninkrijk.

Elk van deze thema's werd tegen de achtergrond van de hoofdvraag besproken aan de hand van vijf deelvragen:

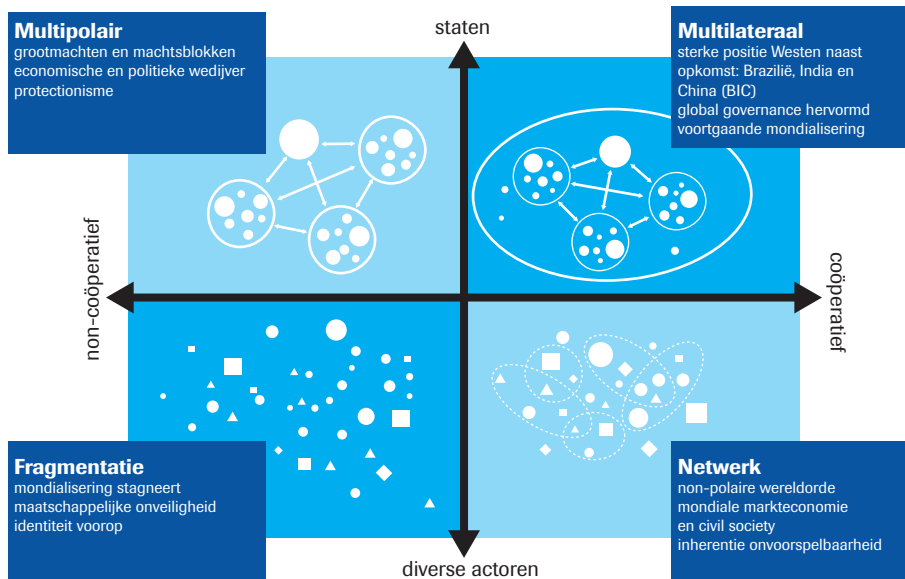
1. Wat zijn in het afgelopen jaar de belangrijkste gebeurtenissen en ontwikkelingen geweest?

2. Hoe zullen de trends en ontwikkelingen zich de komende 5 tot 10 jaar ontwikkelen en wat is daarbij waarschijnlijk en onzeker?
3. Welke strategische schokken zijn voorstelbaar?
4. Wat betekent dit in termen van verliezers en winnaars en voor stabiliteit en veiligheid in de wereld?
5. Wat zijn de implicaties voor de Nederlandse krijgsmacht?

De uitkomsten van de analyse zijn vervolgens gegeneraliseerd en afgezet op het in het kader van de Verkenningen ontwikkelde assenkruis. Op basis van het assenkruis, dat horizontaal samenwerking en niet-samenwerking als uitersten kent en verticaal loopt van een wereld beheerst door staten naar een wereld waarin een veelheid van actoren opereert, wordt een viertal scenario's onderscheiden.

1. Een *multilateraal* scenario, waarin de mondialisering doorzet, en waarin het multilaterale systeem zich weet aan te passen aan de verschuivende mondiale machtsverhoudingen en aan de complexere internationale agenda. De opkomende mogendheden en westerse landen/actoren werken in dit scenario effectief samen bij de aanpak van een aantal mondiale vraagstukken. Deze samenwerking vindt plaats binnen een hervormd geheel van multilaterale instellingen en op basis van regels en afspraken.
2. Een *multipolair* scenario, waarin de wereld gekenmerkt wordt door rivaliteit tussen de grootmachten en door machtsblokken. Samenwerking verloopt moeizaam en multilaterale instellingen hebben weinig tot geen betekenis. In internationaal economisch opzicht is er sprake van regionalisering, wedijver om schaarse hulpbronnen en protectionisme. Dit scenario wordt gedomineerd door staten, in het bijzonder de grote mogendheden.
3. In het *netwerk* scenario is er sprake van een non-polaire wereldorde, waarin transnationale netwerken, vooral georganiseerd rond *civil society*, domineren, en staten een minder prominente rol spelen. Alhoewel dit een wereld is vol onvoorspelbaarheid, is er, gegeven de beperkte rol van staten, geen sprake van grote conflicten. Kleinschalige conflicten van transnationale aard vormen echter een voortdurend risico in een wereld die verder mondialiseert.
4. Een scenario van *fragmentatie*, waarin conflict en wedijver de relaties tussen staten bepalen. Nationalisme en behoud van eigen identiteit zijn drijvende krachten binnen het internationale systeem. Van enige substantiële internationale samenwerking is in dit scenario geen sprake. Eng eigen belang bepaalt de relaties in dit door staten beheerste systeem. De fragmentatie beperkt zich daarbij niet tot het statensysteem. Ook de interne orde binnen landen staat onder druk.

Figuur 1 Toekomstscenario's Verkenningen (Verkenningen, 2010).



1.2 Belangrijkste conclusies

Afgezet tegen de vier genoemde scenario's en het assenkruis waren de belangrijkste conclusies van de Monitor 2012:

- Samenwerking tussen staten overheerste nog steeds binnen het wereldsysteem. De wereld bevindt zich dan ook nog steeds binnen het multilaterale scenario, al verloopt de samenwerking op tal van terreinen wel steeds stroever. Binnen dit bestel neemt het aantal niet-staatelijke actoren toe.
- Voor de komende 5 à 10 jaar werd op grond van de verschuivende internationale machtsverhoudingen een ontwikkeling richting het multipolaire scenario verwacht, met bij blijvende dominantie van staten een steeds moeizamer verloop van internationale samenwerking. Een belangrijke onzekere factor hierbij was of de opkomst van 'nieuwe' mogendheden vreedzaam zou verlopen en of het multilaterale bestel zich zou weten aan te passen aan de nieuwe machtspolitieke configuratie. In dit licht was het ook onzeker wat de toekomst van 'global governance' zal zijn.
- De Monitor 2012 bevestigde de constatering uit de Verkenningen dat het Westen minder dominant werd. In aanvulling daarop werd erop gewezen dat als gevolg hiervan het internationale waardensysteem (mensenrechten, democratie, markteconomie, etc.) dat toch in belangrijke mate het product is van de westerse dominantie van na de Tweede Wereldoorlog, onder toenemende druk stond.
- De onzekerheid binnen het internationale systeem nam toe. Deze conclusie was gebaseerd op de volgende overwegingen. Afgezet tegen de 'Verkenningen' was sprake van een beweging naar het nulpunt van het assenkruis, hetgeen aangeeft

dat het wereldsysteem diffuser en onzekerder wordt. Het kan alle kanten op. Ook de analyse per actor en drijvende kracht liet een hogere mate van onzekerheid zien. Tot slot, zo bleek uit de Monitor 2012, was een aantal van de in de 'Verkenningen' waargenomen strategische schokken waarschijnlijker geworden.

- De onzekerheden spitsten zich toe op het conflictspectrum en de conflictdynamiek in de 'Gordel van Instabiliteit', de gevolgen van schaarste en klimaatverandering, de effecten van de Arabische lente, de gevaren van de risicolanden en de toekomst van de Eurozone.
- De 'Gordel van Instabiliteit' werd gekenmerkt door tal van problemen inzake schaarste, fragiliteit, falende staten, etc.
- Daarnaast werd geconstateerd dat in het bijzonder de zogenaamde mondiale 'openbare ruimtes' onder toenemende druk stonden.
- De verwachting werd uitgesproken dat mede onder invloed van ontwikkelingen op het gebied van technologie en wetenschap het proces van mondialisering zou doorzetten. In die verder mondialiserende wereld nam de invloed van niet-statelijke actoren toe.
- Tot slot werd gewezen op de interne cohesie van westerse/Europese samenlevingen die onder invloed van de economische crisis en het migratie-/integratievraagstuk onder grote druk stond.
- Ten opzichte van de 'Verkenningen' was als gevolg van deze ontwikkelingen sprake van toenemende onzekerheden, waardoor het risico van onveiligheid groter was geworden. Dit laatste betekende niet dat het internationaal systeem aanwijsbaar onveiliger was geworden, maar wel dat de risico's toenamen.
- Daarbij werd het risico van een gewapend conflict tussen de grootmachten als klein beoordeeld.

De vraag voor de Monitor 2013 is in welke richting het wereldsysteem zich op grond van de gebeurtenissen en trendmatige ontwikkelingen in 2012 heeft ontwikkeld. Is er reden voor bijstelling van de verwachtingen zoals geformuleerd in de Monitor 2012?

2 De Monitor 2013: vraagstelling en aanpak

In de Clingendael Strategische Monitor 2013 is de kernvraag:

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?¹

1 Bij de beantwoording van deze vraag moet bedacht worden dat de Monitor 2013 een jaar na de Monitor 2012 volgt, wat betekent dat zich tussen beide momentopnames ('scans') van het internationale bestel slechts een korte tussenperiode bevindt.

In vervolg daarop is de vraag aan de orde of deze veranderingen ook gevolgen hebben voor de inkleuring van het assenkruis. Is er sprake van een verdere verschuiving binnen dit assenkruis in de richting van een van de onderscheiden scenario's? Zoals reeds vermeld, werd het internationale systeem in de Monitor 2012 nog in het multilaterale kwadrant geplaatst, maar was er wel sprake van een verschuiving richting multipolariteit.

In de Monitor 2013 zijn de volgende actoren onderscheiden:

1. Grootmachten
2. Internationale en regionale organisaties
3. Niet-statelijke actoren en individuen
4. Risicolanden
5. Fragiele staten²

Daarnaast worden de volgende drijvende krachten besproken:

1. Mondialisering
2. Economie
3. Wetenschap en technologie
4. Verspreiding van massavernietigingswapens
5. Polarisatie en radicalisering
6. Natuurlijke hulpbronnen
7. Klimaatverandering³

De hierboven onderscheiden actoren en drijvende krachten zijn behandeld aan de hand van de volgende deelvragen:

1. Welke significante gebeurtenissen en trends hebben zich het afgelopen jaar (2012) voorgedaan?
2. Wat zijn voor de komende vijf tot tien jaar de verwachtingen in termen van waarschijnlijkheden en onzekerheden?
3. Welke (nieuwe) strategische schokken zijn voorstelbaar?
4. Wie zijn winnaars en verliezers van de beschreven ontwikkelingen?
5. Wat zijn de gevolgen voor de mondiale veiligheid en stabiliteit?
6. Wat zijn de gevolgen voor de veiligheid en stabiliteit van Nederland?

2 Bij de actoren wordt in de Monitor 2013 niet meer separaat ingegaan op de Nederlandse samenleving en de Caribische delen van het Koninkrijk. In elk van de hoofdstukken, zowel wat betreft actoren als drijvende krachten, worden separaat de gevolgen van de onderzochte ontwikkelingen voor Nederland beschreven. Daarnaast worden in dit overkoepelend hoofdstuk de implicaties van de analyses gegeneraliseerd en samengevat voor het mondiale systeem en Nederland, waar het veiligheid en stabiliteit betreft (paragraaf zes).

3 Het in de Monitor 2012 besproken conflictspectrum wordt niet separaat behandeld, maar is geïntegreerd in dit hoofdstuk, waarin de gevolgen van de gegeven analyses voor het patroon van veiligheid en onveiligheid binnen het mondiale systeem worden besproken.

In de volgende paragraaf zijn de belangrijkste in de separate hoofdstukken beschreven veranderingen gegeneraliseerd in de vorm van de eerder genoemde thema's, te weten:

- Ontwikkeling van de machtsverhoudingen binnen het internationale systeem (par. 3.2).
- De staat van het mondiale en regionale bestel van internationale samenwerking (par. 3.3).
- Ontwikkelingen in de verhouding statelijkheid – niet-statelijkheid (par.3.4).
- Veranderingen in het mondiale dreigingsbeeld (par. 3.5).

3 De Monitor 2013: continuïteit en verandering

3.1 Continuïteit

De belangrijkste conclusie van de Monitor 2013 is dat er ten opzichte van het peiljaar 2012 sprake is van een hoge mate van *continuïteit* binnen het internationale systeem. Dit geldt in het bijzonder voor de hoofdconclusies van de Monitor 2012. Deze continuïteit betekent tegelijkertijd dat de trends zoals deze in de vorige Monitor zijn geschetst, in 2012 hebben doorgezet en naar verwachting ook de komende jaren zullen doorzetten. De conclusies van de Monitor 2013 betreffen op hoofdlijnen de volgende elementen van continuïteit:

- Het internationale systeem bevindt zich nog steeds binnen het multilaterale kwadrant, maar de samenwerking daarbinnen verloopt moeizamer, in het bijzonder waar het de relaties tussen de grootmachten betreft.
- Continuïteit is ook kenmerkend voor de minder dominante machtspositie van het Westen. De mondiale machtsverschuiving van 'the West to the rest' zet onverminderd door.
- De mondialisering en verdichting van het internationale systeem gaat als gevolg van technologische, economische, culturele en overige ontwikkelingen voort, ofschoon hier wel sprake is van verschuivende patronen (zie hierna).
- Grensoverschrijdende vraagstukken, in het bijzonder aangaande het gebruik van de 'mondiale publieke ruimtes' (lucht, water, etc.), vormen een groeiende uitdaging voor het systeem van *global governance* en onderstrepen de hoge mate van interdependentie binnen het wereldsysteem.
- Niet-statelijke actoren spelen een belangrijke rol binnen het internationale systeem. Ondanks hun groeiende aanwezigheid en invloed is dit systeem onveranderd overwegend interstatelijk van karakter.
- De wereld is in 2013 niet veiliger geworden. De grootste en meest concrete/zichtbare risico's van onveiligheid, zoals ook in de Monitor 2012 werd gesteld, blijven zich concentreren in de 'Gordel van Instabiliteit', lopend van Centraal-Amerika via grote delen van Afrika en het Midden-Oosten over de Kaukasus en Centraal-Azië tot Zuidoost-Azië. In dit gebied bevindt zich het overgrote deel van falende en fragiele staten. Daar is het gevaar van intrastatelijke conflicten het grootst, inclusief de kans op regionale spill-over-effecten.
- De onzekerheid binnen het internationale systeem is onverminderd groot en deze is in sommige opzichten toegenomen. Daarmee is ook het risico van onveiligheid

groter geworden. Bij die onzekerheid en het daarmee samenhangende risico van onveiligheid is het uitbreken van een gewapend conflict tussen de grootmachten nog altijd klein, maar niet ondenkbaar (zie hierna).

- Voor zover zich een verschuiving tussen de scenario's heeft voorgedaan, is die overeenkomstig de in 2012 uitgesproken verwachting in de richting van het multi-polaire kwadrant.

Deze hoofdbevindingen zijn ook in overeenstemming met de belangrijkste conclusies uit de 'Verkenningen', waarin de geconstateerde 'fundamentele onzekerheid' binnen het internationale systeem in het bijzonder werd verklaard vanuit 'structurele factoren' als de spreiding van macht, de verdichting door wederzijdse afhankelijkheden in samenhang met een verdunning van staatsmacht, nieuwe technologieën en een opeenstapeling van grensoverschrijdende problemen.

Er is dus op hoofdlijnen sprake van continuïteit in vergelijking met zowel de 'Verkenningen' als de Monitor 2012. Tegelijkertijd verdient een aantal ontwikkelingen bijzondere aandacht. Daarbij gaat het om veranderingen die op grond van gebeurtenissen en trends van het afgelopen jaar potentieel implicaties (kunnen) hebben voor veiligheid en stabiliteit op de langere termijn.

3.2 Ontwikkeling van de machtsverhoudingen binnen het internationale systeem

Zoals reeds opgemerkt, heeft het proces van verschuivingen in de mondiale machtsverhoudingen ook in 2012 doorgezet. Het gaat hierbij met name om de opkomst van de BRICS-mogendheden; een verschuiving die mede moet worden gezien vanuit de aanhoudende economische stagnatie in de EU en Eurozone, Japan en in mindere mate de VS. Deze verschuiving manifesteerde zich in 2012, afhankelijk van de specifieke opkomende mogendheid, op tal van dimensies. Daarbij gaat het primair om het economische vlak. Maar ook in de mondiale politieke en militaire verhoudingen laten de opkomende landen zich sterker gelden. De verwachting is dat deze verschuiving verder en mogelijk versneld zal voortgaan. Saillant in dit verband is dat volgens voorspellingen in 2013 het BNP van de opkomende economieën voor het eerst groter zal zijn dan dat van ontwikkelde landen⁴, en dat China, Brazilië en India gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor meer dan de helft van de wereldeconomische groei (PwC, 2013); een gegeven dat onderstreept hoezeer de OESO-landen voor hun economisch herstel afhankelijk zijn geworden van de economische ontwikkeling buiten het OESO-gebied.

Deze verwachtingen onderstrepen de afnemende dominantie van de westerse (OESO-) landen binnen het wereldeconomisch bestel. Waren zij in het verleden goed voor 60 tot 70 procent van het Bruto Wereld Product, nu is de verwachting dat hun

⁴ Het gaat hierbij enerzijds om opkomende economieën zoals die van de BRICS en voormalige derde-wereldlanden in het algemeen en anderzijds om de OESO-landen. De vergelijking is gebaseerd op het BBP in koopkrachtpariteiten (zie PwC, 2013).

aandeel op voorzienbare termijn zal zijn gedaald tot zo'n 30 à 40 procent. Opvallend bij deze voorspellingen is dat de termijn waarop dit zal plaatsvinden steeds korter wordt. Dat geldt in het bijzonder voor het moment waarop China als grootste economie de VS zal passeren. Recent voorspelde de OESO dat dit, in tegenstelling tot voorgaande verwachtingen, reeds in 2016 zal gebeuren.

Deze verschuiving doet zich voor bij blijvende onzekerheid over de EU, in het bijzonder het vermogen van de Eurozone om zich aan de schulden crisis en financieel-economische problemen te onttrekken. Weliswaar is in 2012 een zekere stabilisatie opgetreden en lijkt het vertrouwen van de financiële markten, in antwoord op door de Eurolanden genomen maatregelen, te zijn toegenomen. Tegelijkertijd blijft twijfel bestaan over de langere termijn perspectieven, in het bijzonder gelet op de diep ingrijpende gevolgen van bezuinigingen (in het bijzonder in de Zuidelijke lidstaten) en de zeer hoge (jeugd-) werkloosheid in enkele Eurolanden. Onzekerheid geldt ook voor de Amerikaanse economie, in het bijzonder de aanpak van de hoge schuldenlast en daarmee op termijn de positie van de dollar binnen het mondiale monetaire en financiële systeem. Hetzelfde geldt voor Japan, dat met negatieve economische groei, snelle vergrijzing en een hoge schuldenlast kampt.

Meer specifiek vallen binnen het verschuivende patroon van machtsverhoudingen de volgende elementen op, die op langere termijn gevolgen kunnen hebben voor de ontwikkeling van het internationale systeem.

Bij de beschreven verschuiving gaat het om meer dan de vaak genoemde *BRICS*. De opkomst van deze landen past binnen een breder palet waaronder ook landen als Mexico, Indonesië, Zuid-Korea en Turkije (*MIST/TIMBI*) vallen (Goldstone, 2011), maar beperkt zich hier niet toe; een constatering die strookt met de waarneming dat het naoorlogse wereldbeeld zich lijkt om te keren. Deze ontwikkeling kan vanuit de positie van het Westen als bedreigend worden gezien, maar zij biedt ook kansen in de vorm van markten, groei mogelijkheden en nieuwe partners. Bij dit laatste kan gewezen worden op het concept van de zogenaamde *Swing-states*; opkomende democratische landen (India, Indonesië, Brazilië en Turkije) die dicht bij het 'westerse' concept van een internationale orde staan dan bijvoorbeeld China en Rusland (Kliman en Fontaine, 2012). Tegelijkertijd is, alle afkortingen ten spijt, duidelijk dat achter afkortingen als *BRICS*, *MIST* en *TIMBI* geen coherente groep van landen schuilgaat, die door onderlinge samenwerking in staat is een meer dan evenredige invloed uit te oefenen op de mondiale machtsverhoudingen. Deze landen weten elkaar te vinden in hun verzet tegen de wijze waarop de bestaande internationale orde wordt beheerd en in de roep om (institutionele) hervormingen. Maar zij zijn onderling te verdeeld en te heterogeen om als *groep* een vuist te kunnen maken.

De verschuiving in de mondiale machtsverhoudingen zal naar alle waarschijnlijkheid doorzetten. Daarbij is gezien het toenemend gewicht van zijn economie vooral de ontwikkeling van China, vanuit mondiaal perspectief gezien, cruciaal. Naast een sterkere economische aanwezigheid is het echter evident dat China zich ook prominenter op politiek en militair vlak manifesteert.

De beschreven machtsverschuiving ligt ten grondslag aan de voorspelling of constatering dat het wereldsysteem zich qua machtspolitieke configuratie in de richting van een *multipolair bestel* ontwikkelt: een wereld die uit meerdere, min of meer tegen elkaar opgewassen zijnde machtscentra bestaat. In het verlengde hiervan ligt de aanname dat zo'n multipolaire constellatie door rivaliteit en conflict tussen de polen wordt gekenmerkt.

Op grond van de Monitor 2013 verdient dit toekomstbeeld in ieder geval de kanttekening dat er hooguit sprake is van een *ontwikkeling* richting een meer multipolaire wereld; en dit als opvolger van de bipolaire orde van de Koude Oorlog en de Amerikaanse 'hyperhegemonie' van het daaropvolgend decennium. Afgezet op de verschillende dimensies van macht (politiek, economisch, militair, cultureel) is er veeleer sprake van een divers beeld. De VS zijn vooralsnog de enige mogendheid die op al deze dimensies mondiaal vertegenwoordigd is. China is een opkomende macht met economisch mondiale invloed. Maar politiek en militair is de reikwijdte van de Chinese macht vooralsnog beperkt tot de eigen regio. De andere als grootmacht bestempelde landen verkeren in een tamelijk ondergeschikte dan wel afhankelijke positie. Gezien de huidige situatie waarin de EU verkeert, is bovendien de vraag gerechtvaardigd of de Unie hoe dan ook als 'machtspool' beschouwd kan worden. Bij gebrek aan een slagvaardig extern beleid en in het licht van de Eurocrisis, is de mondiale positie van de EU relatief zwak.

Een tweede kanttekening is dat samenwerking binnen een multipolair systeem wel degelijk mogelijk is. Maar deze samenwerking zal sterk interstatelijk van aard zijn, en daarmee afhankelijk van de kwaliteit van de betrekkingen tussen de grote mogendheden, minder op de verwezenlijking van gemeenschappelijke doelstellingen dan wel gemeenschappelijke belangen gericht zijn, en hoe dan ook minder ruimte bieden voor internationale organisaties en internationaalrechtelijke afspraken.

Daarnaast moet dit beeld gecombineerd worden met de toegenomen betekenis van niet-statelijke actoren. Dan zal vanuit het huidige wereldbeeld veeleer over een *polycentrisch wereldbestel* gesproken kunnen worden – een wereld met een diversiteit aan statelijke en niet-statelijke actoren – dan over een zich ontwikkelend multipolair systeem. Tot slot bestaat er naast rivaliteit tussen de diverse 'polen' een hoge mate van interdependentie. Hierdoor zijn zij op vele vlakken tot elkaar veroordeeld en noodzaakt tot samenwerking. Sommigen spreken daarom over een *interpolar world* (Grevi, 2009).

Tevens is de afgelopen periode duidelijk geworden dat niet alleen het Westen, maar ook de BRICS-landen kampen met interne economische en politieke problemen, die op zijn minst vragen oproepen over het tempo en de duurzaamheid van hun (economische) opkomst. Deze problemen variëren van de te eenzijdig op grondstoffen(-export) gerichte economische ontwikkeling (Rusland en Brazilië), via grote sociaaleconomische en maatschappelijke tegenstellingen (India, China), gebrekkige infrastructuur en gebrek aan investeringen (Rusland, India) tot de door velen benadrukte noodzaak van politieke hervormingen die een voorwaarde zijn om de volgende fase van economische ontwikkeling in te gaan (Rusland, China). Onzeker is derhalve hoe de BRICS zich op

langere termijn (in economisch, politiek dan wel sociaal opzicht) zullen ontwikkelen en manifesteren. Daarnaast wordt erop gewezen dat de VS er in het verleden blijk van hebben gegeven over een hoge mate van veerkracht te beschikken⁵.

Toch lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat het wereldsysteem zich qua machtsverhoudingen verder zal ontwikkelen richting een meer multipolaire constellatie en dat hoe dan ook de dominantie van het traditionele Westen zal afnemen. Daarbij is het de vraag wat deze ontwikkeling betekent voor het patroon van conflict en samenwerking tussen de grote mogendheden.

Ten aanzien van dit laatste wordt steeds duidelijker dat de verschuivende machtsverhoudingen een *eigen dynamiek* teweegbrengen binnen het systeem van grote mogendheden. Deze dynamiek doet zich primair voor op het terrein van het buitenlands beleid, waarbij Rusland zich mede als gevolg van de versterkte autoritaire binnenlandse politieke krachten als een dwarsligger manifesteert, met aanspraken op de *directe omgeving* ('*near abroad*'), Brazilië en India zoekende zijn naar hun buitenlands-politieke rol, zowel regionaal als daarbuiten, de Europese Unie aan slagkracht en reputatie heeft ingeboet als gevolg van de Eurocrisis, en het Japans buitenlands beleid in toenemende mate wordt geconditioneerd door de opkomst van China.

Het belangrijkste aspect van de genoemde dynamiek betreft de rol van China en de Amerikaanse reactie op de economische en militaire opkomst van dit land. Het afgelopen jaar heeft laten zien dat het Chinees buitenlands beleid in het bijzonder in de eigen regio aan assertiviteit heeft gewonnen. Deze ontwikkeling wordt geïllustreerd door de claims op een aantal eilanden in de Zuid- en Oost-Chinese Zee en de wijze waarop deze claims kracht is bijgezet. Verwacht mag worden dat deze tendens zal doorzetten. In antwoord op de Chinese opkomst hebben de VS hun strategische *pivot* sterker op Azië/Pacific gericht. Waar de Chinees-Amerikaanse relatie wordt gekenmerkt door een complex patroon van conflict en samenwerking, mag in het licht van de ontwikkelingen in Azië/Pacific, de opkomst van China en de Amerikaanse reactie verwacht worden dat de komende jaren de rivaliteit tussen de VS en China zal toenemen, met mogelijk als inzet de regionale hegemonie. Dit zal ook gevolgen hebben voor andere landen in de regio. Sommige daarvan bezinnen zich nu reeds op hun buitenlands-politieke oriëntatie en veiligheidsbeleid (onder andere Australië en Japan). Niet denkbeeldig is een scenario waarbij landen gedwongen worden partij te kiezen dan wel een scenario waarin zij omwille van hun veiligheid zich moeten aansluiten bij een van de twee dominante grote mogendheden.

5 Factoren die hierbij genoemd worden, betreffen o.a. het Amerikaanse technologische en economische innovatievermogen, ontwikkelingen op het gebied van energieonafhankelijkheid, de Amerikaanse culturele dominantie en daarmee 'soft power', de relatief jonge Amerikaanse bevolking en het vermogen om immigranten op te nemen.

Dit scenario laat het belang van de *Pacific* zien, maar sluit ook de Indische Oceaan in, die onlosmakelijk met deze rivaliteit en machtsontplooiing is verbonden. Dat betekent vanuit het perspectief van de VS dat de Golf-regio vooralsnog van grote strategische betekenis blijft (in tegenstelling tot Noord-Afrika).

Het scenario onderstreept bovenal dat voor het toekomstige patroon van mondiale samenwerking de Amerikaans-Chinese relatie van grote betekenis zal zijn. Vanuit het geschetste beeld van de opkomende grote mogendheden zullen *assen* – de bilaterale relaties binnen het systeem van grote mogendheden – hoe dan ook belangrijker worden binnen de mondiale verhoudingen. Dat geldt voor de Amerikaans-Chinese relatie, maar ook voor de andere bilaterale relaties (Rusland-VS, EU-Rusland, VS-EU). Voor de EU en haar lidstaten is daarbij de grote uitdaging om zich op een geloofwaardige wijze binnen dit assensysteem te positioneren.

De Chinees-Amerikaanse relatie is in dit zich ontwikkelende patroon echter vooralsnog de belangrijkste as. Daarbij mag verwacht worden dat als gevolg van de toenemende rivaliteit tussen de VS en China, en de verschuiving in de internationale machtsverhoudingen, mondiale samenwerking moeizamer zal verlopen en het moeilijker zal worden om het voor die samenwerking noodzakelijke leiderschap te mobiliseren.

Het voorgaande betekent naar alle waarschijnlijkheid voor de EU en haar lidstaten dat de *politiek-strategische* afstand tot de VS groter zal worden – met als implicatie een grotere Europese verantwoordelijkheid voor de eigen veiligheid, in het bijzonder in de directe omgeving. Daarnaast is er de uitdaging de relatie met de VS van een nieuw fundament te voorzien. Een relevante ontwikkeling hierbij is het besluit om onderhandelingen te beginnen over een *Transatlantic Trade and Investment Partnership* – een trans-Atlantische vrijhandelszone – tussen beide zijden van de Atlantische Oceaan. Alhoewel voor zowel de VS als de EU de handel met Azië snel belangrijker is geworden, is de trans-Atlantische relatie, afgezet op economische indicatoren als handel in diensten, investeringen en financiële transacties, nog immer de belangrijkste economische as binnen het wereldbestel. Biedt dat wellicht nieuwe kansen voor de Europees-Amerikaanse relatie – door sommigen is dit initiatief al benoemd als een *'game changing trade pact'*⁶ – tegelijkertijd is ook duidelijk dat overeenstemming over een dergelijke vrijhandelszone aan beide zijden van de *Atlantic* op de nodige weerstand zal stuiten.

Periodes van machtsverschuivingen en van machtsovergangen zijn veelal periodes van groeiende onzekerheid en instabiliteit. In het verleden gingen zij vaak gepaard met spanningen en (gewelddadige) conflicten tussen opkomende en staande grote mogendheden. Het huidige tijdsgewricht vertoont kenmerken van een dergelijke machtsovergang.

6 Zie 'US and EU set deadline for "game-changing" trade pact'. In: *Financial Times*, 14 februari 2013.

In de Monitor 2012 werd daarbij de kans op een oorlog tussen de grootmachten – China en de VS in het bijzonder – als klein bestempeld ('onwaarschijnlijk'). De Monitor 2013 komt tot eenzelfde inschatting, met dien verstande dat in vergelijking met de Monitor 2012 de spanningen tussen de grote mogendheden wel toenemen. Dit geldt vooral voor de relatie tussen China en Japan, waarbinnen het niet is uitgesloten dat het de komende 5 à 10 jaar wel tot een gewapend treffen komt. Daarnaast is er een groeiend risico dat andere landen worden meegezogen in de rivaliteit, en gedwongen worden om partij te kiezen. Dit sluit aan bij het in de Strategische Monitor 2012 geschetste beeld van een multipolariserende wereld, waarin sprake is van meer conflicten aan de randen of in de periferie van de polen, van *proxy*- en *surrogaatconflicten* en mogelijk zelfs van zich ontwikkelende invloedssferen.

Belangrijkste waarschijnlijkheden

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

Belangrijkste onzekerheden

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

3.3 De staat van het mondiale en regionale bestel van internationale samenwerking/global governance

In de Strategische Monitor 2012 werd geconstateerd dat ondanks het moeizaam verlopen van internationale samenwerking, samenwerking tussen staten (nog) de overhand had. De toekomst van het bestel van *global governance* – waarmee bedoeld werd op het bestaande stelsel van multilaterale instellingen en regimes, en dan met name de NAVO, EU, VN en de *Bretton Woods*-instellingen, zoals het *IMF* – werd als onzeker bestempeld. Deze ontwikkeling resulteerde in de vraag of meer flexibele arrangementen à la de G20 een alternatief zouden kunnen vormen voor het bestaande systeem en of dergelijke meer flexibele arrangementen aldus in de behoefte aan *mondiaal bestuur* zouden kunnen voorzien.

Op grond van gebeurtenissen en ontwikkelingen in 2012 moet – uitzonderingen zoals de sancties tegen Iran daargelaten – geconstateerd worden dat de samenwerking tussen staten zowel mondiaal als regionaal nog immer stroef verloopt. In dit opzicht

overheersen fragmentatietendensen. Dit blijkt onder andere uit de zeer moeizame internationale aanpak van de financieel-economische crisis; op het terrein van non-proliferatie, waar sprake is van een afbrokkelend draagvlak voor het bestaande regime en van een blijvende impasse rond de nucleaire programma's van Iran en Noord-Korea; ten aanzien van de onderhandelingen inzake CO₂-emissies en klimaatverandering, waar sprake is van stilstand; de Doha-ronde, waar na zoveel jaar van onderhandelen nog immer geen zicht is op een doorbraak; en uit een toenemend gebruik van en inzet op bilaterale en regionale vrijhandelsakkoorden. De wereldgemeenschap lijkt op het vlak van handhaving van de internationale vrede en veiligheid zelfs een stap terug te hebben gezet als het gaat om toepassing van het *Responsibility to Protect* (R2P)-beginsel in geval van ernstige en grootschalige schendingen van mensenrechten door staten tegen de eigen bevolking. Werd in de Monitor 2012 naar aanleiding van de VN-gemandateerde interventie in Libië nog over een doorbraak gesproken, nu wordt de internationale gemeenschap in het geval van Syrië door verlammende verdeeldheid gekenmerkt. Gezien de opstelling van Rusland en China kan zelfs van een zekere regressie gesproken worden. In de ogen van beide landen lijken nationale soevereiniteit en het non-interventiebeginsel zwaarder te wegen dan de bescherming van de burgerbevolking.

Deze tegenstelling staat model voor een scherper wordend verschil van opvatting over de fundamentele waarden en beginselen die aan de internationale orde ten grondslag liggen. Tegenover de naoorlogse westerse machten staan hierbij de opkomende machten, China en Rusland in het bijzonder. In de optiek van deze laatste twee landen – en van de opkomende landen in het algemeen – weerspiegelt de bestaande internationale orde, met haar nadruk op universele waarden en normen zoals individuele mensenrechten, democratie en markteconomie (Washington-consensus), de naoorlogse machtspolitieke verhoudingen en dient deze orde de westerse belangen. In hun verzet hiertegen dringen de opkomende landen aan op '*Dewesternization*'. Daarbij spitst de tegenstelling zich toe op het soevereiniteitsconcept, waarbij opkomende landen minder geneigd zijn een inbreuk op hun soevereiniteit te accepteren, op de universaliteit van mensenrechten en democratie, en de verdeling van de macht binnen de bestaande internationale instellingen (o.a. de *VN-Veiligheidsraad*, het *IMF* en de *Wereldbank*), waarbij de opkomende landen meer zeggenschap opeisen. Daarmee is de mondiale orde zelf – zowel wat betreft onderliggende beginselen als instituties – een bron van rivaliteit geworden.

Het bovenstaande illustreert de effectiviteits- en legitimiteitscrisis waaraan het multilaterale bestel ten prooi is gevallen; een crisis die zich in 2012 verder heeft verdiept. De kern van deze crisis is het onvermogen van het huidige bestel om zich aan te passen aan de veranderende mondiale verhoudingen (en aan de mondiale agenda van de toekomst). De fundamentele uitdaging hierbij is dat, waar het Westen niet (langer) in staat is op eigen kracht in een goed functionerend mondiaal bestuursstelsel te voorzien, inbreng en participatie van de opkomende landen ter ondersteuning van deze orde steeds belangrijker wordt. Integratie van opkomende landen in deze structuren is voor een effectief en legitiem systeem van *global governance* dan ook van groot belang. Opkomende landen zijn echter alleen bereid een deel van de last van *global governance* op zich te

nemen als zij zeggenschap en invloed krijgen en de *OESO*-landen bereid zijn in te schikken; een patstelling inzake *burden* en *power sharing* die vooraansnog niet is doorbroken. Het gevaar hierbij is dat landen zich geheel aan internationale samenwerkingsverbanden zullen onttrekken dan wel alternatieve vormen van samenwerking zullen aangaan, met als effect een risico van verdere erosie van bestaande multilaterale arrangementen.

Waar in het licht van een aantal prangende problemen op het gebied van mondiale publieke voorzieningen (*Global Public Goods/Millennium Development Goals*) meer samenwerking noodzakelijk is, verkleint de voortschrijdende fragmentatie de mogelijkheden tot collectief handelen, met mogelijk negatieve consequenties voor veiligheid en stabiliteit in de wereld (zie hierna).

Fragmentatietendensen beperken zich niet tot het mondiale niveau. Ook westerse organisaties als de NAVO, EU en OVSE lijden onder middelpuntvliedende krachten en gebrek aan relevantie. Voor de NAVO wordt de vraag steeds dwingender wat er zal gebeuren met de organisatie na afloop van de operaties in Afghanistan. Met een VS op grotere afstand en een geringe kans op nieuwe grootschalige operaties à la Afghanistan (onder Amerikaans leiderschap) lijkt de organisatie voorbestemd voor een rustpauze in haar bestaan. Tegelijkertijd staat met het door de VS bepleite concept van *global partnerships* het exclusieve en daarmee collectieve karakter van het bondgenootschap onder druk. Voor Europeanen betekent dit dat de verantwoordelijkheid voor veiligheid op het eigen continent en in de eigen omgeving meer en meer een zaak van de EU-landen zelf wordt. In 2012 heeft de Unie daarbij een grotere bereidheid tot het ondernemen van missies getoond, maar deze waren kleinschalig. Deze missies waren beperkt van samenstelling en veelal gericht op ondersteuning van het optreden door derden (zoals in Afrika), in de vorm van o.a. trainingen en logistieke steunverlening. Daarbij staan als gevolg van bezuinigingen op defensie de capaciteiten van individuele EU-landen onder grote druk. Overigens is de verdere ontwikkeling van de EU hoe dan ook onzeker, niet alleen vanwege de Eurocrisis, maar ook vanwege de grotere afstand die onder andere het Verenigd Koninkrijk lijkt in te nemen ten opzichte van de Unie.

Dit laatste versterkt een tendens die al in de Monitor 2012 werd geconstateerd, te weten samenwerking in *ad hoc*-coalities en thematische clusters van gelijkgezinde landen en binnen meer informele '*light touch*' samenwerkingsverbanden, ook wel bekend staand als *mini-multilateralism*. Binnen de EU manifesteert deze tendens zich niet alleen bij operationele missies, maar bovenal bij samenwerking op materieelgebied: bi-, tri- en multilateraal. Binnen de NAVO zijn daar de *global partnerships* en '*coalitions of the willing and able*'. Op mondiaal niveau is de *G20* het beste voorbeeld van het zogeheten '*multilateralism light*'. Idealiter vormen deze informele verbanden een opstap naar versterking en hervorming van bestaande verbanden. Maar er is ook een risico van aantasting en van verwatering van deze meer formele samenwerkingsarrangementen. In dit verband heeft 2012 laten zien dat de *G20* de belofte van een mondiaal leiderschapsforum, waarin zowel de ontwikkelde als de opkomende landen gezamenlijk de verantwoordelijkheid voor mondiale vraagstukken op zich nemen, vooraansnog niet heeft kunnen waarmaken. Het dilemma hier is echter dat in een wereld van verschuivende

machtsverhoudingen het vinden van brede, mondiale overeenstemming over internationale kwesties moeilijk zo niet onmogelijk is.

De genoemde fragmentatietendensen doen zich voor in een periode waarin gelijktijdig als gevolg van de druk op de openbare ruimtes, technologische ontwikkelingen en globalisering sprake is van een toenemende onderlinge afhankelijkheid in zowel positieve als negatieve zin. Dit laatste onderstreept dat het mondialiseringproces doorzet, alhoewel via een geografisch en qua drijvende krachten meer divers patroon en met een sterkere positie van de opkomende landen. Juist gezien de risico's en gevaren van dit proces, is het achterblijven van de mondiale *governance*-structuren een reden voor zorg en versterkt dit de onzekerheid binnen het internationale systeem.

Centraal bij dit alles staat het eerder genoemde vraagstuk van *mondiaal leiderschap*. Bij zwakke institutionele structuren moet dit primair van de grote mogendheden komen. Afgezet tegen het assenkruis is het de vraag of in de toekomst uit de dynamiek van de grote mogendheden een effectief leiderschap zal voortkomen in de vorm van een *G20/G8/G3* of dat de wereld een *G-Zero* staat te wachten en elke vorm van effectief leiderschap ontbreekt.

Belangrijkste waarschijnlijkheden

- 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

- 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.

3.4 Ontwikkeling op de dimensie statelijkheid – niet-statelijkheid

Een belangrijke conclusie van de Monitor 2012 was dat de invloed van *niet-statelijke actoren* binnen het internationale systeem toeneemt. Hun aantal groeit, evenals hun invloed. Dit vindt plaats in een wereld die gekenmerkt wordt door globalisering en in het bijzonder in het Westen door 'verdunning' van de macht van nationale overheden.

Wat betekent deze ontwikkeling voor het patroon van samenwerking binnen het internationale bestel? In antwoord daarop concludeerde de Monitor 2012 dat achter de noemer van niet-statelijke actoren een zeer divers gezelschap schuilgaat. Het effect van de toenemende manifestatie van niet-statelijke actoren op het internationale systeem was daardoor niet eenduidig aan te geven. Er werd gesproken over een 'pluriform beeld', waarbij bewegingen richting fragmentatie en een netwerksamenleving zichtbaar waren, maar niet-statelijke actoren (NGO's in het bijzonder) ook in samenwerking met staten binnen het multilaterale kwadrant opereerden.

Dit beeld onderschrijft de opvatting dat de klassiek-realistische benadering van een door staten beheerst internationaal systeem (*'the state as only actor assumption'*) sinds lange tijd tot het verleden behoort. Meer en meer is sprake van een *hybride, polycentrische* en in sommige opzichten netwerkachtige wereld waarin staten rivaliseren, samenwerken met en bestreden worden door een breed geschakeerd palet aan niet-statelijke actoren. Een wereld waarin diezelfde staten als gevolg van globalisering aan (beleids-)autonomie hebben ingeboet.

In de Monitor 2012 werd de verwachting uitgesproken dat de invloed van niet-statelijke actoren zou toenemen, in verschillende gedaantes en met verschillende effecten op samenwerking, stabiliteit en veiligheid binnen het internationale systeem. Tevens werd de verwachting uitgesproken dat NGO's zich in netwerken zouden gaan organiseren om zo meer invloed te krijgen op de internationale beleidsagenda (wapens, eerlijke handel, klimaat, etc.). De verwachting was ook dat vanuit de *civil society* en initiatieven van burgerbewegingen meer gebruik zou worden gemaakt van sociale media.

De Monitor 2013 bevestigt deze verwachtingen. Niet-statelijke actoren spelen een niet te onderschatten rol binnen het internationale systeem. Het effect van hun optreden is daarbij sterk afhankelijk van de aard van de desbetreffende niet-statelijke actor, de context waarbinnen deze opereert en de reactie van statelijke actoren. Evident is daarbij dat op tal van terreinen betrokkenheid van niet-statelijke actoren een voorwaarde is voor een effectieve aanpak van mondiale vraagstukken

Ten aanzien van de aard van niet-statelijke actoren moet daarbij een onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds niet-statelijke actoren die binnen de regels van het bestaande systeem opereren en zo invloed proberen uit te oefenen (zoals klassieke (I)NGO's, lobby's en het bedrijfsleven) en anderzijds groeperingen die zich met geweld *tegen* het systeem keren dan wel daar misbruik van proberen te maken (zoals terroristen, criminelen en piraterij). Kenmerkend voor de huidige hybride wereld is het optreden van minder georganiseerde, 'spontane' publieksbewegingen – *burgerbewegingen-nieuwe stijl* – die via sociale media een groot mobilisatievermogen hebben, tamelijk vluchtig zijn, zich op specifieke thema's richten en waarmee overheden in hun omgang grote moeite hebben. Deze bewegingen bevinden zich in een grijs gebied tussen de genoemde categorieën, d.w.z. niet-statelijke actoren die zich binnen het systeem en die zich tegen het systeem manifesteren. Deze groeperingen verzetten zich tegen het heersende systeem (bijvoorbeeld de wereld van de kapitalistische graai-economie), maar zonder daarbij geweld te gebruiken.

De verwachting is dat dergelijke burgerbewegingen frequenter zullen optreden en, mede afhankelijk van de economische crisis, aan kracht zullen winnen. Sociale media zoals *Facebook* en *Twitter* zullen hierbij in toenemende mate als mobilisatiemiddel gehanteerd worden. Op internationaal niveau zijn deze bewegingen relevant waar zij zich (met NGO's) weten te verenigen in netwerken die zich qua thematiek richten op vraagstukken inzake *global public goods*. Meer algemeen zullen de digitale media in de toekomst aan invloed winnen en door zowel statelijke als niet statelijke actoren worden ingezet om hun invloed te versterken.

Binnen westerse samenlevingen is de opkomst van deze bewegingen onderdeel van de *vertrouwenscrisis* waaronder deze samenlevingen al enige tijd lijden; een gezagscrisis die zich uitstrekt tot politiek en overheid, maar ook andere delen van de samenleving raakt. Waar mensen er geen vertrouwen in hebben dat zij langs de lijn van gevestigde democratische en juridische kanalen invloed kunnen uitoefenen, zullen zij, zeker in open samenlevingen als de westerse, hun toevlucht nemen tot alternatieve vormen van organisatie en beïnvloeding. Een ontwikkeling die door de snelheid en massaliteit van mobilisatie overheden voor uitdagingen plaatst. Ook klassieke NGO's worden door deze ontwikkeling uitgedaagd. Zij worden eveneens als onderdeel van de 'heersende klasse' gezien en derhalve als deel van het te bestrijden systeem.

De uitdagingen voor nationale overheden zijn daarbij door ontwikkelingen op het gebied van wetenschap en technologie complexer geworden. Technologie en technologische toepassingen komen via internet (*open sources*) steeds gemakkelijker en ruimer beschikbaar voor niet-statale actoren, die dit ten goede en ten kwade kunnen gebruiken. Waar deze ontwikkeling risico's oplevert voor de eigen rechtsorde en maatschappelijke veiligheid, zullen staten – in onderlinge samenwerking – pogen deze risico's te controleren door de vrije toegang tot bepaalde kennis en technologie te beperken. De uitdaging voor de in dit opzicht kwetsbaardere westerse samenlevingen is hierbij een evenwicht te vinden tussen het belang van privacy en individuele vrijheden enerzijds en veiligheid en rechtsorde anderzijds.

Waar voor westerse dan wel Europese samenlevingen het beeld dat uit de Monitor 2013 oprijst, hybride en complex is, geldt dit evenzeer op het mondiale niveau. NGO's en publieksbewegingen pogen op dat niveau, al dan niet in onderlinge samenwerking, invloed uit te oefenen op de internationale beleidsagenda en besluitvorming. De mondialisering zet door, voortgedreven door bedrijven die steeds vaker hun oorsprong buiten het OESO-gebied hebben, en door flitskapitaal dat zich aan de greep van nationale overheden onttrekt. Tegelijkertijd zijn er landen en gehele regio's die als gevolg van fragmentatie van statale structuren een groter risico van (al dan niet radicaal-islamistisch geïnspireerd) terrorisme, van politieke radicalisering binnen samenlevingen (Noord-Afrika/Midden-Oosten) en van criminele organisaties die zich in de samenleving weten te nestelen, laten zien; ontwikkelingen die direct en indirect een bedreiging vormen voor de regionale en mondiale veiligheid en stabiliteit. De niet-statale dimensie van een *polycentrische wereld* manifesteert zich derhalve sterker op tal van dimensies.

Daartegenover staan echter statelijke elementen die aan kracht winnen. 'The state is back'. Primair gaat het dan om autoritaire regimes als China en Rusland, die sterker hun stempel weten te drukken op het internationale systeem en middels de waarden die zij uitdragen (soevereiniteit, concept van mensenrechten, verzet tegen R2P en 'resource nationalism') het statelijk karakter van de internationale betrekkingen benadrukken. Deze ontwikkeling zal aan kracht winnen naarmate het internationale systeem verder verschuift in de richting van het multipolaire scenario. Dat immers is een scenario waarin staten en vooral de betrekkingen tussen de grote mogendheden domineren.

De opkomst van 'sterke staten' moet tegelijkertijd afgezet worden tegen de situatie in westerse/Europese landen en samenlevingen, waar niet van een 'zwakke staat' gesproken kan worden, maar wel van overheden waarvan het gezag onder druk staat als gevolg van wat de 'representativiteitscrisis' heet. Deze crisis is verergerd door de financieel-economische problemen. Daarmee immers is in deze landen een belangrijk collectief goed – te weten, de naoorlogse verzorgingsstaat – onder druk komen te staan, waarmee een wezenlijke bron van legitimiteit van nationale overheden is aangetast. Het resultaat is een groeiende groep van 'verliezers van de globalisering', met toenemende '*Politikverdrossenheit*' en het risico van maatschappelijke radicalisering en polarisering als mogelijk gevolg. Dit is bovendien een klimaat waarin het gevaar van '*lone wolves*' groter wordt.

Het niet-staatelijk element binnen de transnationale verhoudingen laat overigens onverlet dat internationale samenwerking nog immer wordt gedomineerd door staten. Dit kenmerk zal sterker worden in het licht van de beschreven machtsverschuivingen en multipolarisering. Voor zover niet-staatelijke actoren van invloed zijn, zal dit met name via westerse staten verlopen. Deze zijn door hun open samenlevingen gevoeliger voor beïnvloeding door niet-staatelijke actoren, maar tegelijkertijd ook kwetsbaarder als het gaat om irreguliere activiteiten van dergelijke actoren.

Belangrijkste waarschijnlijkheden

- De trend naar een meer hybride wereld van staten en niet-staatelijke 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

- 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 MONA-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?

3.5 Het mondiale dreigingsbeeld

De Strategische Monitor 2012 sprak de verwachting uit dat het *conflictspectrum* voor de komende jaren zou worden gekenmerkt door blijvende onzekerheid. Dit conflictspectrum had met name betrekking op oplopende spanningen tussen de grote mogendheden, blijvende risico's rond traditionele brandhaarden en toenemende rivaliteit over schaarse grondstoffen en hulpbronnen, waarbij met name opkomende landen zich manifesteerden. Daarnaast werd een intensivering van activiteiten in de vorm van 'irreguliere oorlogvoering' van niet-statelijke groeperingen in fragiele staten en arme landen waargenomen, en was er sprake van opkomst van meer 'hybride' gewelddadige groeperingen die transnationaal opereerden (georganiseerde criminaliteit). Daarbij werd in de Monitor 2012 aangetekend dat de kans op een gewapend conflict tussen de grote mogendheden klein was, maar dat hun rivaliteit zich sterker zou kunnen openbaren in hun 'achtertuinen' en rond onderwerpen als grondstoffen en natuurlijke hulpbronnen, daarbij mogelijk gebruik makend van *proxy forces*. In dit verband werd erop gewezen dat met het oog op de bescherming van hun economische belangen (omwille van toegang tot grondstoffen en andere natuurlijke hulpbronnen) de BRICS-landen steeds actiever en prominenter aanwezig zijn in regio's waar tot voor kort de westerse aanwezigheid en invloed domineerden (zoals het geval was in sommige delen van Afrika). Waar de BRICS-landen in hun buitenlands beleid minder hechten aan mensenrechten, rechtsstatelijkheid en democratie en het tegengaan van fragiliteit en instabiliteit, vormt hun aanwezigheid een bedreiging voor het westerse waardenpatroon en kan hun optreden de oorzaken van instabiliteit en conflict verergeren. Bovendien is er, zo werd gesteld, een risico van oplopende spanningen tussen deze landen en de westerse landen en donoren.

Het conflictpatroon was, zo luidde de conclusie van de Strategische Monitor 2012, in hoofdzaak *intrastatelijk* van aard, met het centrale staatsgezag – voor zover aanwezig – als inzet, dan wel zich afspelend tussen groeperingen binnen zwakke (fragiele/falende) staten, waarbij etnische, economische en/of religieuze factoren een belangrijke rol speelden. In dit conflictspectrum figureerden radicaal-islamistische groeperingen met een *Al Qaida*-signatuur prominent. Dit conflictpatroon concentreerde zich in de in het voorgaande reeds genoemde 'Gordel van Instabiliteit'. De verwachting werd uitgesproken dat de gebieden, lopend van Centraal-Amerika via Afrika richting het Midden-Oosten en Zuidoost-Azië, ook de komende vijf tot tien jaar bronnen van instabiliteit en conflict zouden blijven, waarbij in het bijzonder op de Hoorn van Afrika (Somalië, Soedan), Centraal- en West-Afrika, Afghanistan en Pakistan en, in het kielzog van de 'Arabische Lente', op het Midden-Oosten en Noord-Afrika (de *MONA*-regio) werd gewezen.

De Monitor 2013 geeft geen reden om deze verwachting in positieve zin bij te stellen. Het patroon van de afgelopen jaren heeft zich bestendigd. Conflicten zijn vooral intrastatelijk en '*protracted*' van aard. Met dit laatste wordt bedoeld dat deze conflicten bij gebrek aan een duurzame oplossing weer binnen afzienbare tijd opblaaien; de zogenaamde 'doorstart-conflicten'. Weliswaar is de situatie in sommige gebieden gradueel verbeterd, maar tegelijkertijd hebben zich nieuwe bronnen van instabiliteit gemanifesteerd, in het bijzonder in Sub-Sahara Afrika en het Midden-Oosten.

Positief is dat, mede als gevolg van (omstreden) *drone*-aanvallen, de capaciteit van Al Qaida en daaraan gelieerde groeperingen om zich te organiseren en aanvallen (in het Westen) uit te voeren, ernstig is aangetast. Dit geldt vooral voor Afghanistan, Pakistan, Jemen en Somalië, met voor de kust van Somalië ook een afnemende piraterij-activiteit. Maar de situatie in deze landen blijft, mede door de zwakke staatsstructuren, zeer instabiel. Een terugval in enkele van deze landen is waarschijnlijk, waarbij met name Pakistan – een risicoland met nucleaire wapens in een instabiele regio – een risico vormt voor de regionale en mondiale veiligheid en stabiliteit. Dat geldt ook voor Afghanistan, waar in het licht van de komende terugtrekking van de geallieerde strijdmacht de situatie uiterst ongewis blijft.

In sommige regio's is sprake van een ernstige verslechtering van de veiligheidssituatie. Dit geldt voor Sub-Sahara Afrika, waar in Mali het centrale gezag de controle over delen van het eigen grondgebied heeft verloren aan radicaal-islamistische, aan *Al Qaida* gelieerde strijdgroepen; Mali, dat tot voor kort bekend stond als een voorbeeld van goed bestuur en stabiliteit, maar dat binnen enkele weken tot de status van falende dan wel fragiele staat is vervallen en een broeinest dreigt te worden voor radicale, terroristische groeperingen. Een conflict dat bovendien consequenties heeft voor de stabiliteit in de gehele regio en dat, in samenhang met conflicten in omliggende landen (zoals Nigeria), geheel West-Afrika in een conflictzone dreigt te transformeren. Een zone waar radicalisering, terrorisme en criminaliteit samenkomen en waar sprake lijkt te zijn van een opmars van radicaal-islamistische groeperingen. Onzeker is daarbij of de gevolgen hiervan zich tot deze regio zullen beperken of dat dit zal overslaan naar andere delen van de wereld in de vorm van bijvoorbeeld terrorisme.

In combinatie met de blijvende instabiliteit en fragiliteit in de Hoorn van Afrika en Centraal-Afrika onderstrepen de recente gebeurtenissen in Sub-Sahara Afrika hoezeer Afrika een bron van instabiliteit is. Tevens laten deze gebeurtenissen zien dat de groeiende invloed van opkomende mogendheden aldaar een potentiële bron van spanningen en rivaliteit tussen de grote mogendheden kan zijn.

Onzekerheid is er ook over de voortgang en uitkomsten van de 'Arabische Lente'. In vervolg op de volksopstanden aldaar zijn er positieve ontwikkelingen in de vorm van reguliere verkiezingen, maar tegelijkertijd zijn ook in de landen die nog relatief stabiel zijn (Egypte, Tunesië, Marokko, Jordanië) de tegenstellingen toegenomen, en bestaat de vrees dat onder de vlag van democratie meer radicale islamitische bewegingen hun macht zullen gebruiken om vrijheden terug te draaien. Voor grote delen van de bevolking, waaronder met name jongeren, is de economische situatie nog immer uitzichtloos, wat het gevaar van radicalisering met zich brengt. Daarnaast zijn er in de MONA-regio landen waar het centraal gezag zwak is als gevolg van etnische en religieuze tegenstellingen (Libië, Jemen, Libanon), dan wel de volksopstand in een burgeroorlog zonder zicht op een uitkomst is ontstaan. Dit laatste is het geval in Syrië, waar de internationale gemeenschap onmachtig blijkt om in te grijpen; Syrië, een risicoland uitgerust met massavernietigingswapens, waarbij het geweld jihadistische strijders van buiten – waaronder ook uit Nederland – aantrekt. Een totale desintegratie

van het land, met gevolgen voor de hele regio (Turkije en de Koerdische kwestie, Libanon, Jordanië, Israël) en daarbuiten (terrorisme en de inzet van chemische wapens) is niet denkbeeldig en waarschijnlijker geworden.

De strijd in Syrië is daarnaast een onderdeel van een regionaal conflict geworden, met aan de ene kant Iran, dat in het Syrië van Assad (en Libanon/*Hamas*) traditioneel een trouwe bondgenoot had, en aan de andere kant de Golfstaten, die Iran juist als grootste bedreiging zien. Dit verklaart de steun van de Golfstaten aan de Syrische opstandelingen; steun waarmee zij de machtsbalans in het Midden-Oosten in het nadeel van Iran hopen te veranderen. Diezelfde Golfstaten vrezen overigens het overslaan van de 'Arabische Lente' naar de eigen samenlevingen.

De situatie in het Midden-Oosten is in 2012 verder gecompliceerd door de oplopende spanningen over het Iraanse nucleaire programma. De kans op een aanval op Iran – door Israël, de VS of beide landen – is als gevolg van de diplomatieke impasse over de Iraanse nucleaire activiteiten groter geworden. Zo'n interventie zal zowel politiek als economisch tot ver buiten de directe regio gevolgen hebben. Het dilemma hierbij is dat ook niet-ingrijpen, met als mogelijk gevolg een Iraans nucleair wapen, vérgaande consequenties kan hebben, zowel voor de regionale en mondiale stabiliteit als voor de geloofwaardigheid van het non-proliferatieregime.

De genoemde ontwikkelingen onderstrepen de onzekerheid binnen het internationale bestel. Aan dit beeld moeten dan nog worden toegevoegd de oplopende spanningen in Azië als gevolg van het Chinese optreden inzake eilanden in de Zuid- en Oost-Chinese Zee en van de nucleaire dreiging van de kant van Noord-Korea, de sterkere manifestatie van hybride vormen van geweld in de vorm van georganiseerde transnationale criminaliteit, o.a. in landen als Mexico en Colombia, waar de staat de greep op delen van het land verloren heeft, de corrumpering van het staatsgezag in een groot aantal landen (Centraal-Azië, China, etc.) en de toenemende druk op de mondiale *openbare ruimtes* – lucht, water, grondstoffen, etc. – met potentieel gevolgen voor veiligheid en stabiliteit.

Dit laatste is het resultaat van een combinatie van voortgaande klimaatverandering, de blijvende groei van de wereldbevolking en de snelle economische ontwikkeling in de opkomende landen en regio's. Als gevolg van deze ontwikkelingen zal de druk op de beschikbare grondstoffen en andere natuurlijke hulpbronnen, op schone lucht en op water, voedsel, etc. toenemen, waarbij het vraagstuk van beschikbaarheid wordt gecompliceerd door verschillende dwarsverbanden (bijvoorbeeld voedsel in relatie tot *biofuels*).

Deze situatie wordt verder bemoeilijkt door het beleid van landen, dat er in sommige gevallen (China) op gericht is de aanvoer en beschikbaarheid van grondstoffen via overheidsingrijpen veilig te stellen, grondstoffen als politiek instrument te gebruiken (Rusland), en om onafhankelijkheid op het gebied van specifieke grondstoffen na te streven. Dat laatste geldt in het bijzonder voor de VS, die zich middels de exploitatie van gas en olie uit schaliegesteentes op afzienbare termijn tot de grootste producent

van olie en gas zullen hebben ontwikkeld en tevens in belangrijke mate in de eigen behoefte aan fossiele brandstoffen zullen kunnen voorzien. Dit is een ontwikkeling die op termijn mogelijk ook vérgaande geopolitieke en economische gevolgen zal hebben. Geopolitiek onder andere waar het de Amerikaanse aanwezigheid in de Golfregio betreft en de bereidheid daar met militaire presentie de vrije doorvaart en daarmee de voorzieningszekerheid van olie en gas te garanderen. Die noodzaak wordt minder bij een afnemende Amerikaanse energieafhankelijkheid van dit gebied. Economische gevolgen betreffen het effect van een toenemend aanbod van gas en olie (en kolen) op de wereldmarkten voor energie en daarmee de prijsvorming. Landen die voor hun inkomsten afhankelijk zijn van export van gas en olie (Rusland, de Golfstaten) zijn in dit opzicht kwetsbaar.

De inzet op 'grondstofonafhankelijkheid' onderstreept dat landen onvoldoende vertrouwen hebben in de vrije beschikbaarheid van grondstoffen en in de werking van markten. Dit gebrek aan vertrouwen geldt ook voor grondstoffen die niet direct of op korte termijn door fysieke schaarste worden bedreigd (zoals olie en gas). De vrees voor politieke instabiliteit is daarbij een belangrijke reden om een meer strategisch beleid te voeren en mogelijk zelfs over te gaan tot vormen van '*resource nationalism*'.

In dit opzicht is er sprake van grotere onzekerheid, ook al vanwege het moeizame verloop van het overleg over het beheer van de 'mondiale openbare ruimtes'. De kans dat schaarstes of de perceptie van schaarstes tot conflicten leiden of de instabiliteit in gebieden vergroten (mede in samenhang met droogte, voedselgebrek, overstromingen, migratiestromen), neemt bij dit alles toe. Met name de 'Gordel van Instabiliteit' is hierbij kwetsbaar. In de daar gelegen hoe dan ook reeds fragiele staten en regio's is vaak een opeenstapeling van onderling samenhangende bronnen van (potentiële) instabiliteit en conflict waarneembaar rond schaarste aan water en voedsel, rond grondstoffen, en de gevolgen van klimaatverandering.

Vanuit Europees perspectief is daarnaast de ontwikkeling van het Arctisch gebied relevant. Het Noordpoolgebied heeft een schat aan grondstoffen die voor omliggende landen en voor Europa belangrijk zijn. Tegelijkertijd is er in het licht van de verschillende aanspraken een risico op spanningen en conflict. Daarbij moet worden benadrukt dat het onzeker blijft op welke termijn het gebied exploreerbaar en exploiteerbaar zal zijn en er ook sprake is van samenwerking tussen partijen.

Bij de openbare ruimtes zijn ook de toegang tot, en de toepassing en het gebruik van, wetenschap (kennis) en technologie relevant. Duidelijk is dat technologische ontwikkelingen die veiligheidsimplicaties hebben zullen doorzetten. Nieuwe technologieën zullen via de 'open ruimte van het internet' en open bronnen zowel voor statelijke als niet-statale actoren vrijelijk beschikbaar zijn, met een groter risico van misbruik in de vorm van digitale aanvallen of andere vormen van ontwrichting (waaronder terrorisme) als gevolg. Dit gevaar weegt in het bijzonder zwaar voor westerse samenlevingen, die vanwege hun technologisch geavanceerde infrastructuur (informatiesysteem, betalingssystemen, etc.) bij uitstek kwetsbaar zijn voor dergelijke gebeurtenissen.

Tot slot moet bij het dreigingsbeeld gewezen worden op het risico van radicalisering van bepaalde groeperingen als gevolg van de financieel-economische crisis; een risico dat in het bijzonder de EU-lidstaten treft. Voor deze landen geldt in het algemeen dat het gevaar van radicaal-islamistisch en rechts- en links-extreem geweld in 2012 eerder is afgenomen dan toegenomen. De ontwikkelingen in de Arabische wereld en Afrika laten echter zien dat het risico van het overslaan van terrorisme en van radicalisering aanwezig blijft. Het gevaar van radicalisering en polarisatie bestaat vooral binnen Europese samenlevingen zelf, als gevolg van de financieel-economische crisis, waarbij met name de hoge jeugdwerkloosheid in delen van de EU een bron van instabiliteit kan worden. Dit laatste is vooral het geval bij het uitblijven van economisch herstel. Dan zou zich in delen van de EU een explosief mengsel van teleurstelling, verlies aan vertrouwen in het overheidsgezag, populisme en xenofobie kunnen ontwikkelen die groepen en eenlingen tot geweld zou kunnen aanzetten. Hierbij zij aangetekend dat migratie een thema zal blijven en dat, in het licht van internationale ontwikkelingen en een vraag naar arbeid, migratie het komende decennium eerder zal toe- dan afnemen.

Genoemde ontwikkelingen vragen om internationale samenwerking. Zoals reeds is opgemerkt, verloopt die uitermate moeizaam, of dit nu de *global public goods* of stabilisering van conflictregio's betreft. Ten aanzien van dit laatste tekent zich internationaal een trend van een nieuwe arbeidsdeling af. Mede als gevolg van bezuinigingen op hun (defensie-)budgetten zijn westerse landen steeds minder bereid zelf fysiek te interveniëren in dergelijke conflicten. Steeds vaker wordt samenwerking gezocht met regionale en lokale organisaties en coalities (*ECOWAS*, Afrikaanse Unie) die verantwoordelijk worden gehouden voor de interventie op de grond, waarbij de westerse steun zich op afstand beperkt tot inzet van technologische middelen (verkenning, *drones*, luchtaanvallen) en training en ondersteuning; een ontwikkeling die past in een bredere trend waarbij het Westen aan positie verliest en zich terughoudender opstelt.

Belangrijkste waarschijnlijkheden

- 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 mogendheden in gebieden van instabiliteit.

Belangrijkste onzekerheden

- 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.

4 Strategische schokken/verliezers-winnaars

Het voorgaande laat een wereld in verandering, maar bovenal een wereld in *onzekerheid* zien. Die onzekerheid kan meer radicale uitkomsten krijgen bij het optreden van strategische schokken. Het gaat hierbij om wellicht niet waarschijnlijke, maar wel realistische en denkbare gebeurtenissen die, indien zij zich voordoen, grote gevolgen (kunnen) hebben voor de mondiale of nationale veiligheid en stabiliteit.

In de Strategische Monitor 2012 is een reeks schokken genoemd, waarvan sommige terugkeren in de separate hoofdstukken over actoren en drijvende krachten. Opvallend daarbij is dat de genoemde schokken (zowel in de Strategische Monitor 2012 als in de huidige Monitor) zich richten op een aantal thema's:

De EU/Eurozone en het risico van het uiteenvallen daarvan, in combinatie met grote maatschappelijke en politieke onrust in individuele lidstaten. Een schok die in het licht van de economische crisis en de hoge (jeugd-)werkloosheid denkbaar is en onder invloed van politieke ontwikkelingen binnen lidstaten en de reacties van de financiële markten niet kan worden uitgesloten.

Een crisis rond de Amerikaanse dollar. Een schok die vooral wordt ingegeven door de waarneming dat binnen het sterk gepolariseerde Amerikaanse politieke bestel overeenstemming over een structurele aanpak van de Amerikaanse schulden en begrotingstekorten op de korte en middellange termijn niet waarschijnlijk is.

De politieke instabiliteit in de 'Gordel van Instabiliteit', waarbij een aantal schokken varieert van een machtsgreep door islamistische radicalen/terroristen, gebruik van massavernietigingswapens door terroristen, een Iranees nucleair wapen, ineenstorting van het centrale gezag in Pakistan, tot een Israëlische aanval op Iran. Deze schokken illustreren de fragiliteit en instabiliteit waaraan delen van Afrika en het Midden-Oosten, alsmede sommige 'risicolanden' ten prooi zijn gevallen.

Schokken die betrekking hebben op de kwetsbaarheid van moderne open samenlevingen en die de risico's illustreren van moderne communicatiemiddelen en de open toegang tot kennis en technologie.

Daarnaast zijn er de winnaars en de verliezers van het 'mondiale spel om macht, invloed en prestige'. In het afgelopen jaar gaat het daarbij vooral om de verliezers.

Zoals ook in de Strategische Monitor 2012 werd geconstateerd, staat **het Westen** – de VS en het EU/OESO-gebied – op relatief verlies, tegen de achtergrond van een voortgaande verschuiving in de internationale machtsverhoudingen. Onzeker zijn daarbij met name de vooruitzichten voor de Europese Unie/Eurozone en **Japan**, terwijl de Amerikaanse vooruitzichten sterk samenhangen met het vermogen de Amerikaanse schulden aan te pakken.

Als potentieel verliezer kunnen ook **landen die voor hun inkomsten sterk afhankelijk zijn van gas- en olie-export** gezien worden. Bij een groter aanbod van gas en olie kunnen zij hun inkomsten zien afnemen en is er een risico van groeiende ontevredenheid en onrust in deze landen. Van de grote mogelijkheden verkeert Rusland in dit opzicht in een kwetsbare positie.

Verliezer is ook het **multilaterale regime van instellingen, procedures en afspraken ter sturing van het internationale systeem**. Dit bestel is in 2012 verder onder druk komen te staan. De effectiviteits- en legitimiteitscrisis van het multilaterale systeem heeft zich verdiept, zonder dat er een reëel vooruitzicht is op hervorming.

Verliezers zijn ook de **'mondiale openbare ruimtes'**. Internationale overeenstemming over de aanpak van problemen inzake schaarstes, klimaatverandering en proliferatie lijkt verder weg dan ooit.

Tot slot zijn er de **'verliezers van de globalisering'**: die groeperingen binnen vooral westerse samenlevingen, die zich het slachtoffer voelen van de economische problemen en de crisis in de Eurozone, die hun vertrouwen in het democratisch bestel dreigen te verliezen, met groeiende risico's van radicalisering en extremisme als gevolg.

5 Het assenkruis: van multilateraal naar multipolair?

Wat betekenen de beschreven ontwikkelingen voor de inkleuring van het eerder beschreven assenkruis? Is er sprake van een verschuiving in de richting van een specifiek scenario, richting een van de vier kwadranten die in de 'Verkenningen' worden onderscheiden (multipolair, multilateraal, fragmentatie en netwerk; zie figuur 1)?

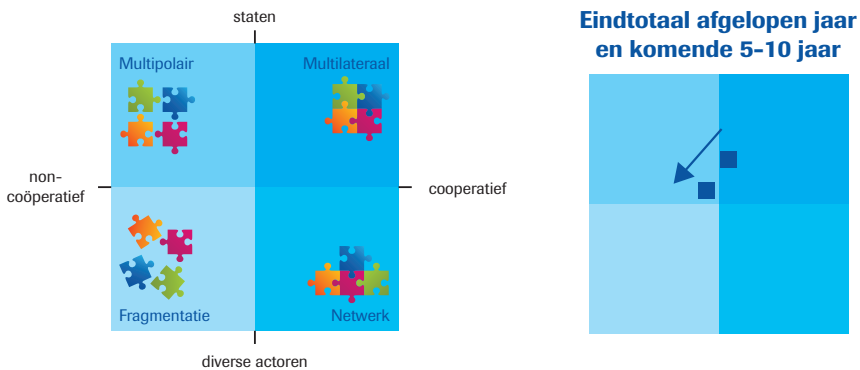
In onderstaand assenkruis worden de geaggregeerde verwachtingen van de toekomstige verschuivingen binnen de vier kwadranten schematisch weergegeven. Voor ieder separaat hoofdstuk over de actoren en drijvende krachten is het assenkruis, met als basis de Monitor 2012, ingevuld aan de hand van de ontwikkelingen van het afgelopen jaar en de verwachtingen voor de komende vijf à tien jaar. De coördinaten in figuur 2 zijn gebaseerd op een samenvoeging van alle assenkruisen uit de separate hoofdstukken over de actoren en drijvende krachten.

Allereerst is op basis van een kwalitatieve analyse van de ontwikkelingen van het afgelopen jaar voor alle drijvende krachten en actoren afzonderlijk het assenkruis ingevuld en zo de verschuiving van het internationale systeem binnen de vier scenario's zichtbaar gemaakt. Hetzelfde geldt voor de richting waarin het assenkruis zich de komende vijf à tien jaar zal bewegen. Ook die is voor iedere actor en drijvende kracht afzonderlijk opgesteld. In deze samenvattende paragraaf wordt alleen de algemene ontwikkeling van het *totaal* aantal drijvende krachten en actoren weergegeven. Een verdere uitwerking en toelichting van het assenkruis is te vinden in bijlage 1 van dit rapport.

Figuur 2 laat zien dat ten opzichte van de Strategische Monitor 2012 op grond van de waarnemingen over het afgelopen jaar het punt op het assenkruis richting het nulpunt verschuift. Dit betekent dat het punt op het assenkruis in de richting van het multipolaire kwadrant verschuift, maar dat het internationale systeem zich nog steeds in het multilaterale kwadrant bevindt; een ontwikkeling die strookt met de trend zoals waargenomen in zowel de Verkenningen als de Strategische Monitor 2012. Het gaat hierbij echter om een marginale verschuiving ten opzichte van de vorige editie van de Monitor.

Tegelijkertijd laat figuur 2 zien dat, afgezet tegen de verwachtingen voor de komende vijf tot tien jaar, de wereld zich *verder* richting het nulpunt zal bewegen, om uiteindelijk terecht te komen in het multipolaire kwadrant. Ook dit komt overeen met de verwachtingen uit de Monitor 2012. In welk tempo deze ontwikkeling de komende vijf tot tien jaar zal doorzetten, blijft echter onzeker. Hoewel er meer fragmentatie kan worden verwacht, zullen de komende vijf à tien jaar staten nog steeds de belangrijkste actoren blijven. De verwachting is echter dat, gezien de complexiteit en onzekerheid van huidige ontwikkelingen binnen drijvende krachten zoals mondialisering, economie en technologie, deze staten moeilijker het hoofd kunnen bieden aan de uitdagingen die deze drijvende krachten met zich meebrengen. Het feit dat internationale samenwerking moeizaam verloopt en blijft, draagt hier nog verder aan bij.

Figuur 2 Totale, geaggregeerde, verschuivingen binnen het assenkruis (zie bijlage 1 voor toelichting)



6 Mondiale veiligheid/veiligheid Nederland

Wat betekent het voorgaande voor de mondiale veiligheid en stabiliteit en, waar Nederland onlosmakelijk met het internationale systeem verbonden is, voor de veiligheid van Nederland? Hiervoor is een reeks van ontwikkelingen en gebeurtenissen besproken die direct dan wel indirect gevolgen (kunnen) hebben voor de veiligheid en stabiliteit in de wereld. Op grond van de analyse in de Monitor 2013 verdienen de volgende bijzondere vermelding:

Het gevaar van een directe gewelddadige confrontatie tussen de grote mogendheden is nog steeds klein, maar de spanningen binnen het internationale systeem nemen toe. Dit is het geval wat betreft de relatie tussen de VS en China en die tussen China en Japan. Deze spanningen zijn inherent aan een internationaal bestel waarin zich een ingrijpende herschikking van de internationale machtsverhoudingen aftekent en een machtsovergang aanstaande is. Deze fricties worden minder geremd door de zwakke mondiale *governance*-structuren.

De Pacific en de Indische Oceaan en, op termijn, mogelijk het Arctisch gebied, zijn of kunnen zones worden waar zich een groeiend gevaar van wedijver en conflict ontwikkelt. Daarbinnen is vooral Zuidoost-Azië kwetsbaar, in het licht van de Chinese hegemoniale ambities en de Amerikaans reactie daarop.

Veel problemen inzake instabiliteit, conflict van velerlei aard en fragiliteit blijven gecentreerd in de 'Gordel van Instabiliteit', waarbij met name de instabiliteit en fragiliteit in grote delen van Afrika en in een aantal landen van de MONA-regio zich lijken te verdiepen. Vanuit Europees perspectief bezien, betekent dit dat de instabiliteit in de directe eigen omgeving groter wordt, met groeiende risico's van 'spill-over'-effecten (terrorisme, vluchtelingen, etc.).

Opkomende landen proberen hun invloed in traditioneel westerse zones van invloed uit te breiden.

Westerse/Europese landen vertonen een grotere terughoudendheid om (grootschalig) te interveniëren met het oog op stabilisatie.

De internationale economie blijft fragiel, waarbij op het terrein van de beschikbaarheid en voorzieningszekerheid van natuurlijke hulpbronnen vooral het risico van politieke instabiliteit in landen en regio's die hiervan afhankelijk zijn of over grote voorraden natuurlijke hulpbronnen beschikken, een potentieel versturende factor is of in de toekomst kan zijn.

Bovengenoemde factoren illustreren dat de wereld wordt gekenmerkt door een complex geheel van oude en nieuwe dreigingen, waarbij in het bijzonder risicolanden, fragiele staten en de Amerikaans-Chinese relatie in het oog springen. Het onderstreept dat de constatering van de Monitor 2012 op hoofdlijnen nog steeds geldt: de onzekerheid binnen het wereldsysteem is onverminderd groot.

Voor **Nederland** geldt ook nog steeds de constatering uit de Monitor 2012 dat er geen directe bedreiging van de Nederlandse fysieke veiligheid is in de zin van een grootschalige militaire aanval op Nederlands grondgebied. Een dergelijke aanval is uiterst onwaarschijnlijk. Wel is er een zekere dreiging van digitale aanvallen en kan ook de inzet van een massavernietigingswapen vanuit een risicoland of door terroristen niet worden uitgesloten. Maar ook die kans is klein.

De belangrijkste bedreigingen voor Nederland, als samenleving die open en sterk met de internationale omgeving is verweven en daardoor kwetsbaar is, betreffen niet-conventionele/niet-militaire dreigingen en externe effecten die Nederland in zijn veiligheid – breed gedefinieerd – kunnen raken. Bezien vanuit de Monitor 2012 en de daarin geconstateerde onzekerheden binnen het internationale systeem, zijn deze risico's niet verminderd. Voor Nederland gaat het daarbij om de volgende risico's:

Het gevaar van **terroristische aanslagen**, waarbij vooral de ontwikkelingen in het Midden-Oosten en Sub-Sahara-Afrika reden tot zorg zijn. De kans dat terroristen zich op het grondgebied van de EU richten, is daarbij aanwezig vanwege geografische afstand en directe betrokkenheid van EU-lidstaten bij conflicten in de vorm van interventies.

Minder groot, maar toch aanwezig, is **het risico dat massavernietigingswapens in handen van terroristische groeperingen vallen**, bijvoorbeeld als gevolg van de ineenstorting van het regime in Syrië.

Een **niet-conventionele ontwrichting van kritische infrastructuur als gevolg van digitale aanvallen** (*hacking*). Dit risico is groter als gevolg van de toegenomen afhankelijkheid van kwetsbare technologie en de grotere beschikbaarheid van kennis en technologie voor niet-statelijke groeperingen.

Waar Nederland sociaaleconomisch tamelijk stabiel is, zou bij aanhouden van de economische crisis **de maatschappelijke cohesie verder onder druk** kunnen komen te staan, met een verdieping van de vertrouwenscrisis als gevolg. Onder die omstandigheden neemt het risico van polarisering en radicalisering binnen de samenleving toe. Deze risico's zijn overigens groter in andere, zwaarder door de economische crisis getroffen lidstaten van de EU.

De laatste factor onderstreept de kwetsbaarheid van Nederland in vooral economische zin als gevolg van de sterke verwevenheid met het mondiale financieel-economische systeem. De belangrijkste risico's die een bedreiging vormen voor de Nederlandse economische veiligheid betreffen **een verdieping van de Eurocrisis, sociaal-economische/politieke onrust in EU-lidstaten, oplopende spanningen tussen de VS en China, en verdere ontwrichting van het Midden-Oosten**, waarbij een mogelijke Israëlische aanval op Iran vermelding verdient. Deze ontwikkelingen, die in het licht van de hiervoor gegeven analyse voorstelbaar zijn, zullen een negatief effect hebben op de mondiale en Europese economie, op de energievoorzieningszekerheid

en de mondiale stabiliteit, kunnen een bedreiging vormen voor de vrije doorvaart via belangrijke mondiale scheepvaartroutes en zullen daarmee, gegeven de Nederlandse afhankelijkheid van internationale (economische) ontwikkelingen, Nederland economisch kunnen schaden.⁷

Naast economische kwetsbaarheden kunnen mogelijke natuurrampen, o.a. in de vorm van overstromingen, een reële bedreiging voor Nederland vormen. Zo blijkt uit het rapport *'Aanpassing aan klimaatverandering: strategie en beleid'* van de Algemene Rekenkamer dat Nederland niet goed is voorbereid op de gevolgen van klimaatverandering; het gaat daarbij met name om grootschalige overstromingen met nationale gevolgen.

Het voorgaande laat zien dat, uitgaande van de in de *Strategie Nationale Veiligheid* (2012) onderscheiden vijf vitale belangen, de belangrijkste uitdagingen voor Nederland wat betreft veiligheid (potentieel) op het terrein van de economische en fysieke veiligheid liggen en op het vlak van sociale en politieke stabiliteit. Een constatering die tevens de samenhang tussen externe en interne veiligheid onderstreept.

Bovengenoemde risico's bevestigen maar weer eens hoezeer Nederland afhankelijk is van een stabiele internationale orde die is ingebed in een effectief stelsel van multilaterale instellingen en regels. Vanuit Nederlands perspectief vormen in dit licht de geconstateerde zwakke staat van het multilateraal bestel en de stroeve samenwerking tussen de grote mogendheden, in combinatie met het afgenomen vermogen van het Westen om aan dit systeem vorm te geven, reden tot zorg.

7 Beleidsimplicaties voor Nederland

Welke beleidsimplicaties kunnen uit de voorgaande analyse worden afgeleid als het gaat om het Nederlandse buitenlandbeleid? Allereerst laat het voorgaande zien dat de Nederlandse belangen onlosmakelijk verbonden zijn met ontwikkelingen binnen het internationale bestel. Deze verbondenheid gaat zowel op voor het veiligheidsgebied als het economisch en ecologisch gebied. Als klein land tussen grote spelers is Nederland voor de behartiging van zijn belangen sterk aangewezen op en afhankelijk van internationale samenwerking. Op eigen kracht kan Nederland slechts in zeer beperkte mate het verschil maken. Dit blijkt o.a. waar Nederland, zelfs als het gaat om het meest vitale belang (te weten de territoriale veiligheid), afhankelijk is van samenwerking in bondgenootschappelijk en EU-verband.

De primaire kaders waarbinnen Nederland traditioneel zijn belangen behartigt, te weten VN/multilaterale instellingen, NAVO en EU, staan daarbij onder druk.

⁷ In dit verband kan ook gewezen worden op de risico's die besproken worden in de Nationale Risico Beoordeling 2011. Zie: *Nationale Risicobeoordeling*, Den Haag, 2012.

Deze ankers bieden minder houvast en richting. Dat was een belangrijke conclusie van de Verkenningen, die ook door de Strategische Monitor 2012 werd onderschreven. De Monitor 2013 geeft geen reden om dit beeld bij te stellen.

Daarbij is allereerst de verzwakking van het multilaterale bestel een vanuit Nederlands perspectief gezien verontrustende ontwikkeling. Een op instituties en regels gebaseerd internationaal systeem vormt enerzijds het *weefsel* van een stabiele internationale (rechts-)orde, waarbinnen het Nederlands belang bij veiligheid en stabiliteit, rechtvaardigheid en welvaart wordt 'verzekerd'. Anderzijds is zo'n *rule-based system* een natuurlijk kader waarbinnen Nederland samenwerking met het oog op de behartiging van specifieke belangen kan initiëren en onderhouden. Dit laatste is belangrijk, gezien de constatering dat Nederland toch vooral afhankelijk is van samenwerking *met anderen*.

Een tweede ontwikkeling die in de Monitor 2013 naar voren komt, is de sterkere manifestatie op diplomatiek, economisch en militair gebied van opkomende landen binnen het internationale systeem. Daartegenover staat een terugtrekkende beweging en terughoudender opstelling van westerse landen, de EU-lidstaten in het bijzonder. Mede als gevolg van de financieel-economische crisis wordt door tal van landen bezuinigd op de krijgsmacht, het diplomatieke postennet, het internationale cultuurbeleid en op het OS-budget. Ook Nederland schroeft zijn internationale presentie terug. Een ontwikkeling die saillant is waar, gegeven de sterke afhankelijkheid van internationale samenwerking en de gaande machtsverschuiving de zichtbaarheid en invloed van Nederland, Europa en meer in het algemeen het Westen juist een grotere investering in het buitenlandbeleid vereist. Dit laatste ook al om het westerse waardenpatroon uit te dragen en te beschermen.

Het voorgaande onderstreept dat het voeren van een actief buitenlandbeleid voor Nederland een noodzaak blijft, evenals de bereidheid internationaal verantwoordelijkheden op zich te nemen. De uitdaging daarbij is om deze noodzaak op evenwichtige wijze te verwezenlijken in een periode van krimpende middelen. Ook dit laatste onderstreept de noodzaak tot internationale samenwerking.

Op grond van de Monitor 2013 kunnen voor de oriëntatie van een actief buitenlandbeleid de volgende conclusies worden getrokken:

- **Nederland zal zich sterker moeten richten op samenwerking in ad hoc-verbanden en thematische clusters**, waarbij voorkomen moet worden dat dit de cohesie van in het bijzonder EU en NAVO aantast. Belangrijk daarbij is vast te stellen wat in het licht van de internationale aanwezige capaciteiten de specifieke Nederlandse bijdrage zou kunnen zijn. Een vraag die niet in de laatste plaats van belang is bij de toekomstige inrichting van de krijgsmacht⁸, maar die voor het

8 Specifieke beleidsimplicaties ten aanzien van de krijgsmacht worden separaat besproken in het recent gepubliceerde Clingendael-advies over de krijgsmacht van de toekomst. Zie: Colijn, 2013.

buitenlandbeleid in het algemeen geldt en de noodzaak van prioriteiten ('niches') benadrukt.

- Bij een afnemende betekenis van de NAVO voor de verzekering van veiligheid en stabiliteit in de omgeving van de EU, verschuift het zwaartepunt van de Nederlandse inspanningen op het gebied van veiligheid en stabiliteit richting de EU c.q. naar bilaterale, trilaterale en multilaterale samenwerkingsverbanden van EU-lidstaten.

Aansluiting bij dergelijke verbanden en afstemming van capaciteiten in EU-verband is daarbij cruciaal met het oog op behartiging van de Nederlandse belangen.

- Het Nederlands belang bij een goed functionerend internationaal bestel van *global governance* en van een effectief multilateraal systeem op mondiaal en regionaal niveau vereist een blijvende **beredheid en capaciteit om internationaal verantwoordelijkheden** op zich te nemen.
- **Het Nederlands beleid inzake veiligheid en stabiliteit moet zich in samenwerking met Europese partners vooral op de MONA, Sub-Sahara Afrika, Afrika in het algemeen en de Kaukasus/Kaspische Zee-regio richten.** Vanuit het mondiale dreigingsbeeld bezien, doen de belangrijkste bedreigingen voor Nederland/Europa zich namelijk voor in de periferie van de EU (MONA, Sub-Sahara Afrika, Kaukasus/Kaspische Zee).
- Vanuit het mondiale patroon van machtsverhoudingen bezien en de daar gaande verschuivingen, zal Nederland steeds meer aangewezen zijn op **samenwerking met EU-partners** om invloed uit te oefenen. De band met de VS, in het bijzonder de Europees-Amerikaanse band, blijft daarbij van grote betekenis. Tegelijkertijd neemt de invloed van niet-OESO-landen op het internationale systeem toe. Waar het Nederlands buitenlandbeleid traditioneel sterk op het Westen gericht is (geweest), zijn de banden van Nederland met de opkomende landen zwakker. **Bij een toenemende invloed van deze landen is het met het oog op de Nederlandse belangenbehartiging noodzakelijk de relaties met niet-OESO-landen aan te halen.** Daarbij gaat het vooral om opkomende landen onder het niveau van de 'echte grote mogendheden' China en India. Dat hogere niveau vraagt om een Europese benadering. Maar daaronder is er ruimte voor Nederlandse initiatieven in bilateraal verband, waarbij in het bijzonder Turkije, Indonesië, Zuid-Afrika, Brazilië en Zuid-Korea potentiële partners zijn.

Het bovenstaande laat zien dat de wereld onzeker is, maar dat een wereld van onzekerheid ook kansen biedt voor Nederland.

Literatuur

- Colijn, K., Drent, M., Homan, K., Rood, J. en Zandee, D. (2013), *Clingendael's visie op de toekomst van de krijgsmacht*. Den Haag: Instituut Clingendael.
- Grevi, G. (2009). *The interpolar world: a new scenario* (Occasional paper 79). Parijs: EU Institute for Security Studies.
- Goldstone, J.A. (2011, december 2). The rise of the TIMBIs. *Foreign Policy*.
- Ikenberry, G.J. (2011). 'The future of the liberal world order'. *Foreign Affairs*, 90(3), 56-68.
- Kliman, D.M. en Fontaine, R. (2012). *Global swing states; Brazil, India, Indonesia, Turkey and the future of international order*. Washington: German Marshall Fund/Center for a New American Security.
- Lee, B., Preston, F., Kooroshy, J., Bailey, R., Lahn, G. (2012). *Resources Futures*. Londen: Chatham House.
- Lijn, van der, J. en Teftedarija, A. (2012). *Clingendael Strategische Monitor. Continuïteit en onzekerheid in een veranderende wereld*. Den Haag: Instituut Clingendael.
- PwC (2013). *Global Economy Watch 2013-January 2013*. PricewaterhouseCoopers.
- Verkenningen (2010). *Houvast voor de krijgsmacht 2020*. Den Haag: Ministerie van Defensie.



Obama aanhanger draagt zowel de Amerikaanse als de Chinese vlag.
De relaties tussen beide landen zullen de komende jaren een grote invloed uitoefenen op de stabiliteit binnen het internationale systeem.
Foto: Bob Jagendorf

2

Grootmachten

Frans-Paul van der Putten (coördinatie; China)

Ivan Briscoe (Brazilië)

André Gerrits (Rusland)

Peter van Ham (VS)

Susanne Kamerling (India)

Maaïke Okano-Heijmans (Japan)

Jan Rood (EU)

Introductie

In de Strategische Monitor 2012 werden ten aanzien van het systeem van *grote mogendheden* twee belangrijke conclusies getrokken. Ten eerste is er de gaande machtsverschuiving binnen het internationale systeem die ten koste gaat van de VS en EU. Opkomende mogendheden als China, India en Brazilië met in hun kielzog Rusland waren in staat sterker hun stempel op het internationale systeem te drukken, in het bijzonder inzake kwesties betreffende soevereiniteit, mensenrechten en het neoliberale paradigma van de *Washington-consensus*. Ten tweede en in samenhang met de eerste ontwikkeling verliep de samenwerking tussen de grote mogendheden moeizamer, waarbij met name werd gewezen op de oplopende spanningen in de Amerikaans-Chinese relatie.

Dit hoofdstuk bespreekt de ontwikkelingen binnen het systeem van grote mogendheden over het afgelopen jaar. Als grootmachten of grote mogendheden worden hier beschouwd: staten die op veiligheidspolitiek en/of economisch gebied tot de meest invloedrijke internationale actoren behoren. Op basis van hun permanente lidmaatschap van de VN Veiligheidsraad en/of de omvang van hun economie en bevolking worden in dit hoofdstuk de volgende actoren als grote mogendheid aangemerkt: de Verenigde Staten, China, Rusland, de Europese Unie, Japan, India en Brazilië. De nadruk ligt daarbij op het identificeren van gebeurtenissen en processen die van invloed zijn op het potentieel tot onderlinge samenwerking tussen deze actoren in de komende jaren.

Onderlinge samenwerking tussen bovengenoemde grootmachten is van groot belang voor het functioneren van het multilaterale systeem en voor internationale stabiliteit. De primaire voorwaarde voor samenwerking tussen grote mogendheden is het nastreven van gemeenschappelijke doelen. Voor het goed functioneren van multilaterale verbanden en internationale instituties is het bovendien noodzakelijk dat de grote mogendheden een gemeenschappelijke visie hebben op de uitgangspunten, beginselen en fundamentele waarden waarop deze verbanden en instituties zijn gebaseerd. De aandacht in dit hoofdstuk gaat daarom vooral uit naar recente ontwikkelingen die duiden op verschuivingen in de wijze waarop deze doelen en visies zich tot elkaar verhouden.

Binnen de groep van grote mogendheden vormen de VS samen met de EU en Japan een kerngroep. De VS zijn wereldwijd zowel op economisch als op veiligheidspolitiek gebied nog steeds de meest toonaangevende actor. Wat betreft doelen en visies op het internationale systeem staan de EU (en haar afzonderlijke lidstaten) en Japan relatief dicht bij het Amerikaanse standpunt. Binnen deze kerngroep is er nog immer een hoge mate van samenwerking. De overige actoren – Brazilië, Rusland, India, China – vormen geen hechte groep, ondanks het feit dat ze gezamenlijk de *BRIC* hebben opgericht. De *BRIC* is een los samenwerkingsverband gericht op samenwerking tussen deze opkomende machten; een verband waartoe inmiddels ook Zuid-Afrika is toegetreden en dat sindsdien bekend staat als de *BRICS*. De mate van samenwerking tussen de BRICS-landen onderling en met de VS-geleide kerngroep verschilt per actor en thema.

Voor het functioneren van het multilaterale systeem bestaan er drie essentiële categorieën van relaties. Ten eerste gaat het om de hechtheid van de betrekkingen binnen de VS-geleide kerngroep. Aangezien de VS als gevolg van de machtsverschuiving binnen het internationale systeem en de interne problemen minder dan voorheen in staat zijn om zelfstandig als mondiaal leider op te treden, is het belang van deze betrekkingen toegenomen. Daarnaast gaat het om het vermogen van de twee grootste mogendheden, de VS en het opkomende China, om hun onderlinge rivaliteit in te perken (zie box 1). In mindere mate is, als derde categorie, ook de stabiliteit van de overige bilaterale relaties belangrijk. Afgezien van deze categorieën van bilaterale relaties blijft het optreden van de VS, tot op heden nog steeds als grootste onder de grote mogendheden, een factor van aanzienlijk belang voor het functioneren van het multilaterale systeem.

1 Significante veranderingen in het afgelopen jaar

De afgelopen vier jaren heeft in de **Verenigde Staten** de regering Obama zich in internationaal opzicht terughoudend opgesteld. Conflicten werden uit de weg gegaan, of – zoals in het geval van de crisis in Libië en Mali – gedeeltelijk aan anderen overgelaten. De terughoudendheid van de VS ten opzichte van de Syrische burgeroorlog versterkt het beeld van een selectieve, bescheiden VS dat zich al eerder onder de noemer van *‘leading from behind’* tijdens de Libië-oorlog aftekende. Het is de vraag of deze bescheidenheid wordt ingegeven door de onderkenning dat de VS mede als gevolg van binnenlandse problemen niet langer de middelen heeft om een leidende (of hegemoniale) rol te spelen, of dat het gaat om een bewuste keuze voor terughoudendheid. Hoe dan ook, de houding van de VS heeft verreikende gevolgen voor de draagkracht en effectiviteit van het multilaterale systeem (*NAVO, VN, IMF*), waar ook Nederland sterk van afhankelijk is.

De economische crisis heeft invloed op het buitenlands- en defensiebeleid van de VS, evenals de houding van de VS ten aanzien van het Midden-Oosten, Azië en Europa. De Obama-regering heeft kritiek op de EU (met name Duitsland, dat volgens Washington meer zou moeten doen om de crisis te beëindigen), omdat de economisch-financiële crisis ook de VS raakt. Washington dringt daarom om puur pragmatische, economische redenen aan op verdere Europese integratie.

Het afgelopen jaar hebben de VS hun blikveld verder richting Azië verbreed. Na zijn herverkiezing koos Obama er voor om tijdens zijn eerste buitenlandse reis naar Zuidoost Azië te gaan. Tijdens die reis bezocht hij als eerste Amerikaanse president ooit Birma en Cambodja. Deze ontwikkeling past bij de indruk dat Europa voor de VS in geopolitiek opzicht van minder gewicht wordt. De aankondiging dat de VS vanaf 2020 zestig procent van de marine in de Azië-Pacific regio zal stationeren, is in dit opzicht geen verrassing, maar blijft toch significant. De strategische *‘tilt’ (pivot)* ten faveure van Azië betekent ook dat de VS de betrekkingen met landen als Japan, Australië, Zuid-Korea, Singapore, Indonesië, Vietnam en de Filipijnen (nog) verder zullen aanhalen.

Ondanks deze ontwikkelingen is het overheersende beeld dat er meer continuïteit dan verandering is in het Amerikaanse buitenlandse beleid. Er zijn accentverschuivingen (zoals de tendens richting grotere terughoudendheid), maar tegelijk is de sterke aandacht voor de Azië-Pacific regio niet nieuw. Het is bovendien een bevestiging van een indicatie dat de VS wel degelijk bereid zijn om hun belangen in de wereld te verdedigen. Echter, de VS voelen zich niet langer geroepen om als *'Global Cop'* elke brandhaard, waar dan ook ter wereld, te blussen. De VS zijn door de economische machtsverschuiving en de economisch-financiële crisis ook gedwongen om keuzes te maken. Het is daarbij niet vreemd dat met name Europa daarbij meer dan voorheen aan het eigen lot wordt overgelaten.

De economische problemen in de **Europese Unie** hebben zich de afgelopen periode doorgezet zonder dat er een reëel vooruitzicht is ontstaan op een duurzame en structurele oplossing voor de crisis binnen de Eurozone. Opvallend voor het afgelopen jaar is daarbij dat zowel de spanningen binnen de Eurozone tussen de betrokken landen als de spanningen binnen Eurolanden zijn toegenomen. Tussen de Eurolanden spitsen deze fricties zich toe op de vraag in welk tempo en in hoeverre de Zuidelijke landen in het bijzonder hun economie en begrotingen op orde moeten zien te krijgen en in hoeverre de rijkere Eurolanden bereid zijn hen daarbij met inzet van onder andere het Europese noodfonds en IMF-gelden te ondersteunen. Dit vraagstuk wordt gecompliceerd door de economische situatie in de Zuidelijke Eurolanden die mede als gevolg van de doorgevoerde bezuinigingen ernstig is verslechterd. Binnen een aantal Eurolanden is sprake van een hoge tot zeer hoge (jeugd-)werkloosheid. Het probleem van groeiende (jeugd-)werkloosheid zal in het hoofdstuk Mondialisering aan bod komen. Mede als gevolg hiervan staat het vermogen van regeringen tot verdere bezuinigingen en hervormingen zwaar onder druk en worden landen geplaagd door maatschappelijk protest, sociaaleconomische onrust en politieke fragiliteit. Tegelijkertijd staat ook de EU in haar geheel onder druk van middelpuntvliedende krachten, waarbij in het bijzonder de steeds grotere distantie die het Verenigd Koninkrijk ten aanzien van het Europese project neemt, opvalt.

Ook op extern terrein was de afgelopen periode een lastige voor de EU. Mede als gevolg van de Eurocrisis is het mondiale aanzien van de Unie verder verzwakt. Van daadkrachtig leiderschap ten aanzien van de grote mondiale vraagstukken was het afgelopen jaar geen sprake, laat staan dat de Unie zich als een krachtadig pleitbezorger van een effectief mondiaal multilateraal bestel heeft kunnen manifesteren. Ook in de relatie met de directe omgeving (de Arabische regio/Midden-Oosten/Noord-Afrika/Oost-Europa en Rusland) moet gesproken worden van *grosso modo* moeizame verhoudingen, waarbij van de Europese ambitie om door middel van samenwerking, partnerschap en associatie democratisering, de rechtsstaat en markteconomische hervormingen te stimuleren in deze regio's weinig tot niets terecht is gekomen. In de mediterrane regio is de situatie na het beloftevolle begin van de Arabische lente op haar minst onvoorspelbaar. In de Oostelijke buurstaten is er, in het bijzonder waar het Rusland en Oekraïne betreft, sprake van regressie naar een meer autoritair bestuur.



President Jacob Zuma van Zuid-Afrika begroet Vladimir Poetin voorafgaand aan de vijfde BRICS summit die in maart 2013 plaats vond in Durban, Zuid Afrika.

Foto: Government ZA

De drievoudige crisis – de aardbeving, tsunami en nucleaire rampspoed – die **Japan** in maart 2011 trof, werkt op uiteenlopende beleidsterreinen door in 2012 en zal ook de komende jaren voelbaar blijven. Door de tijdelijke uitschakeling van alle kernreactoren opereerde Japan in 2012 voor het eerst in 42 jaar voor korte tijd geheel zonder kern-energie. In mei 2012 presenteerde de overheid de doelstelling om in de jaren 2030 vrij van nucleaire energie te zijn. Mede door binnenlandse en buitenlandse druk werd deze doelstelling niet overgenomen door het Japanse kabinet.

In 2011 had Japan voor het eerst in ruim 30 jaar een handelstekort – dat ook in 2012 bleef bestaan. De sterke Japanse yen bemoeilijkt de export en droeg bij aan een verzwakking van de positie van het internationaal opererende Japanse bedrijfsleven, dat toch al te kampen heeft met groeiende concurrentie uit buurlanden. De overheid investeerde verder in hulp aan Japanse bedrijven in het buitenland (met name in infrastructuur), evenals aan toerismebevordering. Regionaal monetair beleid kende enkele doorbraken, met overeenkomsten inzake *currency swaps*, een wisseltermijncontract en tegelijkertijd de start van directe yen-yuan handel. Ook bleef Japan investeren in Europa, alhoewel in mindere mate dan in 2011 toen het flink investeerde in *EFSF* Euro-obligaties. De discussie in Japan over het nut en de noodzaak tot het sluiten van handelsakkoorden staat hoog op de agenda, maar blijft zonder concrete afspraken.

Het tweepartijstelsel in Japan begint in toenemende mate geïnstitutionaliseerd te worden; de tijd van eenzijdige dominantie van de *Liberaal-Democratische Partij (LDP)* ligt in het verleden. Toch is een nieuwe radicale omvorming van de twee grootste politieke partijen en de opkomst van nieuwe spelers niet uit te sluiten. De binnenlandse crises en de toegenomen spanningen met China hebben ertoe geleid dat zowel de politiek (vooral de *Democratische Partij van Japan, DPJ*) als het Japanse publiek in meer algemene zin de relatie met de Verenigde Staten meer is gaan waarderen. In december 2012 won de LDP de verkiezingen waardoor deze partij voor het eerst in drie jaar weer aan de macht kwam. LDP-leider Shinzo Abe, die als uitgesproken nationalistisch bekend staat, trad vervolgens aan als de nieuwe premier van Japan.

In 2012 besloten de VS en Japan de stationering van circa 9.000 Amerikaanse mariniers van Okinawa naar Guam los te koppelen van de controversiële vervanging van de mariniersvliegbasis te Futenma door een nieuwe basis te Henoko. In september werden, ondanks verzet daartegen door de lokale bevolking, door het Amerikaanse marinierscorps *V-22 Osprey*-toestellen op de basis Futenma gestationeerd. Sancties op Noord-Korea en Iran werden verlengd en nieuwe sancties werden opgelegd, o.a. in reactie op een Noord-Koreaanse kernproef begin februari. In geval van Iran speelde druk van de VS een rol. Dit resulteerde in een vermindering van import van Iraanse olie door Japan. De dialoog met Noord-Korea werd in de loop van 2012 weer op gang gebracht, maar concrete resultaten blijven vooralsnog uit, en deze is bovendien als gevolg van de oplopende spanningen rond de Noord-Koreaanse nucleaire ambities in 2013 verder onder druk komen te staan.

Het defensiebeleid van Japan is aan substantiële verandering onderhevig, zoals geïllustreerd door de versoepeling van het verbod op wapenexport in december 2011. In het afgelopen jaar zijn de territoriale geschillen van Japan met buurlanden China (Senkaku/Diaoyu), Zuid-Korea (Takeshima/Dokdo) en Rusland, ook wel de *'Northern Territories'* genoemd, weer opgelaaid. Er werd adequater gereageerd dan in 2010, maar vooral het conflict met China liep hoog op, met anti-Japanse demonstraties en vernielingen van Japanse bezittingen in China. Chinese consumenten boycotten in de laatste maanden van 2012 de verkoop van Japanse auto's en andere producten, met negatieve gevolgen voor de Japanse economische groei.

In **China** was er in het afgelopen jaar een grote mate van politieke turbulentie. Hoewel er nauwelijks onzekerheid bestond over wie in november 2012 als opvolgers van President en Partijsecretaris Hu Jintao en Premier Wen Jiabao zou worden gepresenteerd (Xi Jinping en Li Keqiang) waren er toch signalen van grote spanningen rondom de leiderschapswisseling, die in de regel slechts één keer per decennium plaatsvindt. Zo was er een schandaal rond Bo Xilai, de Partijsecretaris van de stad Chongqing; een onverwacht lange periode van onduidelijkheid over de datum van het Partijcongres waarop de leiderschapswisseling zou worden besloten; en het onverklaarde verdwijnen van Vice-President Xi Jinping uit de openbaarheid gedurende bijna twee weken.

De economische groei van China was in 2012 lager dan verwacht. Wereldbank en IMF voorzien dat de groei van het *BNP* dit jaar op iets minder dan acht procent zal uitvallen (Wassener, 2012). De lage groei zou het gevolg zijn geweest van de verminderde afzetmogelijkheden op westerse markten en van overheidsmaatregelen uit eerdere jaren gericht op het verminderen van de inflatie en het afkoelen van de vastgoedmarkt. Toch blijft China met dit lagere groeicijfer nog steeds een belangrijke aanjager van de mondiale economische groei.

De politieke relaties van China met diverse buurlanden verslechterden in 2012, met name als gevolg van conflicterende claims op eilanden en maritieme rechten in de Zuid- en Oost-Chinese Zeeën. De eerder genoemde incidenten in het najaar rondom de Sennaku/Diaoyu eilanden betekenden een ernstige verslechtering in de Chinees-Japanse relatie, die ook gevolgen had op mondiaal niveau. Aan de jaarvergaderingen van IMF en Wereldbank, die in 2012 in Tokio plaatsvonden, deden de leiders van China's belangrijkste financiële instellingen niet mee, uit protest tegen het Japanse beleid inzake de omstrede eilanden. De afwezigheid van China op de top zette de verhoudingen tussen Japan en China verder op scherp.

De verdeeldheid beperkte zich niet tot Japan en China. Een maritiem incident in de Zuid-Chinese Zee zette in het voorjaar de betrekkingen met de Filippijnen onder druk. Het lijkt waarschijnlijk dat de territoriale geschillen in de Zuid-Chinese Zee – en de betrokkenheid van China en de VS daarbij – er de oorzaak van waren dat de jaarlijkse ministeriële *ASEAN*-conferentie dit jaar zonder gezamenlijke slotverklaring werd afgesloten. Dit betekent dat voor het eerst sinds de oprichting van de organisatie, de Zuidoost-Aziatische landen er niet in slaagden de gezamenlijke slotverklaring als symbool van eensgezindheid overeind te houden. Deze gebeurtenis duidt op een toenemend gevaar van regionale verdeeldheid als gevolg van rivaliteit tussen vooral China en de VS, waarbij landen worden gedwongen om partij te kiezen.

In lijn met deze laatste ontwikkeling en met een trend die in 2010 begon, zijn de Chinees-Amerikaanse betrekkingen in 2012 verder verslechterd. De Amerikaanse diplomatieke, economische en militaire initiatieven in Oost-Azië worden door China beschouwd als pogingen om het land onder druk te zetten zodat het zich op economisch en buitenlands-politiek gebied voegt naar de wensen van Washington. Vanuit Chinese optiek betekenen deze initiatieven ook een aanmoediging voor China's buurlanden om zich krachtiger op te stellen in de diverse territoriale geschillen. De nabijheid van belangrijke Amerikaanse luchtmacht- en mariniersbases (op Okinawa) in combinatie met de veiligheidsalliantie tussen de VS en Japan, geven de gespannen situatie rond de Senkaku/Diaoyu-eilanden een extra dimensie. Als gevolg hiervan is een gewapend incident tussen China en Japan rondom de eilanden minder waarschijnlijk. Tegelijkertijd kan het uitbreken van een conflict aanzienlijk gevaarlijker zijn voor de regionale en mondiale stabiliteit. Zoals in eerdere jaren waren er ook wrijvingen tussen Beijing en Washington over de nucleaire programma's van Noord-Korea en Iran. In 2012 was daarnaast eveneens de Syrië-crisis een belangrijke bron van onenigheid tussen de beide mogendheden. Tegenover deze spanningen staan ook positieve ontwikkelingen. Zo hebben de VS en

China hun bilaterale strategische en economische dialoog (*S&ED*) verder uitgebouwd. Het diplomatiek incident rondom mensenrechtenactivist Chen Guangcheng, die tijdens de S&ED de Amerikaanse ambassade in Beijing in vluchtte, werd door zowel de VS als China aangepakt op een wijze die weinig schade aan de dialoog aanrichtte.

In februari 2013 maakte het Amerikaanse internetbeveiligingsbedrijf *Mandiant* bekend dat het sterke aanwijzingen heeft dat de Chinese strijdkrachten betrokken zijn bij een groot aantal recente computerinbraken in de Verenigde Staten. De Chinese hackers zouden zich in de eerste plaats hebben gericht op het binnendringen in de computersystemen van vitale infrastructuurbedrijven, zoals wapenproducenten, energietransportbedrijven en bedrijven die verantwoordelijk zijn voor de internetbeveiliging van andere bedrijven. Volgens de *New York Times* zou deze hackersgroep ook verantwoordelijk zijn geweest voor het stelen van informatie over Coca Cola's bedrijfsstrategie toen het Amerikaanse frisdrankbedrijf een grote overname in China aan het voorbereiden was. Hoewel de Chinese overheid stellig ontkent dat het betrokken is bij cyberinbraken in de VS of elders, gelooft de Amerikaanse regering al langere tijd dat China een grote bedreiging vormt op cybergebied. Vorig jaar waarschuwde de Amerikaanse Minister van Defensie *Panetta* voor een 'cyber Pearl Harbor', in relatie met onder andere China's cyberactiviteiten. De Amerikaanse strijdkrachten besteden grote aandacht aan het versterken van hun eigen capaciteit voor cyberoorlogvoering.

De politieke ontwikkelingen in **Rusland** lieten in 2012 meer continuïteit dan verandering zien. Continuïteit kan in de Russische context ook worden begrepen als een vorm van stagnatie, op basis waarvan op termijn instabiliteit en veranderingen kunnen worden verwacht. De belangrijkste formele politieke gebeurtenissen waren de parlementsverkiezingen in december 2011 en presidentsverkiezingen in maart 2012. De parlementsverkiezingen resulteerden in een overwinning van Verenigd Rusland, de partij van president Poetin, die ondanks fraude lager uitviel dan was voorzien en voorspeld. In maart vonden presidentiële verkiezingen plaats die met 64 procent van de stemmen volgens verwachting werden gewonnen door Vladimir Poetin. Dmitri Medvedev en Poetin wisselden van positie: Medvedev werd premier, Poetin werd – opnieuw – president. Door de dominante positie van Poetin wordt echter niet over een (nieuw) tandem gesproken.

Belangrijker dan de uitslagen van de verkiezingen en de formele positiewisselingen was het omvangrijke protest dat op de Doemaverkiezingen volgde (ongeveer 100.000 demonstranten in Moskou op 24 december 2011). Nieuwe oppositionele leiders dienden zich aan, waaronder Ruslands bekendste blogger Aleksej Navalny. De protesten werden zowel binnen als buiten Rusland geïnterpreteerd als een uiting van groeiende politieke onvrede en assertiviteit van vooral de grootstedelijke jeugd en de middenklasse. Hoewel Rusland het meest verhitte politieke seizoen sinds het begin van de jaren negentig beleefde, hadden de protesten geen directe politieke gevolgen. Ondanks enkele juridische hervormingen (zoals een verruiming van de wet op de registratie van politieke partijen) gedurende de laatste maanden van het presidentschap van Medvedev, werden geen wezenlijke politieke openingen gecreëerd. De teugels werden daarentegen juist strakker aangetrokken. De voormannen van de oppositie werden herhaaldelijk opgepakt. Wetgeving op het terrein

van demonstraties en non-gouvernementele organisaties werd verscherpt. In februari werden vier jonge vrouwen opgepakt tijdens een anti-Poetin actie in de Christus Verlosserkerk in Moskou. De rechtszaak tegen Pussy Riot en de veroordeling van de vrouwen trok wereldwijde aandacht. In de noordelijke Kaukasus duurde het conflict voort. In de eerste helft van 2012 zouden 185 personen zijn gedood en 168 gewond door politiek en religieus geweld, meldt de website *'Caucasian Knot'* (De Waal, 2012).

In economisch opzicht ging het Rusland het afgelopen jaar voor de wind. De olieproductie nam toe en bereikte het hoogste niveau sinds het uiteenvallen van de Sovjet-Unie. Rusland wist daarbij te profiteren van de onrust in het Midden-Oosten. De inflatie bleef laag; het overheidstekort beperkt. De levensstandaard bereikte het niveau van voor de financiële crisis. Opiniepeilingen lieten zien dat economische voorspoed zich niet langer vertaalde in groeiende steun vanuit de samenleving voor de heersende politieke orde en machthebbers. Dit plaatst vraagtekens bij de bestendigheid van het 'sociaal contract' tussen regime en (een belangrijk deel van de) bevolking: politieke loyaliteit of passiviteit in ruil voor stijging van de levensstandaard. Na dertien jaar onderhandelen trad Rusland in augustus 2012 toe tot de *Wereldhandelsorganisatie (WTO)*. De belangrijkste overweging voor het lidmaatschap lijkt de noodzakelijke concurrentieverbetering van de Russische economie te zijn. De komende jaren moet blijken wat het lidmaatschap Rusland, maar ook andere lidstaten op zal leveren.

In de buitenlandse politiek bleef de Russische Federatie streven naar een continuering van de eigen autonome (soevereine) positie in een multipolaire mondiale orde. Ingenomen posities werden bestendigd, in het bijzonder door verzet tegen (unilaterale) sancties en militair optreden tegen Iran en tegen het opvoeren van de druk op de machthebbers in Syrië. De onderhandelingen met de EU over een Partnerschap- en Samenwerkingsverdrag duurden voort. Mogelijke problemen tussen de EU en de Russische Federatie lijken zich toe te spitsen op onenigheid over de positie van het aardgasbedrijf *Gazprom* op de Europese gasmarkt. In de eigen omgeving (voormalige Sovjet-Unie) wist Rusland zijn positie niet verder te versterken. Oezbekistan schortte zijn lidmaatschap van de *Collective Security Treaty Organisation (CSTO)* op. Geen enkele voormalige Sovjetrepubliek toonde zich bereid de afvallige en door Rusland feitelijk geannexeerde regio's van Georgië (Zuid-Ossetië en Abchazië) te erkennen. Multipolair en multilateraal blijven de kernbegrippen van de mondiale positie van Rusland. Een sterk interstatelijke visie op internationale politiek, die een binnenlandspolitieke pendant heeft in een patrimoniaal presidentieel system, wordt gekoppeld aan een streven naar – in aantal beperkte – mondiale multipolariteit.

De groeiende mondiale economische betekenis van **Brazilië** evenals zijn toegenomen internationale assertiviteit ingezet door voormalig president Lula, zijn in 2012 afgezwakt. Na een groeisprint van zeven-en-half procent in 2010 zijn de huidige economische prestaties van Brazilië veel bescheidener. De meest recente officiële cijfers laten een groei van twee procent in het afgelopen jaar zien; het laagste percentage sinds 2009. Tal van maatregelen, zoals belastingvoordelen op consumentenproducten, werden het afgelopen jaar genomen met als doel de vraag te stimuleren. De huidige

president Dilma Rousseff heeft stappen ondernomen om het ondernemingsklimaat te stimuleren met maatregelen die de private sector moeten verleiden tot deelname aan een ambitieus infrastructuurplan: een groot deel van de begroting zal worden besteed aan verbeteringen van het vervoer in de aanloop naar het wereldkampioenschap voetbal in 2014 en de Olympische Spelen in Rio de Janeiro in 2016. Tegelijkertijd met de lancering van het ambitieuze plan werd Rousseff in 2012 geconfronteerd met een staking van naar schatting 400.000 werknemers uit de publieke sector; een van de grootste stakingen in de sociale geschiedenis van Brazilië.

Het activistische en interventionistische economisch beleid van de huidige regering is er op gericht om een evenwicht te bewaren tussen het stimuleren van de consumptie en het behouden van het vertrouwen van het bedrijfsleven. Deze aanpak werd door Rousseff zelfs gepresenteerd als dé manier om de wereldwijde economie te stimuleren, zo bleek tijdens haar toespraak tot de VN Algemene Vergadering in september 2012. Bij dit alles is corruptie een blijvend probleem. In augustus 2012 ging een proces tegen 38 topambtenaren van start naar aanleiding van beschuldigingen van corruptie tegen Rousseff's eigen regering en die van haar voorgangers. Het proces kan worden gezien als een uiting van haar poging om een diepgaande verandering teweeg te brengen in de politieke cultuur. Dit beleid is kracht bijgezet door de oprichting van een waarheidscommissie, die momenteel de acties van de militaire dictatuur tussen 1964 en 1985 onderzoekt.

Het buitenlandse beleid van Brazilië lijkt in toenemende mate onderhevig te zijn aan conflicterende en mogelijk onverenigbare belangen. Terwijl het Brazilië van Lula, die in 2010 nog samen met Turkije met een voorstel tot het opslaan van Iraans verriekt uranium kwam, gekenmerkt werd door diplomatiek activisme is de regering onder het bewind van Rousseff aanzienlijk minder luidruchtig geworden op het wereldtoneel. Zo is Brazilië opvallend stil gebleven over de burgeroorlog in Syrië, zelfs toen het land zijn ambassadepersoneel terugriep uit de hoofdstad Damascus.

Tegelijkertijd heeft Brazilië zijn invloed in de eigen regio uitgebreid op een manier die met name in Latijns-Amerika niet altijd positief is ontvangen. De houding van Brazilië wordt in de regio namelijk gezien als poging tot vestiging van een regionale hegemonie. Dit blijkt onder andere uit een toenemende militaire aanwezigheid in het Amazonegebied, de inzet van *drones* vliegtuigen bij de Boliviaanse grens om zo drugshandel tegen te gaan en de Braziliaanse uitingen van nationale trots. In de woorden van Julia Sweig: *'Brazilië lijkt op zoek te zijn naar een broze balans: het land verzet zich tegen ondemocratische politieke krachten in een multilaterale omgeving, terwijl zij haar eigen economische belangen beschermt om zo haar diplomatieke gewicht in Zuid-Amerika veilig te stellen'* (Sweig, 2012).

De toekomstige sportevenementen zullen hoogstwaarschijnlijk het imago van Brazilië als *soft power* op mondiaal niveau meer glans geven. Door de dominante status van het land in de regio te benadrukken, worden de inherente spanning in het Braziliaans buitenlands beleid echter geaccentueerd. Tegelijkertijd kan door de sportevenementen een aantal van de onopgeloste binnenlandse aangelegenheden weer terugkeren in

de internationale schijnwerpers. Zo is de armoede weliswaar teruggedrongen, maar eenzelfde ontwikkeling heeft zich niet voorgedaan bij de misdaad in de steden: het aantal moorden in Sao Paulo is toegenomen met 21 procent tijdens de eerste helft van 2012, terwijl de pacificatie van de *Rocinha favela* in Rio de Janeiro, van essentieel belang voor de Olympische Spelen, zwak blijft.

In **India** hebben de eerste kwartalen van 2012 een terugval in de economische groei laten zien ten opzichte van voorgaande jaren (5,3-5,5 procent in 2012 tegen 7-8 procent in het voorgaande jaar). Als deze tegenvallende economische groei doorzet is dit een belangrijk signaal dat niet alleen de binnenlandse ontwikkeling van India kan remmen, maar ook een impact kan hebben op de wereldwijde economische groei. De lagere groei is naast aan een verminderde export en afgenomen binnenlandse consumptievraag, vooral te wijten aan interne zwaktes zoals een verminderde output van de agrarische- en productiesector, falende infrastructuur en vastgelopen hervormingen (OECD, 2012). Illustratief hiervoor is de massale elektriciteitsuitval in juli 2012 waarbij 600 miljoen mensen werden getroffen. Dit betekent *grosso modo* dat de helft van het land bijna twee dagen zonder stroom zat.

Net als voor de overige grootmachten, viel in het Indiase buitenlandbeleid meer continuïteit dan verandering waar te nemen. De visie op de internationale politiek bleef nadrukkelijk gericht op de eigen autonome positie in een toenemende multipolaire wereld, met een pleidooi voor hervorming van het multilaterale systeem.

Het afgelopen jaar heeft, net als 2011, een trend laten zien waarin India als niet-permanent lid van de VN Veiligheidsraad zich multilateraal heeft opgesteld door onder andere binnen de VN-kaders initiatieven voor hervormingen te ontplooiën met als doel multilaterale organisaties zoals de VN representatiever te maken. Het grotere, onderliggende doel is, net als in het geval van Brazilië, het op termijn verkrijgen van een permanente Indiase zetel in de Veiligheidsraad. Opvallend hierbij is de stem van India vóór de resolutie ten aanzien van Syrië; dit is een mogelijke trendbreuk ten opzichte van het traditionele non-interventiebeleid van de Indiase overheid.

India blijft inzetten op nauwere samenwerking met de VS en landen in de regio om de groeiende macht van China te balanceren en de rivaliteit en aanhoudende spanningen tussen de VS en China en China en de buurlanden van India te compenseren. De rivaliteit met China om het regionale leiderschap houdt aan, maar tegelijkertijd blijft India actief het belang van samenwerking in regionale organisaties benadrukken.

Assenkruis

De belangrijkste ontwikkeling van het afgelopen jaar wat betreft samenwerking tussen de grote mogendheden is de verslechtering in de veiligheidspolitieke betrekkingen tussen de VS en China, en Japan en China. De relatie tussen de VS en Japan lijkt daarentegen verstevigd te zijn door de Amerikaanse strategische verschuiving richting Azië. Maar tegelijkertijd lijkt de relatie VS-EU daardoor minder hecht. De Amerikaanse bereidheid om als mondiale politiemans op te treden is verder verminderd. Hoewel de

Chinese economische groei in 2012 vertraagde, blijft de afstand tussen de economische omvang van de VS en China verder afnemen. De posities van Rusland, Brazilië en India ten opzichte van samenwerking met de overige grote mogendheden zijn grotendeels ongewijzigd gebleven. Wat betreft al dan niet gemeenschappelijke doelen en visies zijn de verschuivingen beperkt. Het toegenomen onderscheid tussen het strategische perspectief van de Verenigde Staten en dat van de EU duidt op een zekere afname in gedeelde belangen tussen deze twee actoren. Anderzijds blijven de twee als het gaat om een aantal basisbeginselen grotendeels dezelfde visies hebben op het internationale systeem. Tevens heeft het afgelopen jaar laten zien dat de veel besproken machtsverschuiving binnen het internationaal systeem – d.w.z. ‘the rise of the rest’ – onverminderd doorzet.

2 Komende 5-10 jaar: waarschijnlijkheden en onzekerheden

Waarschijnlijkheden

- VS voeren een meer terughoudend en selectief buitenlands beleid als het om interventies gaat en tonen grotere strategische afstand ten opzichte van Europa en de NAVO. Verdere verschuiving Amerikaans strategische zwaartepunt richting Azië-Pacific
- Toegenomen waarschijnlijkheid van geopolitieke rivaliteit en incidenten tussen de grote mogendheden in Azië, in het bijzonder de VS en China en China en Japan.
- Afgenomen waarschijnlijkheid van collectief mondiaal leiderschap door de grote mogendheden.
- China streeft eerder dan voorspeld de VS voorbij als grootste economie.
- Economische groei van EU, Japan, VS blijft substantieel achter bij die van de BRICS-landen.
- Grotere invloed voor China, India en Brazilië in het IMF.
- Traditionele invloed van het Westen in ontwikkelingslanden neemt af, terwijl de invloed van de BRICS in deze regio's toeneemt.

Onzekerheden

- Kunnen de BRIC-landen hun relatieve hoge mate van economische groei volhouden?
- Blijft China politiek stabiel?
- Wat wordt de uitkomst van de pogingen van Brazilië en India om permanente leden van de VN-Veiligheidsraad te worden, zowel wat betreft het slagen hiervan als de reactie van deze landen als een permanent lidmaatschap uitblijft?
- Wat wordt de uitkomst van het streven van de Verenigde Staten een leidende veiligheidsactor in Azië te blijven, zowel wat betreft de toekomstige Amerikaanse rol in deze regio als voor de regionale/mondiale stabiliteit?

De herverkiezing van Obama tot president maakt het waarschijnlijk dat er voorlopig een grote mate van continuïteit zal zijn in het Amerikaanse buitenlandse beleid ten opzichte

van de huidige koers. Het is dan ook waarschijnlijk dat de **Verenigde Staten** ook in de nabije toekomst een terughoudender houding zullen aannemen en zich met name actief met internationale aangelegenheden zullen bemoeien als de eigen belangen (direct) in het geding zijn. Deze bescheidenheid wordt ook ingegeven door de afnemende economische macht van de VS. Gezien de economische instabiliteit dicht bij huis zijn verdere bezuinigingen op de Amerikaanse defensie-uitgaven de komende jaren zeer waarschijnlijk (Krepenevich, 2012).

De militaire verschuiving richting Azië-Pacific wordt door de nieuwe *US Force Posture Strategy* bevestigd (CSIS, 2012). Het is waarschijnlijk dat dit de toekomst van de NAVO als klassieke defensie-alliantie verder onder druk zal zetten. De NAVO beweegt zich nu richting een flexibel platform waarop een diversiteit aan (mondiale) partnerschappen gesmeed wordt. De leidende rol van de VS binnen de NAVO neemt af. Het is daarbij onzeker of de VS bereid zijn om mee te werken aan de hervorming van belangrijke internationale organisaties en structuren. Te denken valt onder meer aan het IMF, de VN (Veiligheidsraad), de G20, alsook het Non-Proliferatie Verdrag (NPV).

De **Europese Unie** blijft de komende periode waarschijnlijk worstelen met de Eurocrisis en de daarmee gepaard gaande spanningen en onrust. Daarbij zal de spanning tussen de noodzaak tot verdieping van de integratie en de vrees dat dit al te zeer ten koste gaat van nationale soevereiniteit en zeggenschap blijvend voor fricties tussen en binnen de lidstaten zorgen. Met verdere bezuinigingen op de nationale defensiebudgetten is de kans dat de Unie zich 'herpakt' en weer een leidende rol kan vervullen op mondiaal niveau als aanjager van multilaterale samenwerking, niet groot. Hierdoor zullen de spanningen in de relatie met de VS en daarmee NAVO verder toenemen. De relatie met de buurlanden zal gecompliceerd blijven, waarbij een verslechtering van de relatie met Rusland en Turkije waarschijnlijk is.

Onzeker is of landen uit de Eurozone dan wel de EU zullen stappen. Bij dit laatste moet momenteel met name gedacht worden aan het Verenigd Koninkrijk, dat in de komende jaren een referendum over het lidmaatschap van de EU zal houden en hoe dan ook meer afstand zal nemen ten opzichte van de Unie. Onzeker is ook of in samenhang met de Eurocrisis de sociaaleconomische en politieke stabiliteit in de Eurolanden overeind zal blijven. Toenemende onrust binnen landen lijkt waarschijnlijk. Onzeker blijft de afloop van de Arabische lente. Er is een risico van groter sektarisch en religieus geïnspireerd geweld binnen betrokken landen en daarmee van instabiliteit in deze direct aan de Unie grenzende gebieden.

Het belang van **Japan** als derde wereldeconomie, financier en alliantiepartner voor de VS zal verder toenemen zolang de rol van China in de internationale politiek, economie en veiligheid groeit. Het oploeiende territoriale dispuut met China maakte duidelijk dat Japan in deze weinig steun hoeft te verwachten van de EU. Binnenlandse onzekerheden inzake demografie, concurrentievermogen en internationalisering zijn factoren die de bestendigheid van de Japanse economische ontwikkeling – en daarmee ook de betekenis van Japan als partner voor de VS – negatief kunnen beïnvloeden.

Japan heeft in de afgelopen jaren bewezen goed in staat te zijn een integrale visie en bijpassend beleid te formuleren op economische, buitenlands-politieke en mondiale uitdagingen. Economische diplomatie gebaseerd op een alomvattende veiligheidsvisie speelt hierbij een grote rol. Het land staat voor een belangrijke keuze: alleen als de regering tegenstand door binnenlandse lobby's – zoals door de sectoren landbouw en kernenergie – kan overwinnen, is het mogelijk om tot een meer open, internationaler, duurzamer en krachtiger beleid te komen dat het land ook de komende 10 tot 50 jaar op het goede spoor zal houden.

Over het te verwachten beleid van de nieuwe generatie leiders in **China** valt voorlopig weinig te zeggen, omdat er weinig bekend is over de opvattingen van de nieuwe president en Partijsecretaris, Xi Jinping. Het is duidelijk dat China voor grote bestuurlijke en economische uitdagingen staat (Wereldbank, 2012). Maar of er op korte termijn ingrijpende hervormingen komen die zijn gericht op het bestrijden van corruptie en het versterken van de private sector in de economie, valt nog te bezien. Bij het uitblijven van dergelijke hervormingen lijkt het steeds moeilijker om de vereiste hoge economische groei cijfers te handhaven; een economische groei die noodzakelijk is om sociale onrust te voorkomen en onvrede over het overheidsfunctioneren (corruptie) beheersbaar te houden. De Chinese regering reageerde op de groeidaling in 2012 door de binnenlandse investeringen te stimuleren. Hoewel dit bijdraagt aan het voorkomen van verdere groeidaling, lijkt het onwaarschijnlijk dat China in de komende jaren een vervanger kan vinden voor de exportsector als primaire motor voor economische groei. Met bescheiden groeivoorzichten in andere delen van de wereld zal de Chinese exportgroei waarschijnlijk relatief beperkt blijven. Voor 2013 zijn de vooruitzichten van IMF en Wereldbank dat de groei van het BNP iets meer dan acht procent zal bedragen (Wassener, 2012).

Verdergaande integratie van China in het mondiale economische systeem is zeer waarschijnlijk. De relatief slechte exportvooruitzichten vormen een sterke stimulans voor Chinese overheden en ondernemingen om buitenlandse directe investeringen te doen. Twee primaire doelen daarbij zijn het verbeteren van markttoegang en het verkrijgen van technologie die nodig is om producten met een grotere toegevoegde waarde te kunnen leveren. Vooral wat betreft de toegang tot technologie is Europa, naast Noord-Amerika, een belangrijke potentiële bestemming voor Chinese investeringen. Het aantal Chinese overnames van Europese bedrijven zal in de komende jaren waarschijnlijk toenemen. Als gevolg hiervan kan de economische relatie tussen China en de EU aanzienlijk hechter worden.

De vooruitzichten voor China's veiligheidspolitieke positie in Oost-Azië in de nabije toekomst zijn ongunstig. De voortgezette economische groei van China in combinatie met zorgen over China's rol als grote mogendheid leiden waarschijnlijk tot verdere spanningen in de betrekkingen tussen China en zijn buurlanden, inclusief Japan. Een toename van de regionale spanningen en de rivaliteit tussen China en de VS lijkt waarschijnlijk. Enerzijds valt te verwachten dat de Obama-regering de Amerikaanse strategische aanwezigheid in Oost- en Zuidoost-Azië verder zal vergroten. Anderzijds

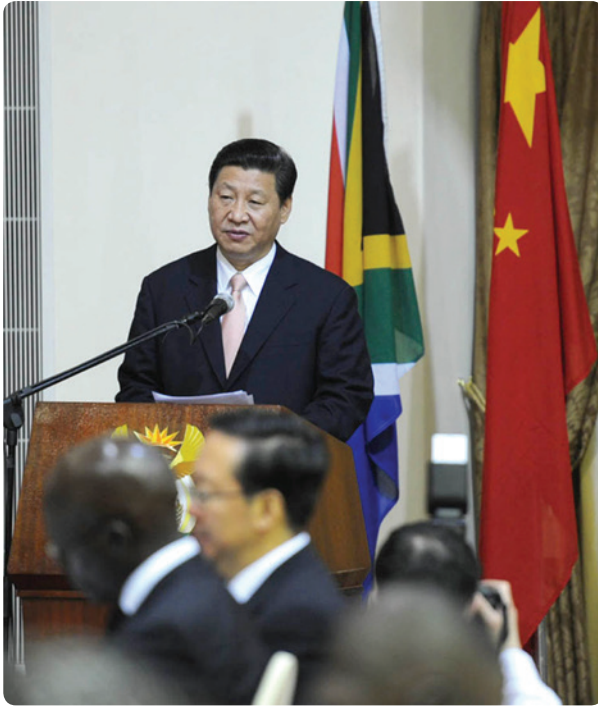
blijft China's economische invloed groeien en lijkt Beijing niet van plan zich te schikken naar de Amerikaanse economische en buitenlands-politieke wensen. Onder andere kan door de moeizame relatie met de VS verwacht worden dat China zich op het multilaterale niveau terughoudend zal blijven opstellen.

De essentiële paradox van het regime in **Rusland** blijft waarschijnlijk overeind: de spanning tussen de noodzaak van openheid en integratie enerzijds (omwille van de modernisering van Rusland) en het behoud van het gesloten patrimoniale politieke orde anderzijds (omwille van de macht en rijkdom van de huidige elite). De grootste bedreiging voor de continuering van het politieke regime is een economische crisis van langere duur. Economische teruggang is denkbaar gezien de waarschijnlijkheid van blijvende afhankelijkheid van de export van energie. Een voortdurende mondiale of Europese crisis en serieuze pogingen van Europa om de energieafhankelijkheid van Rusland te beperken zouden de prijs van en behoefte aan energie onder druk kunnen zetten. Dit zal onmiddellijke consequenties hebben voor de Russische overheidsinkomsten en -uitgaven. Een 'zachte' variant van een economische crisis zijn de hervormingen, waaronder grootschalige bezuinigingen, in de sfeer van de sociale uitgaven die op de langere termijn onvermijdelijk lijken. Minimaal zouden dergelijke veranderingen aanleiding kunnen geven tot protesten vergelijkbaar met die tegen de zogenaamde 'monetarisering' van sociale voorzieningen in 2004-2005.

Het ligt niet voor de hand dat het belangrijkste binnenlandse veiligheidsprobleem van Rusland, namelijk de ontwikkelingen in de Noordelijke Kaukasus, binnen een termijn van vijf à tien jaar zal worden opgelost. Ook in de buitenlandse politiek liggen ingrijpende koerswijzigingen niet voor de hand. In geopolitiek opzicht speelt Rusland vooral een 'reactieve' rol (Trenin 2011:52-53). Rusland zal in zijn buitenlandse politiek het belang van soevereiniteit en zelfstandigheid blijven benadrukken. Het is onwaarschijnlijk dat Rusland het komende decennium formele bondgenootschappen zal aangaan, waarin het niet zelf een dominante positie kan innemen.

Voor Rusland lijken ook in de toekomst de strategische relaties met andere grote mogendheden belangrijker dan dat voor die andere mogendheden de relaties met de Russische Federatie zijn. De mogelijkheden van een strategische alliantie met China zijn niet groot. De betekenis van Rusland voor de Chinese Volksrepubliek zal de komende jaren vooral beperkt blijven tot die van een energieleverancier. De relaties met de VS zullen vooral in politiek-militair opzicht relevant blijven. Het afnemend internationaal leiderschap van de VS en de toenemende mondiale multipolariteit is voor de positie van Rusland niet direct gunstig. De geprivilegieerde relatie met de mondiale supermacht wordt immers minder relevant. De enige uitzondering op de relatief zwakke, reactieve positie van Rusland kunnen de betrekkingen met de EU zijn.

Brazilië is op zoek naar een grotere aanwezigheid op het mondiale toneel. Het land kan mogelijk een permanente zetel in de VN Veiligheidsraad verwerven wanneer het een aantal hervormingen doorvoert in haar houding ten aanzien van het mondiale toneel. Brazilië zal zijn kritiek ten aanzien van het westerse buitenlandse beleid moeten



De nieuwe president van de Chinese Republiek Xi Jinping tijdens de vijfde BRICS summit in Durban, Zuid Afrika.
Foto: Government ZA

verminderen, zijn banden met China versterken, en steun geven aan normen voor vredesmissies, *rule of law* en ontwikkelingshulp. Brazilië blijft besluiteloos als het gaat om de vraag hoe het zijn vriendschappelijke maar koude relatie met de VS kan combineren met het lidmaatschap van de BRICS en de handelsgeschillen met China. Spanningen met de Latijns-Amerikaanse burens, voortkomend uit het Braziliaanse strategische en commerciële beleid in de eigen regio, kunnen leiden tot kleinschalige grensconflicten. Tot op heden is de kans op dergelijke conflicten echter klein.

Naar verwachting zal de economische groei gebaseerd op de export van grondstoffen en binnenlandse consumptie relatief zwak zijn. Rousseffs nadruk op het ondernemingsklimaat en de infrastructuur kan leiden tot frictie in de regeringscoalitie en tot onrust bij de vakbeweging.

Zoals eerder in dit hoofdstuk reeds werd vermeld is **India** net als Brazilië actief op zoek naar zijn regionale en internationale rol, waarbij een permanente zetel in de VN Veiligheidsraad van groot belang wordt geacht. Het land blijft actief inzetten op hervorming van het multilaterale bestel, onder andere in haar rol als niet-permanent lid van de Veiligheidsraad en in andere internationale organisaties. De spanning tussen strategische autonomie en de toenemende roep om '*multi-alignment*' van India houdt onverminderd aan. Ondanks dat blijft het buitenlands beleid van India naar verwachting redelijk reactief. Continuïteit is ook te vinden in het aanhalen van de relaties met de VS

en buurlanden van India om zo de (gepercipieerde) groeiende macht van China, met name in de regio, te balanceren.

Afgezet tegen de voorspellingen in 2010-2011 valt de economische groei voor India lager uit dan verwacht. De groei en ontwikkeling van India op midden- en lange termijn is onzekerder geworden doordat de groei in 2012 is afgenomen en toekomstige groei sterker afhankelijk is van hervorming van de gefragmenteerde en gesloten binnenlandse markt. De kans dat de interne zwaktes die de economische groei remmen in de komende vijf jaar effectief worden aangepakt is niet erg groot.

De kans op binnenlandse onrust naar aanleiding van interne spanningen en conflicten is gelijk gebleven, met in 2012 een uitbarsting van geweld tijdens lokale conflicten tussen gemeenschappen in Assam met gevolgen voor andere deelstaten van India. Ook de aanstaande terugtrekking van de VS en NAVO uit Afghanistan in 2014 zet de regionale (machts-)verhoudingen onverminderd op scherp. De verzwakking van Pakistan en het risico van instabiliteit in buurland en aartsrivaal Pakistan baart India grote zorgen. Deze veiligheidspolitieke ontwikkelingen, zowel binnenlands, als regionaal, zullen ook de komende vijf à tien jaar voor onzekerheid zorgen, en de koers en ontwikkeling van India sterk bepalen.

Voor de komende vijf à tien jaar lijkt het waarschijnlijk dat het vermogen van de grote mogendheden om gezamenlijk leiding te geven aan het multilaterale systeem verder zal afnemen. De Verenigde Staten worden minder invloedrijk en terughoudender als leider van het mondiale multilateralisme. Hoewel de relatie tussen de VS en Japan onder druk van China's opkomst voorlopig hecht lijkt te blijven, bestaat de kans dat als gevolg van hetzelfde proces de trans-Atlantische relatie juist losser wordt. Het is goed mogelijk dat de Europese landen zullen proberen een koers te varen waarbij ze nauw blijven samenwerken met de VS, zonder daarbij echter hun economische betrekkingen met China op het spel te zetten. Ook de eurocrisis (waardoor de EU economisch minder aantrekkelijk voor de VS wordt) en de opkomst van Duitsland als leidende mogendheid binnen de EU (ten koste van de rol van onder andere het Verenigd Koninkrijk) leiden mogelijk tot een grotere afstand tussen Europa en de VS.

Hoewel de mate van economische groei van de BRICS-landen in de nabije toekomst afneemt is het waarschijnlijk dat hun mondiale invloed ten opzichte van het Westen (inclusief Japan) zal toenemen. Het ligt niet in de lijn van verwachting dat de BRICS in hoge mate als groep zal optreden, of dat individuele BRICS-landen zich bij de VS-geleide kerngroep zullen aansluiten. De komende jaren brengen waarschijnlijk een convergentie wat betreft het invloedniveau van de verschillende grote mogendheden, met daarnaast een zwakke en afnemende coherentie binnen de groep.

Binnen de groep van grote mogendheden zal de spanning tussen China en de VS, en tussen China en Japan in de komende vijf à tien jaar waarschijnlijk toenemen (White, 2012). De relatie tussen China en de VS is van fundamentele invloed op de onderlinge betrekkingen tussen de grote mogendheden als groep en op het functioneren van

Box 1 De Chinees-Amerikaanse relatie

De Verenigde Staten en China hebben een hoge mate van wederzijdse economische afhankelijkheid. De VS zijn, afgezien van de EU, China's grootste afzetmarkt en daarmee een belangrijke bron van technologie en bestemming voor investeringen vanuit China. Voor de VS is China een noodzakelijke groeimarkt, de belangrijkste productielocatie voor Amerikaanse bedrijven, en een grote financier van de staatschuld. Door het wederzijdse economische belang en als gevolg van de wederzijdse nucleaire afschrikking is het voor beide mogendheden van essentieel belang om een onderling gewapend conflict te voorkomen. Hun rivaliteit als leidende mogendheden en hun botsende belangen leiden wel tot toenemende spanningen in de bilaterale relatie, maar het is niet waarschijnlijk dat dit op de korte termijn tot een confrontatie leidt.

Na een periode van relatieve rust tussen 2001 en 2009, toen de strategische aandacht van de VS sterk op Afghanistan en Irak was gericht, beschouwen Beijing en Washington elkaar sinds 2010 steeds nadrukkelijker als potentiële militaire tegenstander. Waar een mogelijk gewapend conflict voorheen bijna exclusief gerelateerd was aan de Taiwankwestie, heeft het potentieel voor militaire incidenten zich inmiddels uitgebreid tot de veiligheidsalliantie van de VS met diverse Aziatische landen en de Amerikaanse militaire aanwezigheid in de regio. Landen in de regio staan onder toenemende druk om partij te kiezen tussen de VS en China. Op het multilaterale niveau streven beide grote mogendheden naar het versterken van de eigen positie in regionale organisaties, dan wel het lanceren van nieuwe multilaterale verbanden, ten koste van de invloed van de ander. Het gaat daarbij om zowel economische als veiligheidsorganisaties in de regio.

De groeiende mate van onderlinge rivaliteit gaat gepaard met een steeds intensievere onderlinge communicatie. De *Strategic & Economic Dialogue* (S&ED) vormt een omvangrijk bilateraal dialoogmechanisme dat jaarlijks verder wordt uitgebreid. De agenda voor de S&ED omvat alle veiligheids- en economische onderwerpen die voor de VS en China van belang zijn, waar ook ter wereld. Maar ondanks de betere communicatie neemt de mate van onderlinge samenwerking met betrekking tot internationale crises en problemen af. De VS en China hebben niet alleen botsende belangen – met betrekking tot regionaal en mondiaal leiderschap, hun relatie met Iran en hun onderlinge handelsbetrekkingen – maar ook verschillende visies op de internationale orde. Terwijl de VS streven naar een grote rol voor liberale waarden, wil China juist een waardenvrij multilateraal systeem waarin de staatssoevereiniteit centraal staat.

De vooruitzichten voor de Chinees-Amerikaanse relatie worden bepaald door de vraag of China economisch sneller blijft groeien dan de VS, en of China zijn politieke stabiliteit kan bewaren. Als beide zaken het geval blijven, dan lijken de twee landen op een confrontatie aan te koersen. De toenemende strategische druk op China toont aan dat VS niet van plan zijn toe te laten dat China de Amerikaanse positie als mondiaal leidende staat zal evenaren. Aan de andere kant is het voor China op de langere termijn onacceptabel om de rol te spelen waarin de VS het probeert te dwingen, namelijk als deelnemer aan een Amerikaans-gedomineerd internationaal systeem. Tenzij China's ontwikkeling sterk afremt of de VS hun leiderschapsambitie opgeven zullen beide mogendheden onder steeds grote druk komen om vergaande compromissen te sluiten teneinde beide als leidende mogendheden te kunnen functioneren. Zonder zo'n vergelijk zullen de spanningen in deze relatie verder oplopen. Hoe dan ook zal het mengsel van conflict en samenwerking dat kenmerkend is voor deze relatie het multilaterale bestel belasten.

het multilaterale systeem. Zoals nader wordt uitgewerkt in box 1, voelen Beijing en Washington zich in toenemende mate door elkaar bedreigd. Hoewel de VS als leider van het multilaterale systeem terughoudender worden, lijken ze vast te willen houden aan hun positie als de mondiaal meest invloedrijke mogendheid. Daarvoor is het noodzakelijk dat ze hun regionale leiderschapsrol in Oost-Azië behouden, ondanks de opkomst van China. Een onderling gewapend conflict is voor beide landen zeer onwenselijk, maar dat neemt niet weg dat er duidelijk sprake is van toenemende rivaliteit. De overige mogendheden staan voor de vraag hoe ze op deze rivaliteit moeten reageren. Blokvorming (bijvoorbeeld China-Rusland versus de overige mogendheden) lijkt niet waarschijnlijk door de centrale rol die China in de wereldeconomie vervult en de neiging van de BRICS tot strategische autonomie. Hoewel de EU niet de middelen heeft om in Azië als militaire macht op te treden, zou ze wel haar veiligheidsrol in de Indische Oceaan – waar de VS, India en China de overige drie maritieme mogendheden zijn – verder kunnen uitbouwen.

Tabel 1 Top 15 van landen met de hoogste militaire uitgaven (SIPRI, 2013)

Rang		Land	Uitgaven 2012 (\$, miljarden)	Verandering (%)		Uitgaven als deel van het BBP (%) ^b	
2012	2011			2011-12	2003-12	2012	2013
1	1	VS	682	-6.0	32	4.4	3.7
2	2	China	[166]	7.8	175	[2.0]	[2.1]
3	3	Rusland	[90.7]	16	118	[4.4]	[4.3]
4	4	Verenigd Koninkrijk	60.8	-0.8	4.9	2.5	2.5
5	6	Japan	59.3	-0.6	-3.6	1.0	1.9
6	8	Frankrijk	88.9	-0.3	-3.3	2.3	2.6
7	8	Saudi-Arabië	56.7	12	111	8.9	8.7
8	7	India	46.1	-0.8	65	2.5	2.8
9	9	Duitsland	[45.8]	0.9	-1.5	[1.4]	1.4
10	11	Italië	[34.0]	-5.2	-19	1.7	2.0
11	10	Brazilië	33.1	-0.5	56	[1.5]	1.5
12	12	Zuid-Korea	31.7	1.9	44	2.7	2.5
13	13	Australië	26.2	-4.0	29	1.7	1.9
14	14	Canada	[22.5]	-3.9	36	[1.3]	1.1
15	15	Turkije	[18.2]	1.2	-2.1	2.3	3.4
Wereld			1753	-0.5	35	2.5	2.4

[] = SIPRI gemiddelde GDP = BBP; PPP = koopkrachtpariteit

De gegevens voor de nationale militaire uitgaven als percentage van het GDP zijn gebaseerd op gemiddelden voor 2012 GDP van het International Monetary Fund (IMF) World Economic Outlook database, oktober 2012.

De gegevens voor militaire uitgaven tegen de wisselkoersen zijn gemiddelden gebaseerd op de geprojecteerde impliciete PPP omrekenkoersen van ieder land van de IMF World Economic Outlook database, oktober 2012.

Het is mogelijk dat Verenigde Arabische Emiraten (UAE) in plaats van Turkije op plaats 15 staan, maar over het jaar 2012 zijn geen data beschikbaar van de UAE.

De opkomst van de **BRICS** wordt ook weerspiegeld in de ontwikkelingen van de militaire uitgaven gedurende de afgelopen jaren. Tabel 1 laat een overzicht zien van de vijftien landen waarvan de militaire uitgaven in 2012 het hoogst waren. Als het om de BRICS gaat, staan China en Rusland op de tweede en derde plaats. Andere BRIC landen, namelijk India (8) en Brazilië (11) staan ook in de top 15. De tabel laat verder zien dat de militaire uitgaven van China en Rusland procentueel zijn toegenomen in tegenstelling tot de militaire uitgaven van de VS en Europese landen zoals het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk, die hun uitgaven in 2012 zagen dalen in vergelijking met 2011.

Assenkruis

Voor het assenkruis kan voor de komende vijf à tien jaar een aantal verschuivingen worden waargenomen. De Monitor 2012 schetst dat de mate van samenwerking tussen grootmachten onderling de komende vijf à tien jaar zou afnemen. Grote mogendheden zijn in de eerste plaats gepreoccupeerd met hun eigen machtspositie en zullen trachten deze te versterken. Op basis hiervan mag voor de komende jaren een toename van de statelijkheid binnen het internationale systeem verwacht worden. Daarnaast zullen er echter ook (nieuwe) initiatieven tot samenwerking worden ontplooid om mondiale vraagstukken zoals politieke en economische crises, klimaatverandering en nucleaire proliferatie aan te pakken, waarbij deze samenwerking veelal moeizaam zal verlopen. Deze duale ontwikkeling – machtsverschuiving en moeizame samenwerking – was het afgelopen jaar zichtbaar en zal naar verwachting doorzetten.

3 Strategische schokken

Strategische schokken

- Een versnelling in het Amerikaans machtsverval.
- Uiteenvallen van de Eurozone; nieuwe breuklijnen in Europa.
- Einde van het westers militair overwicht.
- Militair conflict tussen grote mogendheden.
- Fragmentatie, burgeroorlog of politieke instabiliteit in China.
- Russische aanval op een NAVO- of EU-lidstaat.
- Fragmentatie, burgeroorlog of politieke instabiliteit in Rusland.
- EU-lidstaat valt uiteen/staatsgreep in een EU-lidstaat c.q. totale maatschappelijke ontwrichting.
- Vestiging van een religieus-orthodox regime in een Middellandse buurland.
- Invoering van een vergaande mate van protectionisme in internationale economische betrekkingen.

Net als de significante ontwikkelingen van het afgelopen jaar is er wat betreft de strategische schokken sprake van een grote mate van continuïteit ten opzichte van vorig jaar. Ten eerste gaat het hierbij om het **Amerikaanse machtsverval**. De economische groei in de Verenigde Staten blijft zwak. De Amerikaanse strijdkrachten moeten, net

als de overheid als geheel, sterk bezuinigen. De financiële en economische problemen vertalen zich in een afnemend vermogen van Washington in het buitenland economische en militaire invloed middelen in te zetten. De kans op het optreden van een dergelijke schok is ongewijzigd ten opzichte van vorig jaar.

Uiteenvallen van de Eurozone; nieuwe breuklijnen in Europa. Het uiteenvallen c.q. een ‘meltdown’ van de Eurozone (in combinatie met een mondiale economische crisis) is meer voorstelbaar geworden. Een dergelijke gebeurtenis zal gepaard gaan met grote politieke en maatschappelijke onrust binnen een aantal lidstaten, met grote tegenstellingen tussen lidstaten en met het risico van opstand, politiek extremisme en de opkomst van autoritaire regimes. De kans dat een land uit de Eurozone treedt is toegenomen.

Einde van het westers militair overwicht. De economische groei van de opkomende grootmachten gerelateerd aan de stagnerende economische groei van de EU en de VS leidt tot een afnemende kloof in militaire capaciteit tussen de twee groepen. Vooral de veranderende militaire balans tussen Amerika en China is relevant. Hoewel China nog altijd zeer ver weg staat van het verwerven van een militair overwicht ten opzichte van de Verenigde Staten, wordt het traditionele Amerikaanse overwicht ten opzichte van China steeds verder uitgehold. De technologische voorsprong op China neemt af – ondanks aanhoudend grote investeringen aan Amerikaanse zijde – en Beijing concentreert zijn defensie-gerelateerde investeringen in capaciteiten die de Amerikaanse militaire dreiging neutraliseren, in plaats van in meer gedifferentieerde, offensieve capaciteiten. Kans op schok is ongewijzigd.

Militair conflict tussen grote mogendheden. Terwijl China steeds sterker wordt, lijken de Verenigde Staten een significant grotere internationale invloed voor China (vooral in de regio Zuidoost/Oost-Azië) alleen toe te willen laten onder bepaalde voorwaarden (meer internationaal leiderschap, meer steun voor Amerikaanse prioriteiten en voor liberale politiek-economische waarden en afzwakking van de – al dan niet oneerlijke – Chinese concurrentiepositie ten gunste van de Verenigde Staten), die voor Beijing niet acceptabel zijn. Territoriale schillen tussen China en Japan zijn in hevigheid toegenomen. De waarschijnlijkheid van een conflict China-Japan of China-VS is toegenomen.

Fragmentatie, burgeroorlog of politieke instabiliteit in China. De kans op politieke instabiliteit is toegenomen in waarschijnlijkheid door de terugvallende economische groei, brede onvrede over corruptie bij de overheid en onzekerheid rond de machtswisseling aan de top van de Communistische Partij.

Russische aanval op een NAVO- of EU-lidstaat. Mate van (on-)waarschijnlijkheid onveranderd.

Fragmentatie, burgeroorlog of politieke instabiliteit in Rusland. Groeiende, omvangrijke oppositie (wellicht vooral t.g.v. economische teruggang), terroristische

aanslagen, oplaaien van de strijd in de noordelijke Kaukasus, en sterke onenigheid binnen het regime zijn potentiële bedreigingen voor de stabiliteit. Het uiteenvallen van Rusland is alleen op de lange termijn voorstelbaar.

Fragmentatie, burgeroorlog of politieke instabiliteit in India. De gewapende strijd van de Naxalieten kan (nog) grotere proporties bereiken dan tot nu toe het geval is en daarmee het functioneren van de staat en de eenheid van het land bedreigen. De kans dat deze schok optreedt is ongewijzigd ten opzichte van vorig jaar.

Naast continuïteit binnen de strategische schokken van de Strategische Monitor 2012 vallen er een aantal nieuwe strategische schokken te onderscheiden. Allereerst gaat het hierbij om het **uiteenvallen van een EU-lidstaat**. Regionale nationalistische partijen winnen in diverse lidstaten aan macht.

Staatsgreep in een EU-lidstaat c.q. totale maatschappelijke ontwrichting.

Economische problemen in diverse lidstaten leiden tot hoge werkloosheid en toenemende maatschappelijke spanningen, en verzwakken de politieke stabiliteit.

Vestiging van een religieus-orthodox regime in een Midderraan buurland.

Economische problemen en het wegvallen van seculier-georiënteerde regimes in Noord-Afrika en het Midden-Oosten bieden religieus-orthodoxe bewegingen nieuwe mogelijkheden om politieke macht te verwerven.

Invoering van een vergaande mate van protectionisme in internationale economische betrekkingen. De populariteit van protectionistisch beleid neemt toe als gevolg van zwakke economische groei en een grotere internationale invloed van China en andere landen waarin de overheid sterk ingrijpt in de economie.

4 Winnaars en verliezers

Met de terugval in de economische groei van de BRICS-landen (Sharma, 2012) en de voortdurende zwakke economische groei in de EU, Japan en de VS lijkt het onderscheid tussen winnaars en verliezers voor de situatie in 2012 nauwelijks van toepassing. Ook op veiligheidspolitiek gebied heeft geen van de grote mogendheden haar positie ten opzichte van het voorgaande jaar of ten opzichte van de anderen duidelijk weten te verbeteren.

In deze context behoort de EU tot de relatieve verliezers. Mede als gevolg van de interne economische problemen, maar ook door het onvermogen om met één stem te spreken is de Unie niet in staat om op gelijk niveau mee te spelen in het spel der grootmachten. Daarmee verliest het mondiale bestel een pleitbezorger van het multilateralisme.

Een reeks binnenlandse en internationale factoren, zoals de rigiditeit van het Russische politieke bestel, eenzijdige economische basis, gemankeerde infrastructuur en hoge

corruptie in combinatie met de demografische, economische en politieke dynamiek van andere mogendheden, bepaalt dat Rusland op termijn tot de mondiale verliezers moet worden gerekend.

De VS hebben zich, ondanks de relatieve verzwakking van hun machtspositie, in de Oost-Aziatische regio als veiligheidspolitieke actor in 2012 sterker weten te profileren. Tegelijkertijd is China's streven om als regionaal leider erkend te worden, ondermijnd door de verslechtering in de betrekkingen van het land met diverse buurlanden.

De aanwezigheid en invloed van de VS in de regio wordt door andere landen in de regio in toenemende mate verwelkomd. Dit laatste geldt niet alleen voor Japan, maar ook voor landen als Zuid-Korea en Vietnam. Anderzijds is de strategische positie van de VS in het Midden-Oosten aanzienlijk verzwakt, met name als gevolg van de val van het regime van President Mubarak in Egypte.

5 Gevolgen voor veiligheid en stabiliteit mondiaal

De cruciale vraag blijft de komende jaren welke rol de **VS** zullen gaan spelen in de wereldpolitiek. Sinds WOII hebben de VS altijd de leiderschapsrol van de westerse wereld op zich genomen, hetgeen betekende dat de VS binnen vele internationale organisaties de agenda hebben gezet, en de richting van het beleid hebben bepaald. Voor de mondiale veiligheid en stabiliteit is het nu de vraag of bestaande structuren nog gehandhaafd kunnen worden zonder Amerikaans leiderschap. De toekomst van organisaties als de VN, NAVO, IMF, en Wereldbank is daarmee onzeker geworden. Wellicht blijven deze wel bestaan, maar zal hun rol significant veranderen, of – in het slechtste geval – marginaal worden (wegens gebrek aan relevantie, representativiteit en effectiviteit). In vele opzichten is Europa een *'free rider'* geweest van de stabiliteit die de VS door hun militaire aanwezigheid in de wereld hebben afgedwongen. Een meer selectief en beperkt optreden van de VS betekent dat andere actoren (met name Europa) meer voor de eigen belangen en veiligheid zullen moeten opkomen.

De gevolgen van de Eurocrisis in de **EU** voor de mondiale veiligheid zijn zowel direct als indirect. De gevolgen zijn direct waar de Unie minder in staat is om als regionale veiligheidsorganisatie op te treden in de leemte die in toenemende mate ontstaat door de terugtrekkende bewegingen van de VS (en daarmee de NAVO) als het gaat om de aanpak van instabiliteit, crises en conflicten in de nabije regio's. Gegeven een groeiende kans op dit laatste, vormt dit onvermogen een bedreiging voor de mondiale veiligheidssituatie, zeker indien de positie van Iran (nucleair) en Israël in ogenschouw genomen worden. Indirect is er sprake van een risico waar het ineensstorten van de Eurozone een bedreiging vormt voor het wereldeconomisch bestel, met alle mogelijke neveneffecten van dien voor de stabiliteit binnen landen en regio's.

Onzekerheid over het (groei)potentieel van **Japan** als de derde wereldeconomie draagt niet bij aan meer stabiliteit. Anderzijds heeft Japan in de laatste decennia ook bewezen dat gebrek aan economische groei geen gebrek aan ontwikkeling hoeft te betekenen.



G8 Ministers van Buitenlandse Zaken tijdens een bijeenkomst in Londen op 11 april 2013.

Foto: G8 UK Presidency / UK summit

De lessen van de economische en financiële crisis in Japan kunnen daarnaast bijdragen aan beleidsvorming in de Europese landen en de Europese Unie. Daar doen zich in toenemende mate vergelijkbare problemen voor, zoals vergrijzing van de bevolking, afnemende prijzen (inclusief van onroerend goed), een verzwakkende banksector en een beleidsimpasse.

Toenemende spanningen in een van de belangrijkste bilaterale relaties in Azië – namelijk die tussen China en Japan – zorgen voor grotere instabiliteit. Hoewel een militair conflict onwaarschijnlijk maar niet uit te sluiten is, kan toenemende onzekerheid op korte termijn al bijdragen aan een verslechterende economische omgeving door onder andere onzekerheid over aanvoer van (deel)producten en toegang van handelsroutes. De toenemende import van natuurlijke hulpbronnen als gas (*LNG*) en olie door Japan, ter compensatie van kernenergie, kan bijdragen aan verdere stijging van prijzen en instabiliteit op de markt. Anderzijds kunnen nieuwe investeringen en innovaties van Japan in hernieuwbare energie op de lange termijn bijdragen aan meer duurzaamheid en stabiliteit, juist ook in andere delen van de wereld.

De opkomst van **China** leidt tot onzekerheid bij en spanningen met de Aziatische buurlanden en de VS. Tegelijkertijd zorgt China's opkomst voor een veranderende regionale en mondiale economische dynamiek. China kan als nieuwe grote mogendheid

een belangrijke bijdrage leveren aan internationale stabiliteit. Daarvoor is het nodig dat het er in slaagt een rol te vinden die niet bedreigend is voor kleinere landen. Daarnaast moet China een conflict met de VS, Japan of India blijven vermijden en grotere internationale verantwoordelijkheden op zich nemen om de stabiliteit in de regio, maar ook daarbuiten te waarborgen. Bovendien moet China een manier vinden om zich economisch en sociaal verder te blijven ontwikkelen zonder daarbij de interne politieke stabiliteit te verliezen. Een hoge mate van politieke instabiliteit in China was in de periode 1895-1945 de belangrijkste factor die leidde tot een serie van grote conflicten tussen de toenmalige mogendheden in Oost-Azië. In de huidige omstandigheden – nu China de tweede economie ter wereld is, en Oost-Azië een centralere positie heeft dan voorheen – zou politieke chaos in China op wereldwijde schaal een destabiliserend effect hebben.

Van **Rusland** gaat slechts beperkt een dreiging uit voor de territoriale veiligheid van staten, op een enkele, niet erg waarschijnlijke uitzondering in de regio na: continuering van 'bezetting' van delen van Georgië, de Krim en Transdnjestrië. Rusland beschikt over de mogelijkheden van een cyberaanval op kleinere staten in de eigen omgeving, al lijkt de dreiging van cybercriminaliteit vanuit Rusland vooral een kwestie van non-statelijke actoren (criminele netwerken) te zijn. Op termijn zouden Russische gas- en olieboringen in het Arctisch gebied tot 'grensoverschrijdende' ecologische problemen kunnen leiden. Het nucleaire en chemische wapenarsenaal van Rusland blijft een potentiële bron van zorg – hoewel vooral voor de inwoners van Rusland zelf. Gezien de staat van de volksgezondheid en de gezondheidszorg kan Rusland een bron van besmettelijke ziekten, TB, aids en besmettelijke dierenziekten zijn, maar op basis van ervaringen uit het verleden lijken de mondiale risico's van deze problematiek beperkt. De grootste bedreiging gaat uit van het inzetten van buitenlands beleid als afleidingsmanoeuvre door een in het nauw gedreven regime. Dit zou overigens een breuk met het (postcommunistische) verleden zijn. Rusland heeft over het algemeen een redelijk pragmatisch, rationeel buitenlands beleid gevoerd.

Brazilië is een cruciale producent van grondstoffen en natuurlijke hulpbronnen zoals soja, ethanol, graan en in toenemende mate olie en biobrandstoffen. De verwachting is dat het land in de toekomst ook een cruciale producent van dergelijke hulpbronnen zal blijven. Brazilië blijft ook een essentiële leverancier van voedsel en energie en daarmee een belangrijke factor binnen de wereldeconomie. Tot dusver berustte de internationaal-politieke reputatie van Brazilië vooral op het imago van vreedzame, 'civiele' macht. Immers, het land is sinds de *Paraguay War* op zijn einde liep in 1870, bij geen enkel internationaal gewapend conflict betrokken geweest. Nu Brazilië zich mondiaal en in de eigen regio sterker profileert is het de vraag hoe lang dit imago vol te houden zal zijn. Dit hangt in belangrijke mate af van de rol die Brazilië de komende jaren internationaal en in de eigen omgeving zal spelen: als voorbeeld van een land dat armoede en misdaad heeft weten aan te pakken, als *mediator* en '*honest broker*', of als grondstoffenmacht met hegemoniale aspiraties in de eigen regio?

In het geval van **India** moet het veiligheidsvraagstuk vooral vanuit een regionale context bezien worden. De veiligheid is met name in het geding in Zuid-Azië bij afnemende stabiliteit in Afghanistan en bij destabilisering van Pakistan. Specifiek geldt dit in aanloop naar de terugtrekking van de VS en NAVO uit Afghanistan in 2014. In het geval van Pakistan zou dit consequenties kunnen hebben die de regio overstijgen. Lokale conflicten in India, bijvoorbeeld in Kasjmir, maar ook in het Noordoosten, hebben potentiële *spillover* effecten naar Indiase staten en buurlanden. Afnemende groei van de wereldeconomie door tegenvallende groei in India en Zuid-Azië is een potentieel risico in het kader van de wereldeconomische ontwikkeling, waarbij tegelijkertijd, zoals in het geval van China, ook voor India geldt dat de economische ontwikkeling van het land en het daarmee toenemend gebruik van energie en grondstoffen een zware wissel zal trekken op de infrastructuur van het land, maar vooral op het mondiale klimaat en de beschikbaarheid van natuurlijk hulpbronnen.

6 Gevolgen voor veiligheid en stabiliteit Nederland

In het licht van de veranderende leiderschapsrol van de VS zal Nederland zich meer moeten richten op de behartiging en verdediging van de eigen belangen. Dit betekent een omschakeling in de Nederlandse houding ten aanzien van veiligheid en stabiliteit. De Nederlandse traditie is immers gebaseerd op de handhaving en versterking van de internationale rechtsorde en op krachtige multilaterale organisaties. Aangezien de VS niet langer de hegemoniale rol kunnen vervullen binnen de bestaande structuur van internationale organisaties, zal Nederland actiever moeten deelnemen in het debat over de hervorming van het internationale bestel. Ook zal de rol van de NAVO door de afnemende interesse van de VS de komende jaren afkalven (of in ieder geval zal de aard van de NAVO veranderen). Nederland moet daarom rekening houden met het zogenaamde '*Home Alone*'-scenario. Dit betekent dat Nederland (net als vele andere westerse landen) niet langer op de VS kunnen rekenen en terugvallen. Zij zullen daarom op zoek moeten naar andere structuren zoals multilaterale organisaties, die de leemte die hierdoor ontstaat op kunnen vullen of zij zullen zelf hun leiderschapsrol moeten aanpassen, dan wel vergroten.

De gevolgen van de Eurocrisis voor Nederland op het terrein van veiligheid zijn in hoofdzaak indirect. Daarbij heeft de financieel-economische en bankencrisis die volgde op de val van *Lehman Brothers* in 2008 laten zien dat Nederland, gegeven zijn vervlechting met het mondiale handels- en financiële systeem, bovengemiddeld kwetsbaar is voor de Eurocrisis en een mondiale economische verzwakking. Bij een voortzetting of verdieping van de Eurocrisis is er een risico van grotere binnenlandse maatschappelijke tegenstellingen, aantasting van het bestuurlijk vermogen, verdieping van de legitimiteitscrisis en zelfs van onrust en geweld. Tevens zal er verdere politisering plaatsvinden, zowel in de politiek als de samenleving, rondom de koers ten aanzien van verdieping van de Europese integratie. Indirect wordt Nederland op politieke veiligheidsterreinen getroffen doordat het gewenste stabiele op multilaterale spelregels gebaseerde internationale systeem als gevolg van Europees onvermogen (zie hiervoor)

en de opkomst van nieuwe machten onder druk komt te staan. De wereld rond Nederland wordt onveiliger en instabieler.

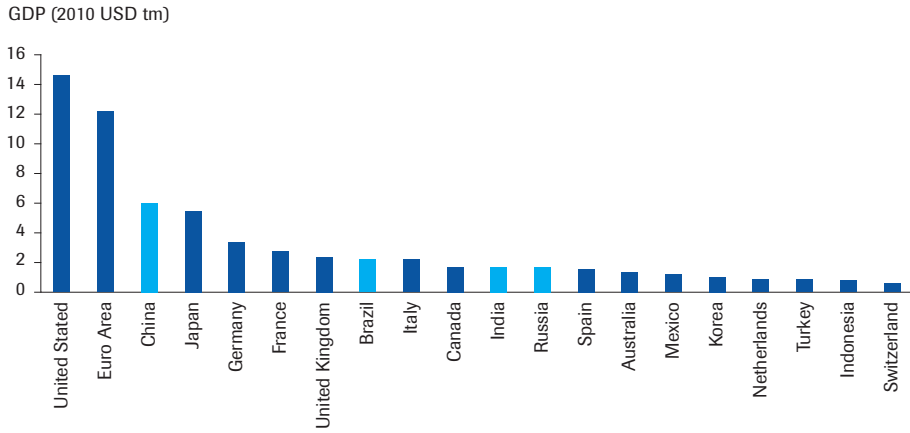
Het slechter functioneren van het multilaterale systeem als gevolg van de beperkte mate van coherentie tussen de grote mogendheden betekent geen directe bedreiging voor Nederland, maar het ondermijnt wel de stabiliteit in de directe omgeving van Europa. Nederland, als open economie die sterk afhankelijk is van internationale handel en investeringsrelaties, heeft een sterke behoefte aan een stabiele mondiale omgeving. Hiervan uitgaande is Nederland gebaat bij een goede samenwerking tussen de grote mogendheden. Een verdere verslechtering van de Chinees-Amerikaanse relatie, in combinatie met toenemende Nederlandse economische afhankelijkheid van China en het traditionele bondgenootschap met de VS, kan op termijn het risico met zich brengen dat Nederland schade ondervindt op economisch of/en veiligheidsgebied, doordat het gedwongen wordt partij te kiezen tussen de twee rivaliserende mogendheden.

Conclusie

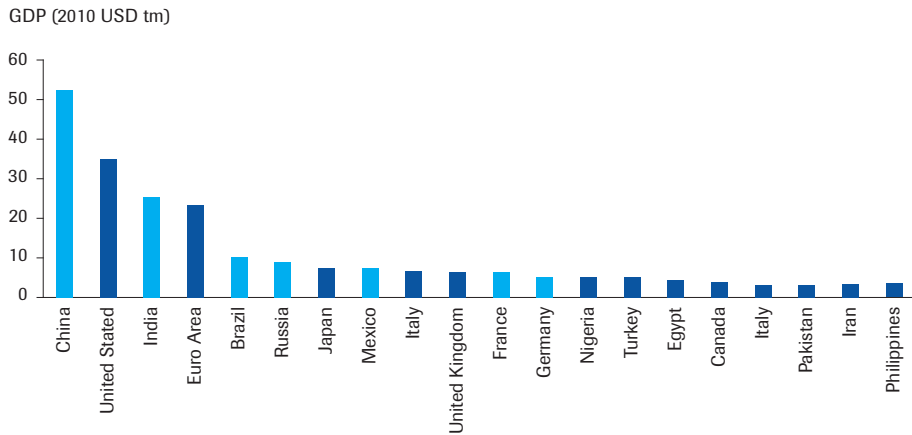
Hoewel de economische groei van de BRICS in 2012 is afgezwakt, blijft op economisch terrein het verschil in omvang tussen de leden van de BRICS en die van de kerngroep VS-EU-Japan afnemen. De trend die in de Strategische Monitor 2012 werd geschetst wat betreft samenwerking tussen de grote mogendheden, heeft zich dit jaar doorgezet: samenwerking wordt moeizamer, maar er is nog altijd een sterke voorkeur voor het vermijden van conflicten en het handhaven van een aantal (multilaterale) spelregels. Om die reden blijft de bereidheid om, waar mogelijk en in het eigen belang, samenwerking met de andere grote mogendheden op te zoeken, bestaan. Het lijkt waarschijnlijk dat deze situatie in de komende jaren zal blijven voortbestaan. Het moet echter niet worden uitgesloten dat onvoorziene gebeurtenissen of *triggers* van spanning en conflict hier verandering in kunnen brengen. De belangrijkste onzekere en potentieel versturende factoren op dit vlak betreffen de toekomst van de EU als internationale actor en de stabiliteit in de (veiligheids-)relatie tussen de VS en China.

De verwachting is dat de BRICS de komende vijf à tien jaar het mondiale landschap sterker zullen domineren en deze positie de decennia daarna zullen weten te bestendigen. Een verwachting die wordt bevestigd in de figuren 1 en 2 waarin de situatie in 2010 en de verwachte verhoudingen in 2050 worden weergegeven.

Figuur 1 De BRICs zullen het globale landschap in 2050 nog steeds domineren: de wereld in 2010 (Goldman Sachs, 2011).



Figuur 2 De BRICS zullen het globale landschap in 2050 nog steeds domineren: de wereld in 2050 (Goldman Sachs, 2011)



Literatuur

- Auzan, A. en Bobylev, S. (2011). *National Human Development Report for the Russian Federation 2011*. Moskou: Verenigde Naties.
- Bissley, N. (2012). *Great Powers in the Changing International Order*. Boulder: Lynne Rienner.
- Berteau, D.J., Green, M.J., Kiley, G.T. and Szechenyi, N.F. (2012). *U.S. Force Posture Strategy in the Asia Pacific Region: An Independent Assessment*. Centre for Strategic and International Studies (CSIS).
- Goldman Sachs (2011). *The BRICs 10 Years On: Halfway Through The Great Transformation*. Global Economics Paper No: 208.
- Iman Sachs Global Economics, Greene, S.A. (2012). *How Much Can Russia Really Change? The Durability of Networked Authoritarianism* (PONARS Eurasia Policy Memo 194). The George Washington University Elliott School of International Affairs.
- Krepenevich, A.F., jr. (2012). 'Strategy in a Time of Austerity', *Foreign Affairs* 91/6, 58-69.
- Lipman, M., en Petrov, N. (2011). *Russia in 2020. Scenario's for the Future*. Washington DC, Carnegie Endowment for International Peace.
- Manyin, M.E., Daggett, S., Dolven, B., Lawrence, S.V., Martin, M.F., O'Rourke, R. en Vaughn, B. (2012 maart 28). 'Pivot to the Pacific? The Obama Administration's "Rebalancing" Toward Asia' (CRS Report for Congress). Congressional Research Service.
- Monaghan, A. (2012). *The End of the Putin Era?* Washington DC, Carnegie Endowment for International Peace.
- OECD (2012). *OECD Economic Outlook*.
- Sharma, R. (2012). 'Broken BRICs'. *Foreign Affairs* 91/6, p.2-7.
- Slaughter, A.M. (2012 mei 19). 'Globalizing NATO'. *Project Syndicate*
- Stepanova, E. (2012). *The Syria Crisis and the Making of Russia's Foreign Policy* (PONARS Eurasia Policy Memo 199). The George Washington University Elliott School of International Affairs.
- SIPRI (2012). *SIPRI Yearbook 2012: Armaments, Disarmament and International Security*. Stockholm /Oxford: SIPRI / Oxford University Press.
- SIPRI (2011). Military Expenditure Database. IMF, World Economic Outlook Database. Stockholm /Oxford: SIPRI / Oxford University Press.
- Stratfor (2012). *Emerging Economies: The geopolitics of the BRICS nations*. Austin: Stratfor.
- Sweig, J.E. (2012). *Can Brazil Have It All in South America?* Washington DC: Council on Foreign Relations.
- Trenin, D. (2011). 'Russia's Foreign Policy Outlook', In: Lipman, M. en Petrov, N. (Red.). *Russia in 2020: Scenarios for the future*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 45-66.
- Waal, de, T. (2012 september 7). 'Violence Flares on the Georgian-Russian Border'. *National Interest*.
- Wassener, B. (2012 november 2). 'Signs of an Industrial Rebound in China'. *International Herald Tribune*.
- Worldbank (2012 februari 27). 'China 2030: Building a modern, harmonious, and creative high-income society'. Washington: Worldbank.
- White, Hugh (2012). *The China Choice: Why America should share power*. Collingwood: Black Inc.



Een VN bijeenkomst in Geneve.
Het blijft voor internationale
organisaties zoals de VN lastig om tot
besluitvorming en consensus te komen.
Foto: K.Jakubowska (Shutterstock)

3

Internationale en regionale organisaties

Margriet Drent (coördinatie en EU)
Peter van Ham (NAVO, OVSE)
Marianne Ducasse-Rogier (VN)

Introductie

De Monitor van 2012 concludeerde dat met betrekking tot het functioneren van de belangrijkste multilaterale verbanden op het gebied van veiligheid het beeld gemengd was. Er was sprake van samenwerking, maar tegelijkertijd leden deze organisaties aan de-institutionalisering. Internationale organisaties en samenwerkingsverbanden als de Verenigde Naties, NAVO, OVSE, EU waren niet altijd effectief bij de aanpak van internationale crises en conflicten. Opvallend was daarnaast het toenemend gebruik van ad hoc-coalities. De verwachting was dat deze trend zich de komende vijf tot tien jaar zou doorzetten, waardoor het collectief vermogen om tegen onveiligheid en instabiliteit in de wereld op te treden, zou kunnen afnemen. In de Monitor van 2012 werd een positieve ontwikkeling op het gebied van *'Responsibility to Protect' (R2P)* geconstateerd, met de kanttekening dat de inzet van militaire middelen bij humanitaire operaties sterk afhangt van wilsovereenstemming tussen de grootmachten, in het bijzonder tussen de permanente leden van de VN-Veiligheidsraad. Meer specifiek werd er op gewezen dat de trans-Atlantische relatie op veiligheidsgebied sterk van aard is veranderd als gevolg van een verschuiving richting de Pacific/Azië van de strategische focus in het Amerikaans buitenlands en veiligheidsbeleid. Als gevolg hiervan zou de EU meer eigen verantwoordelijkheid moeten gaan dragen voor de veiligheid in de eigen regio. Onzeker was of de Unie hierin zou kunnen voorzien. Dit hoofdstuk zal bespreken hoe vanaf begin 2012 de internationale en regionale veiligheidsorganisaties zich als actoren verder hebben ontwikkeld en of de verwachtingen van de vorige Monitor bijstelling behoeven.

1 Significante gebeurtenissen in het afgelopen jaar

In 2012 ondervinden de mogelijkheden voor collectieve actie van de **Verenigde Naties** in de naam van de *R2P* een grote terugslag. Na de militaire interventies in Libië en in mindere mate ook die in Ivoorkust in 2011, is er sprake van een groeiende terughoudendheid ten aanzien van het concept van *R2P*. Vooral de permanente veiligheidsraadsleden China en Rusland laten dit talloze malen blijken. Dit leidde onder andere tot het vetoën van veiligheidsraadresoluties over de situatie in Syrië, waardoor collectieve VN-actie ten aanzien van Syrië onmogelijk lijkt. Tussen januari en juni 2012 werd in de context van de crisis in Syrië vier keer gebruik gemaakt van het vetorecht; een record sinds 1989. Het illustreert de hernieuwde oppositie tegen het *R2P*-principe zelf en tegen internationale operaties uitgevoerd onder Hoofdstuk VII onder de vlag van *R2P*. Tijdens de Algemene Vergadering in september 2012, onderstreepten China en Rusland in dit verband het belang van nationale soevereiniteit, territoriale integriteit en non-interventie.

Het door de Afrikaanse Unie ingediende plan voor militair ingrijpen in Mali, op verzoek van de Malinese regering, zorgde op 20 december 2012 voor een unaniem aanvaarde resolutie. Een door Afrikaanse landen geleide missie (*African-Led International Support Mission in Mali (AFISMA)*) krijgt het mandaat voor een jaar om de Malinese autoriteiten te helpen 'alle maatregelen' te nemen die nodig zijn om het noorden van Mali vrij te



Australische en Afghaanse soldaten zitten met hun militaire uitrusting klaar om aan boord te gaan van de Amerikaanse 'Black Hawks'. De Amerikaanse en NAVO troepen trekken zich eind 2014 terug uit Afghanistan.

Foto: Isafmedia

maken van 'terroristen, extremisten en gewapende groepen'. De voorwaarde is wel dat de Malinese regering de stabiliteit van de regering moet hebben hersteld en de militaire plannen verder moeten worden ontwikkeld voordat een militaire operatie kan plaatsvinden. Het feit dat Afrikaanse landen zelf het initiatief namen en de algemeen aanvaarde dreiging die uitgaat van terroristische aanwezigheid in Noord-Mali, verklaren in belangrijke mate de eensgezindheid in de Veiligheidsraad rond deze voorzichtig geformuleerde resolutie.

Een belangrijk onderwerp met betrekking tot vredesoperaties blijft in 2012 de aard van de mandaten. In de laatste jaren kregen VN-operaties 'robuuste' mandaten, inclusief de bescherming van burgers (*Protection of Civilians*, oftewel *POC*-concept). Het probleem blijft de kloof tussen de verwachtingen die worden gewekt door dergelijke mandaten en de daadwerkelijke mogelijkheden van de vredestroepen om deze te implementeren. Dit werd geïllustreerd door de problemen van *MONUSCO* in de Democratische Republiek Kongo en *UNIFSA* in de regio Abbyeï in de grensregio tussen beide Soedans.

Tijdens de top van de **NAVO** in Chicago (mei 2012), is er gekozen voor het intensiveren van zogenaamde *Global Partnerships*. De NAVO profileert zich daarmee als een *'hub for a global network of security partners'*. Dit is op zich niet nieuw, aangezien de keuze voor bredere gezelschappen van *'coalitions of the willing'* al een decennium eerder door de VS tijdens de Irak oorlog werd gemaakt. De NAVO onderstreept dat dit niet ten koste gaat van de klassieke (territoriale) defensietaken, en de veiligheidsgaranties die de lidstaten elkaar geven (art. 5). Het is echter wel zo dat enkele partners (waaronder Australië en Japan), door hun actieve ondersteuning van NAVO-missies, soms een sterkere strategische betrokkenheid hebben bij de alliantie dan (sommige) lidstaten zelf. Mocht de trend van *global partnerships* zich bestendigen, dan kan dit – op termijn – de verschillen tussen partners en lidstaten doen verwateren. Dit zal de cohesie van de NAVO mogelijk niet ten goede komen.

Door de presidentsverkiezingen hebben de VS dit jaar nauwelijks aandacht gehad voor de NAVO. Dit versterkt de trend dat Washington de andere lidstaten meer ruimte laat binnen de organisatie voor het nemen van eigen initiatieven. Naast de voortzetting van de strategische heroriëntatie richting Azië, spelen hierbij de financiële problemen van de Verenigde Staten eveneens een rol. Het overheidstekort en de staatsschuld nopen ook de Amerikanen tot bezuinigingen op hun defensie-uitgaven. De consequenties hiervan voor de Europese NAVO-bondgenoten worden steeds duidelijker. In de Amerikaanse veiligheidsstrategie van januari 2012 staat dan ook dat de Europeanen niet langer veiligheidsconsumenten zijn, maar veiligheidsproducenten dienen te zijn.

De Chicago-top vestigde de aandacht op de aflopende operatie van de NAVO in Afghanistan in 2014 en daarmee ook op de existentiële vraag over wat de rol van de NAVO na Afghanistan zou moeten zijn. De NAVO-lidstaten spraken in Chicago af om de financiering van het Afghaanse veiligheidsapparaat de komende jaren overeind te houden. Het streven om eensgezindheid uit te stralen over het terugtrekken van troepen mislukte daarbij door de aankondiging van de nieuwe Franse president François Hollande, dat Frankrijk al in 2012 zijn troepen zou laten terugkeren. Tot slot was *Smart Defence* een belangrijk agendapunt in Chicago: de top markeerde het officiële startpunt van het in een nieuw jasje steken van bestaande projecten en van andere nieuwe initiatieven op dit vlak.

De burgeroorlog in Syrië zorgde voor gemengde gevoelens binnen de NAVO. Turkije wenste en wenst betrokkenheid van de NAVO, en heeft al meerdere keren op basis van artikel 4 (van het Verdrag van Washington) een spoedberaad bijeengeroepen om de crisis in Syrië te bespreken. Na lange aarzelingen werd in november besloten dat Patriot-luchtafweerraketten de Turks-Syrische grens gaan bewaken; een operatie waar ook Nederland bij betrokken is.

De **OVSE** blijft aandacht vragen voor instabiliteit en de problemen met democratisering in Rusland, Wit-Rusland, Oekraïne, de Kaukasus en Centraal-Azië. Dat is en blijft haar niche. De kritiek op deze rol neemt echter toe (de zogenaamde *"Eastern bias"* van de OVSE). De OVSE bleef daarbij ook onder lers voorzitterschap in 2012 een

– bescheiden – rol spelen in Centraal-Azië en de Kaukasus, alsook in andere delen van de voormalige Sovjet-Unie. De OVSE houdt daar de vinger aan de pols waar het gaat om mensenrechten, mediavrijheid en democratisering. Binnen en voor de meeste westerse landen blijft de OVSE echter zo goed als onzichtbaar. Echter, het democratiseringsproces in Oost-Europa, Centraal-Azië en de Kaukasus blijft onder druk staan. Daarnaast zijn er in deze regio veelal geen andere organisaties actief, die zich bezig houden met veiligheidsproblemen in brede zin. De OVSE heeft hierdoor wel degelijk een rol te spelen, ook in de toekomst.

Het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB) van de **Europese Unie** brak in 2012 deels uit een impasse en lanceerde maar liefst drie nieuwe missies (EUAVSEC Zuid-Soedan, EUCAP Sahel/Niger, EUCAP Nestor Somalië). Daarnaast worden een militaire capaciteitenversterkingsmissie in Mali en een grensmanagementmissie in Libië voorbereid. Ook de verlamdende discussie over een EU-hoofdkwartier werd voorlopig doorbroken door een compromis: het EU Operations Centre in Brussel werd in maart 2012 geactiveerd om de drie crisismanagementoperaties van de EU in de Hoorn van Afrika te coördineren. De geïntegreerde benadering voor de Hoorn van Afrika kreeg bovendien in toenemende mate vorm en samenhang. Naast een Hoorn van Afrika-strategie en drie crisismanagementoperaties (waaronder de anti-piraterij missie EUNAVFOR ATALANTA) benoemde de Hoge Vertegenwoordiger Catherine Ashton in 2012 ook een Speciaal Vertegenwoordiger voor het gebied (Alexander Rondos).

Het conflict in Syrië zorgde daarnaast voor een grotere eensgezindheid tussen de lidstaten. In minder dan een jaar tijd werd het gehele pakket dat de EU aan mogelijke sancties in huis heeft, ingezet. Dit lijkt een reactie te zijn op de onenigheid binnen de EU, naar aanleiding van het conflict in Libië. Een ander effect van ‘Libië’ als symptoom van een kleinere Amerikaanse rol in Europese veiligheid, was de luidere roep om een nieuwe Europese Veiligheidsstrategie. In maart 2012 stond de vervanging van de veiligheidsstrategie uit 2003 op de agenda van het informele Gymnich-overleg. De grote landen konden tijdens deze bijeenkomst niet overgehaald worden tot een dergelijke, nieuwe strategie, maar in juli lanceerden vier nationale denktanks uit Zweden, Polen, Italië en Spanje in opdracht van hun regeringen het *European Global Strategy (EGS)* initiatief.

Herbezinning over de EU in brede zin kwam ook naar voren in het rapport van de *Future of Europe*-groep uit september 2012: het resultaat van overleg tussen elf ministers van Buitenlandse Zaken. Opvallend was in dit verband dat zij opriepen tot meerderheidsbesluitvorming op het gebied van buitenlands- en veiligheidsbeleid en dat een aantal landen achter de oprichting van een Europees leger stond.

Het voortduren van de Eurozonecrisis betekent een continuering van de tendens dat het Europese buitenlands-, veiligheids- en defensiebeleid weinig aandacht krijgt. De toekenning van de Nobelprijs voor de Vrede aan de EU in oktober kwam vanuit dit perspectief dan ook als een verrassing. Het laat zien dat de rol van de (voorlopers van de) EU in het Europese vredesproject als uitermate succesvol wordt beschouwd en bekroning verdient.



Op 9 mei 2011 was NAVO Secretary General Anders Fogh Rasmussen in Georgia om het leger daar te eren voor hun bijdrage aan de NAVO strijdkrachten in de wereldwijde strijd tegen terrorisme.

Foto: Georgian National Guard

Wat wel in de aandacht blijft, zijn de mogelijkheden voor intensieve defensiesamenwerking op onder andere materieelgebied. Defensiesamenwerking wordt gezien als een manier om de gevolgen van diepe bezuinigingen enigszins op te vangen en te mitigeren. De 'bottom-up'-trend van bi- en trilaterale initiatieven zet zich hiermee door. Zo kwam Nederland bij monde van oud-minister van Defensie Hillen in april 2012 met een verklaring over verdiepte samenwerking in Benelux-verband. Zelfs de term 'Benelux-leger' viel bij deze gelegenheid. De urgentie van verdere Europese militaire samenwerking kreeg bovendien erkenning, doordat het op de agenda werd geplaatst van de bijeenkomst van de Europese Raad van staatshoofden en regeringsleiders voor eind 2013.

De gebeurtenissen van het afgelopen jaar geven een gemengd beeld, maar per saldo slaat de balans door naar een voortzetting van de in 2011 geconstateerde de-institutionaliseringstrend en van een klimaat waarin multilateraal samenwerken onder druk staat. Vooral de terugslag op het gebied van multilateraal handelen in VN-verband is hierop van invloed. Ook heeft de Chicago-top van de NAVO de twijfels over de toekomstige koers van de NAVO niet weg kunnen nemen. De strategische heroriëntatie van de Verenigde Staten richting Azië/de Pacific zet door en bovendien worden de Verenigde Staten zelf met bezuinigingen op het defensiebudget geconfronteerd. De rol van de Europese Unie in crisismangement neemt toe; in de periode 2012 tot begin 2013 zijn drie en mogelijk zelfs vijf nieuwe GVDB-missies gestart. Ondanks deze bescheiden daadkracht van de EU zet de trend van krimpende defensiebudgetten door en is er door de financieel-economische crisis relatief weinig aandacht voor de externe rol van de Unie.

Assenkruis

In vergelijking met de Strategische Monitor 2012 valt er op grond van de waarnemingen over het afgelopen jaar nagenoeg geen verandering te zien. Er is sprake van hooguit een zeer lichte verschuiving in de richting van fragmentatie en multipolariteit. Dit is een

direct gevolg van het moeizamer verloop van samenwerking tussen in het bijzonder de grote mogendheden in het kader van de besproken internationale organisaties. De verschuivingen zijn echter klein en de punten op het assenkruis bevinden zich dan ook nog steeds binnen het multilaterale kwadrant.

2 De komende 5-10 jaar: waarschijnlijkheden en onzekerheden

Waarschijnlijkheden

- Afnemende mogelijkheden en wil tot multilateraal activisme.
- Vaker een beroep op regionale (veiligheids-)organisaties, met mogelijk steun van NAVO/ EU.
- Steeds sterkere noodzaak tot defensiesamenwerking tussen landen; de EU en NAVO hebben een licht coördinerende rol.
- Afnemend belang van de NAVO als crisismanager door verminderde Amerikaanse interesse en door verandering van meest waarschijnlijke operaties; vaker zal een beroep op de EU/GVDB worden gedaan.

Onzekerheden

- Kan de EU zijn rol als veiligheidsactor waarmaken?
- Kan de Unie zijn economische vitaliteit hervinden en de eenheid bewaren?
- Zal het VK zich afkeren van de Europese Unie?

In 2012 werd sinds het einde van de Koude Oorlog in de **VN**-Veiligheidsraad het vaakst gebruik gemaakt van het vetorecht. Dit zou een indicatie kunnen zijn van een afnemend belang van internationale samenwerking en meer multipolariteit. Er lijkt een lichte tendens zich af te tekenen naar traditionelere opvattingen van soevereiniteit en non-interventie ten opzichte van multilateraal activisme uit naam van mensenrechten en R2P. Deze tendens wordt nog waarschijnlijker omdat verwacht kan worden dat door de financiële en economische crisis minder middelen beschikbaar zijn voor vredesoperaties. Onzeker is of westerse landen de politieke wil en middelen op kunnen brengen om een veiligheidsraadaveto te omzeilen omwille van het ingrijpen bij grootschalige mensenrechtenschendingen in een Kosovo-achtig scenario.

Meer in het algemeen valt te verwachten dat voor stabilisatie vaker een beroep zal worden gedaan op *regionale (veiligheids-)organisaties*. Deze zullen dan een primaire verantwoordelijkheid hebben onder VN-mandaat, daarbij mogelijk gesteund door westerse landen, al dan niet in EU- of NAVO-verband optredend (zie box 1).

Het is waarschijnlijk dat **EU**-lidstaten en Europese NAVO-leden onder druk van de afnemende Amerikaanse leiderschapsrol en door afnemende beschikbare

Box 1 Regionale veiligheidsorganisaties en collectieve veiligheid

Over de rol van regionale organisaties in het waarborgen van vrede en veiligheid is in de context van de Verenigde Naties geen echte nieuwe trend te onderscheiden; eerder een voortzetting van een oud debat dat in de jaren negentig van de vorige eeuw al startte. Wel stijgt het aandeel van Afrikaans personeel in vredesoperaties sterk. De recente Mali-casus laat zien dat de VN-Veiligheidsraad legitiem en relevant blijft, omdat *ECOWAS* alleen interenieert met een mandaat van de VN-Veiligheidsraad, op voorwaarde dat er een verzoek ligt van de Malinese regering. In januari 2012 werd op initiatief van Zuid-Afrika een resolutie aangenomen (2033) over de samenwerking tussen de Veiligheidsraad en regionale organisaties. Na aanleiding van de vergaande interpretatie van resolutie 1973 rond Libië werd geprobeerd een gelijkwaardigere relatie tussen de VN en de uitvoerende regionale organisaties te bewerkstelligen. *De facto* zou de Afrikaanse Unie (AU) hiermee een poortwachterrol voor vredesoperaties op het Afrikaans continent opeisen. Na tegenstand van de permanente leden van de Veiligheidsraad herbevestigde de uiteindelijke tekst van de resolutie het raamwerk van Hoofdstuk VIII van het Handvest, waarmee de primaire verantwoordelijkheid bij de Veiligheidsraad blijft.

De trend dat regionale organisaties, zoals de NAVO, de EU, de AU, ECOWAS (Economic Community of West African States) of coalities van landen de Veiligheidsraadbesluiten uitvoeren, zet wel door. Zo lanceerde de Arabische Liga (LAS) voor het eerst sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw een eigen vredesoperatie. De observatiemissie in Syrië aan het eind van 2011 had een sterk geïmproviseerd karakter, maar meer missies van de Arabische Liga zijn zeker mogelijk.

Een groot deel van de VN-vredesoperaties vindt plaats op het Afrikaanse continent (7 van de 16, stand augustus 2012). De Afrikaanse Unie ambieert hierbij een grotere rol te spelen en heeft zijn adagium van non-interventie aangepast tot de norm van betrokkenheid en heeft een eigen Vredes- en Veiligheidsraad opgericht. Het grootste probleem van de AU en ECOWAS is hun gebrek aan capaciteiten om daadwerkelijk op te treden. De EU is zeer actief bij het financieren van AU en ECOWAS geleide VN-missies (b.v. Somalië en Mali) en geeft financiële steun en advies bij de opbouw van de AU-instituten en capaciteiten. De verwachting is dat Europese landen vaker zogenaamde 'enablers' (zoals helikopters, *drones*, informatiespecialisten en planners) zullen verschaffen om regionale organisaties bij het uitvoeren van vredesoperaties te assisteren. Door financiële belemmeringen en door een strategie van politieke risicospreiding is te verwachten dat de EU en de NAVO zoveel mogelijk lokale regionale organisaties in staat willen stellen om de vrede op het eigen continent te handhaven.

Op andere continenten spelen regionale organisaties op het gebied vredesoperaties een veel minder grote rol. *ASEAN* (*Association of Southeast Asian Nations*), de *SAARC* (*South Asian Association for Regional Cooperation*) en de *Arabische Liga* staan veel gereserveerder tegenover bemoeienis in interne conflicten in lidstaten. Op het Amerikaanse continent zijn de *Organization of American States* (OAS) en de *Caribbean Community* (*CARICOM*) alleen indirect betrokken bij *MINUSTAH* op Haiti.

Tabel 1 Belangrijkste regionale organisaties met veiligheidsfuncties
(Engelstalige afkortingen)

Afrika	AU, IGAD, ECOWAS, SADC, CEMAC
Europa	EU, NATO, OSCE, CIS, CSTO
Azië	ASEAN, SAARC, ARF, SCO, CACO, ICO
Midden Oosten	LAS, GCC, AMU, ECO
Amerka's	OAS, CARICOM, OECS, MERCOSUR, UNASUR
Oceanië	ANZU, PIF

defensiemiddelen gedwongen worden meer en beter samen te werken. Dit zal steeds vaker in samenwerkingsclusters van meerdere landen gebeuren, licht gecoördineerd in EU- en NAVO-verband (zie box 2). Europese militaire samenwerking staat ook eind 2013 op de agenda van de Europese Raad. Vanwege de bredere belangen van een gezonde industriële basis van hoogtechnologische producten zal de rol van de defensie-industrie een prominente plek op de agenda innemen. Het blijft echter onzeker of de lidstaten bereid zullen zijn in moeilijke economische omstandigheden te investeren in defensiesamenwerking. Wel zijn er in de aanloop tot deze vergadering en daarna, politieke impulsen te verwachten.

Het is onzeker of de **NAVO**, als plechtanker van de Europese veiligheid en defensie, een substantiële betekenis zal behouden. Als de VS de NAVO verder richting een *global security hub* willen uitbouwen, valt voor Europa dit strategisch houvast weg en zijn de Europeanen voor hun veiligheid sterker op de EU aangewezen. Hoewel de NAVO zijn artikel 5-functie voor Europa zal behouden, lijkt de NAVO voor crises in de eigen nabuurschap, in afnemende mate de aangewezen organisatie. Het is daarbij zeer onwaarschijnlijk dat een grootschalige en langdurige opbouwmissie zoals in Afghanistan, in de toekomst door de NAVO zal worden uitgevoerd. De wijziging in het Amerikaanse militaire concept naar *Air-Sea Battle*-optredens wijst hier ook op. Kleinschalige missies in het kader van een geïntegreerde aanpak van conflicten lijken het meest waarschijnlijk. De EU en het GVDB zullen als gevolg hiervan een prominenter rol spelen.

Oekraïne wordt volgend jaar (2013) voorzitter van de **OVSE**. Zwitserland en Servië nemen voor de periode 2014-2015 gezamenlijk het voorzitterschap op zich. Het is onzeker of dit bescheiden experiment, gericht op meer continuïteit en balans op de agenda, goed zal uitpakken. Om de '*Eastern bias*' enigszins te compenseren kunnen meer kritische geluiden verwacht worden van de OVSE over de sociale problemen in West-Europa (denk aan de behandeling van Roma, integratieproblemen van Moslims). Een meer kritische behandeling van West-Europa valt ook voor de toekomst te voorzien, mede in het licht van de toenemende politieke onrust in tijden van economische recessie en kritiek op het EU-beleid ten aanzien van het vrije verkeer van personen en beheersing van migratiestromen.

Box 2 Defesiesamenwerking in clusters

Een duidelijke trend is het toenemende belang van de 'cluster'-benadering om de effecten van defensiebezuinigingen door bi-/trilaterale samenwerking te compenseren. *Een cluster is een op enigerlei wijze geformaliseerd samenwerkingsverband tussen een kleine groep landen om op meerdere terreinen van het militair bedrijf schaal- en efficiency-voordelen te behalen.* Hoewel militaire samenwerking in kleine groepen van landen geen nieuw fenomeen is, krijgt het met de dubbele uitdaging van krimpende defensiebudgetten en de strategische heroriëntatie van de VS steeds meer prioriteit. Het is gebleken dat samenwerking in kleiner verband van landen beter werkt dan in een multinationaal kader waar de belangen vaak te sterk uiteen lopen.

De belangrijkste bilaterale, trilaterale en regionale samenwerkingsverbanden zijn:

- **Het Brits-Franse defensieverdrag** uit november 2010.

In dit verdrag staat onder meer de oprichting van een binationale interventiemacht, de *Combined Joint Expeditionary Force*; oprichting van een Brits-Frans eskader, gezamenlijke aanschaf van onbemande vliegtuigen en gecombineerde investeringen in technologisch onderzoek en industriële samenwerking. Dit verdrag markeerde het belang van de clusterbenadering.

- **De BENELUX-samenwerking.**

De marines van Nederland en België werken al sinds 1948 intensief samen onder het BENESAM-akkoord. Het is een vergaande vorm van samenwerking, waarbij de marines van de twee landen in 1995 onder gezamenlijk commando zijn geplaatst van de Admiraal Benelux. Met de Benelux-overeenkomst van april 2012 is de bedoeling de samenwerking in trilateraal verband uit te breiden naar andere krijgsmacht delen.

- **De Nordic Defence Cooperation (NORDEFCO).**

Dit brede samenwerkingsverband tussen Denemarken, Finland, Noorwegen, Zweden en IJsland richt zich vooral op opleidingen en training, maar ook materieelaanschaf en -exploitatie. De eerste gezamenlijke aankoop betreft artillerie door Finland en Zweden. Op maritiem gebied zijn er gemeenschappelijke projecten voor onder meer mijnenbestrijding.

- **Nederlands-Duitse samenwerking.**

Het 1e (*German/Netherlands*) *Corps* werd in 1995 opgericht. Deze eenheid vervult de rol van *High Readiness Force (Land) Headquarters* (HRF (L) HQ) en specialiseert zich voor optreden in geïntegreerd crisismanagement. Er lopen onderzoeken naar verdiepte samenwerking op het gebied van de luchtmobiele brigade en de Duitse *Schnelle Kräfte*. Ook is er nog verder potentieel op het gebied van marine-samenwerking, zoals maritieme surveillance.

- **Weimar-driehoek.**

Samenwerkingsverband tussen Frankrijk, Duitsland en Polen (recentelijk vaak uitgebreid tot Weimar-'plus', inclusief Spanje en Italië). In 2013 zullen de Weimar-landen een EU-*Battlegroup* leveren. Tot nu toe was dit cluster meer van politieke betekenis ter versterking van het GVDB dan militair-operationeel.

De pragmatische cluster-trend kent echter het gevaar, dat de clusters zich op capaciteiten richten die in Europa al in ruime mate voorhanden zijn en dat de doelstellingen van de clusters onderling niet voldoende op elkaar worden afgestemd. De rol van de EU en de NAVO zal meer coördinerend en kader-stellend moeten worden om ervoor te zorgen dat de clusterbenadering ten goede komt aan de collectieve Europese slagkracht. Een Europees strategisch kader, inclusief de daarvan afgeleide prioriteitstelling voor capaciteiten, zou in multilateraal verband tot stand moeten komen. De implementatie van deze prioritaire capaciteiten kan dan deels in handen komen van de verschillende clusters.

De NAVO *global partnerships* en de samenwerking op defensiereterrein buiten de kaders van de multinationale instellingen duiden op een voortzetting van de trend van meer *ad-hoc* internationale samenwerking. De discussies over de diepere integratie van de Eurozone ten behoeve van een bankenunie, fiscale unie of zelfs (zoals in Duitsland wordt bediscussieerd) een politieke unie, maken het niet ondenkbaar dat landen die minder tot integratie bereid zijn, zoals het Verenigd Koninkrijk, zullen afhaken. Ook zal een kerngroep van landen kunnen besluiten tot een verdergaande en diepere vorm van Europese integratie. Dit geldt ook voor het buitenlands- en veiligheidsbeleid, waar kopgroepvorming middels Permanent Gestructureerde Samenwerking in het kader van het EU-verdrag mogelijk blijft. Een GVDB zonder het Verenigd Koninkrijk zou echter uitermate verzwakt zijn en sterk Frans gedomineerd. De kans dat het VK zich afkeert van het intergouvernementeel georganiseerde GVDB is daarbij minder waarschijnlijk dan dat het niet aansluit bij een fiscale unie. Ook het VK ondervindt de afgenomen interesse van de Verenigde Staten in Europa. Een daadkrachtiger EU op defensiegebied zou het VK dan ook aan zich kunnen binden.

Onder invloed van verminderde economische vitaliteit van de Europese landen en van de Verenigde Staten lijkt er een eind te komen aan multilateraal activisme. Ook zal het internationaal crisismanagement van karakter veranderen. Zoals reeds opgemerkt, is het onwaarschijnlijk dat de komende jaren grootschalige opbouwmissies zoals in Afghanistan nog zullen worden geïnitieerd; kleinschalige, kortdurende missies in het kader van een geïntegreerde crisisaanpak zijn waarschijnlijker. Het voert te ver om te zeggen dat de rol van multinationale veiligheidsorganisaties zal zijn uitgespeeld. Hun rol zal van karakter veranderen en meer coördinerend zijn; functionerend als een forum voor overleg en als verschafter van legitimiteit aan coalities van bereidwillige betrokkenen. Dat Europa steeds meer op zichzelf is aangewezen lijkt daarbij zeer waarschijnlijk. Veel hangt af van de mate waarin de Europese Unie de eenheid zal weten te bewaren en daadkracht toont op buitenlands- en defensiereterrein en of de Unie daadwerkelijk in staat zal zijn om haar rol als veiligheidsactor waar te maken. In termen van het assenkruis betekent dit dat ten opzichte van de vorige Monitor er geen verschuiving optreedt wat betreft de verhouding statelijke en niet-statale actoren en dat er iets minder samenwerking is. De verschillen zijn echter erg klein.

Assenkruis

De verwachting voor de komende vijf à tien jaar laat een verdere verschuiving richting het multipolaire en fragmentatie kwadrant zien. De over het afgelopen jaar waargenomen ontwikkeling zal dus naar verwachting doorzetten. Staten zullen zich hierbij in toenemende mate proberen te laten gelden op het internationale toneel. Zij zullen pogingen doen om samen op te trekken, maar internationale samenwerking blijft moeizaam verlopen. Ondanks het steeds moeizamer verloop van deze samenwerking in het kader van de internationale organisaties blijft het beeld zoals dat is afgezet op het assenkruis, uiteindelijk echter naar verwachting binnen het multilaterale kwadrant.

3 Strategische schokken

Strategische schokken

- De EU desintegreert langs verschillende breuklijnen.
- De NAVO valt niet uiteen, maar ziet zich bedreigd door de toenemende irrelevantie.

De EU desintegreert langs verschillende breuklijnen. Het risico dat de Eurozone uiteen valt lijkt ten opzichte van 2011 iets minder groot geworden, omdat het financieel-economisch crisismanagement van de Unie effect lijkt te gaan hebben. Dat de Unie nog steeds lijdt onder tegenstellingen werd echter nog eens duidelijk tijdens de voorbereidingen op de vaststelling van een nieuwe meerjaren EU-begroting (2014-2020). De laatste Europese toppen illustreren daarbij bovendien de steeds diepere kloof die aan het ontstaan is tussen de 17 Eurozonelanden en de andere tien, vooral het Verenigd Koninkrijk. De interne preoccupatie met de Eurocrisis blijft daarbij een obstakel voor meer aandacht voor de rol van de EU in het internationaal systeem. Het Europese model, waarin welvaart, sociale gelijkheid, vrijheid en democratie hand in hand gaan, boet bovendien aan aantrekkingskracht in door de economische en financiële crisis. Dit zorgt voor een tendens richting multipolariteit, gezien de relatieve afname van de invloed van de EU en daarmee van haar steun voor een effectief multilateraal bestel. Ondertussen is er sprake van een toenemend gevaar van intra-EU fragmentatie. Het Verenigd Koninkrijk zal in 2015 naar de stembus gaan. Daarnaast lijkt het waarschijnlijk dat de Conservatieven een referendum zullen eisen over de toekomstige rol van het VK in de EU. Tenzij de andere Europese lidstaten het Verenigd Koninkrijk in hoge mate tegemoet komen over een uitzonderingspositie, is een Britse 'exit' niet ondenkbaar. Het ontstaan van een kern-Europa zonder het VK kent voor- en nadelen. Het integratieproces zal sneller kunnen voortschrijden, terwijl vooral op buitenlands-, veiligheids- en defensiegebied nog steeds intensief met de Britten zal worden samengewerkt. Het Britse voorbeeld kan echter ook voor andere landen een aantrekkelijk alternatief lijken en daarmee verdere desintegratie in de hand werken. Het Europese integratieproces zelf kan hierdoor op het spel komen te staan.

Niet alleen de plannen van de president van de Europese Raad voor een verdieping naar een 'echte' Europese Monetaire Unie dreigen tot een tweedeling te leiden, ook binnen de EU-lidstaten zelf dreigt fragmentatie te ontstaan. Een mogelijke afscheiding van Catalonië van Spanje, een onafhankelijk Schotland en een dreigende verdere ondermijning van de Belgische eenheid zijn niet ondenkbaar.

NAVO valt niet uiteen, maar voelt zich bedreigd door toenemende eigen irrelevantie. Dat de NAVO uiteen valt, is niet erg waarschijnlijk. Het collectieve defensie-aspect van de NAVO, waarbij voornamelijk de Verenigde Staten met zijn nucleaire capaciteiten Europa afdekt, zal blijven bestaan. Wel zorgelijk is dat de relevantie van de NAVO afneemt als een organisatie die de trans-Atlantische solidariteit belichaamt en als een geschikte actor voor de huidige veiligheidsbedreigingen en voor crisismanagement.

4 Winnaars en verliezers

Het is duidelijk dat de instabiliteit aan de zuidflank van de NAVO resulteert in een grotere rol voor Turkije. Turkije is niet een "winnaar" (daardoor wordt het te direct met te veel problemen geconfronteerd), maar gezien de ligging van het land heeft het wel gewonnen aan strategisch belang. Er is een tendens richting fragmentatie, gezien de onzekerheid over de betrokkenheid van de VS binnen de NAVO. In 2012 tekent zich een lichte positieve tendens rond de EU af, omdat het als veiligheidsactor een zekere comeback heeft gemaakt. Ook lijkt de EU beter toegesneden op de brede aard van veiligheidsbedreigingen doordat de Unie op een geïntegreerde wijze kan antwoorden.

Instabiliteit en onveiligheid in de wereld blijven onverminderd zorgelijk, mede vanuit de conclusie dat de 'managers' van internationale veiligheid, de VN, NAVO, EU en OVSE in 2012 onder druk stonden door verdeeldheid en de financiële crisis.

5 Gevolgen voor veiligheid en stabiliteit mondiaal

Het algemene beeld van de VN, de NAVO, de EU en de OVSE, ook in 2012, is dat ze zich niet herstellen van een afnemend vermogen om in te spelen op veiligheidsproblemen en crisissituaties. Deze voortgaande de-institutionalisering kent ook een andere zijde. De multilaterale veiligheidsorganisaties kunnen door een andere rol op zich te nemen, effectief blijven. Zo leek een multilaterale aanpak van defensiesamenwerking in de NAVO en de EU op een dood spoor beland. Echter, het ziet er naar uit dat het samenwerken van landen in clusters mogelijkheden biedt tot het op peil houden van de slagkracht. Een ontwikkeling waarmee uiteindelijk ook de multilaterale organisaties gediend zullen zijn, doordat zij een beroep kunnen doen op effectievere middelen. Zo biedt clustervorming ook kansen en is het niet alleen een bedreiging voor de EU en de NAVO als exclusieve fora voor defensiesamenwerking. Vooral de EU heeft als breed georiënteerde organisatie voor Europese veiligheid en stabiliteit meer te bieden. Het

kiezen van de juiste verbanden voor het bereiken van doelstellingen betekent dat de EU en de NAVO gedwongen zullen zijn een toegevoegde waarde te bieden ten opzichte van *ad hoc* coalities.

6 Gevolgen voor veiligheid en stabiliteit Nederland

De veiligheid en stabiliteit van Europa is van directe invloed op die van Nederland. De instabiliteit in de Europese omgeving is toegenomen. Vooral de Europese zuidflank is kwetsbaar. Het gaat hierbij niet direct om territoriale, militaire bedreigingen, maar wel om een *spillover* effect in de vorm van illegale immigratie, vluchtelingen, terrorisme, bedreiging van handelsstromen, energietoevoer, etc. De verdeeldheid in de Veiligheidsraad rond Syrië, de onmacht ten aanzien van het Israël-Palestijns conflict, de moeilijk te beïnvloeden ontwikkelingen in Egypte en de zich manifesterende terroristische groepen in Noord-Afrika versterken het beeld van een dynamiek van conflict rondom de Europese grenzen. Dat de Europese Unie hierop inspeelt door zich in toenemende mate te richten op de Sahel en de Hoorn van Afrika lijkt een druppel op een gloeiende plaat.

Des te zorgelijker is de sterkere tendens dat defensie geraakt wordt door bezuinigingen, zowel in ons land, bij onze Europese partners als nu ook in de Verenigde Staten. Er is een duidelijk causaal verband tussen defensiebezuinigingen, afnemende nationale defensiecapaciteiten, verzwakte internationale veiligheidsorganisaties, de lossere trans-Atlantische relatie en de bereidheid om te committeren aan crisismanagementoperaties. Een afnemende mogelijkheid van Nederland om, in samenwerking met in de eerste plaats Europese partners, internationale conflicten te managen, zal op den duur gevolgen hebben voor de veiligheid van ons land.

Conclusie

De conclusie van de Verkenningen dat de internationale en regionale veiligheidsorganisaties, de VN, NAVO, OVSE en EU, voor Nederland minder stevige ankers bieden, bleef ook in 2012 overeind. Het blijft onzeker in hoeverre de NAVO en de EU erin zullen slagen om de collectieve inzetbaarheid van de Europese militaire capaciteiten overeind te houden of te versterken. Ondanks het *Pooling and Sharing* initiatief van de EU en *Smart Defence* van de NAVO vinden de meeste samenwerkingsinitiatieven plaats in ad hoc clusters van gelijkgestemde landen. Alhoewel er het afgelopen jaar geen nieuwe ad hoc coalities voor militaire operaties zijn gevormd, bevestigt de clustervorming de afnemende vanzelfsprekendheid dat de organisatie van veiligheid en defensie binnen de vertrouwde multilaterale kaders plaatsvindt.

In 2012 werd steeds duidelijker dat de financiële en economische crisis diep en langdurig zal zijn. Dit blijft effect hebben op de verschillende veiligheidsorganisaties, doordat er relatief minder aandacht en tijd is voor crisismanagement, maar ook door

afnemende middelen. Het EU-budget voor buitenlands-, veiligheids- en defensiebeleid voor 2014-2020 zal waarschijnlijk niet sterk dalen, maar aangezien het veiligheids- en defensiebeleid afhankelijk is van bijdragen van individuele lidstaten, moet rekening worden gehouden met blijvend bescheiden middelen voor crisismanagement.

De toename van instabiliteit aan Europa's grenzen, de afnemende bereidheid van de Verenigde Staten hierin actief te zijn, maakt dit tot een zorgelijke ontwikkeling. Op de NAVO heeft de financiële krapte een vergelijkbaar effect, vooral ook omdat de splijtzwam van *burden sharing* tussen de Europese NAVO-landen en de Verenigde Staten niet alleen retorisch door de Amerikanen wordt benadrukt, maar ook politiek-strategisch gevolgen heeft.

Een niet te onderschatten effect van de financieel-economische crisis is dat de geloofwaardigheid van het Europees integratiemodel wankelt. Hiermee dreigen veel van de beïnvloedingsmogelijkheden van de EU in haar directe omgeving (onder andere in het kader van het nabuurschapbeleid) verloren te gaan. Het zal belangrijker dan ooit zijn voor de EU om dit verlies van *soft* en *hard power* te compenseren door zich strategischer en efficiënter te manifesteren.

De trend die al in de vorige Monitor werd gezien, dat er een afnemend vermogen is tot collectief optreden bij veiligheidsbedreigingen, zet zich voort. De R2P-opleving rond Libië lijkt van korte duur te zijn geweest en de tegenstellingen in de Veiligheidsraad zijn wederom verscherpt, waardoor o.a. de burgeroorlog in Syrië en het conflict tussen Israël en zijn burens (Gaza in het bijzonder) voortduren en de legitimiteit van het multilaterale systeem verder wordt ondermijnd.

Literatuur

- Adviesraad Internationale Samenwerking (2012). *Europese Defensiesamenwerking. Soevereiniteit en Handlingsvermogen* (No. 78).
- Hillen, H., Halsdorf, J.M. en De Crem, P. (2012 april 19). *Benelux Verklaring over samenwerking op defensievlak*.
- CIC (2012). *Annual Review of Global Peace Operations* (Briefing Paper). New York: Center on International Cooperation.
- Crocker, C.A., Hampson, F.O., and Aall, P.R. (2011). *Rewiring Regional Security in a Fragmented World*. Washington DC: United States Institute of Peace Press.
- Danjean, A. (2012 oktober 31). *Report on the implementation of the Common Security and Defence Policy*. European Parliament, Committee on Foreign Affairs.
- Department of Defense (2012). *Sustaining U.S. Global Leadership. Priorities for 21st Century Defense*.
- Dickow, M. (2011). *Weimar Defence Cooperation. Projects to Respond to the European Imperative*. Warschau: SWP/PISM/IRIS.
- Doss, A. (2011). *Great Expectations: UN Peacekeeping, Civilian Protection, and the Use of Force* (GCSP Geneva Paper). *Research Series*.
- EGS (2013). Think-tank process for a European Global Strategy. European Global Strategy. Geraadpleegd via: <http://www.euglobalstrategy.eu/about>
- Fawcett, L. (2013). 'Regional Institutions'. in: Williams, P.D. (Red.). *Security Studies* (355-73). *An Introduction*. London and New York Routledge.
- Gowan, R. en Sherman, J. (2012). *Peace Operations Partnerships: Complex but Necessary Cooperation* (Policy Briefing). Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF).
- Gowan, R. en Gleason, M. (2012). *UN Peacekeeping: the Next Five Years*. New York: Center on International Cooperation.
- Grant, C. (2012 november 26). 'How Britain Could Leave the EU'. *Bulletin 87*. Centre for European Reform
- International Crisis Group (2012 oktober 15). 'Implementing Peace and Security Architecture (II): Southern Africa'. *Africa Report*, 191.
- Kaplan, G.D. (2012 mei 9). *NATO's Ordinary Future*. Stratfor Global Intelligence.
- Portela, C. (2012). *The EU's Sanctions against Syria: Conflict Management by Other Means* (Security Policy Brief 38). Brussel: Egmont Institute.
- Slaughter, A.M. (2012). 'Globalizing NATO'. Princeton. Geraadpleegd via: <http://www.project-syndicate.org/commentary/globalizing-nato>
- Stevens, J.C. (2011). *Some Remarks on the Anglo-French Defence Treaty*. London: London School of Economics and Political Science.
- Valasek, T. (2011). *Surviving Austerity. The Case for a New Approach to EU Military Collaboration*. London: Centre for European Reform.
- Rompuy, Van, H. (2012 december 5). *Towards a Genuine Economic and Monetary Union*. Brussel: European Council.
- Zandee, D. (2012). 'Bridging the Channel. British-French Defence Cooperation as the Core of European Military Capabilities' (Clingendael Policy Brief). Den Haag: Instituut Clingendael.

Mannen demonstreren op een legertruck op het Tahrir plein in Caïro. De revolutie en impact van demonstraties in het land illustreren de toenemende invloed van burgerbewegingen.

Foto: Ramy Raouf



4

Niet-statelijke actoren en individueen

Andrea Teftedarija (coördinatie)

Edwin Bakker (terrorisme)

Ivan Briscoe (criminele groeperingen)

Kees Homan (PMC's)

Regina Joseph (sociale media)

Lennart Landman (zeeroverij),

Willemijn Verkoren (civil society / NGO's).

Introductie

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de rol van niet-statelijke actoren in het internationale systeem. Niet-statelijke actoren is een *catch-all* term voor groeperingen, bewegingen, organisaties en individuen die geen onderdeel uitmaken van staatsstructuren. De in het WRR-rapport *Aan het buitenland gehecht* beschreven, en door de Monitor 2012 onderstreepte, trend zet zich voort: niet-statelijke actoren hebben in toenemende mate invloed op het beleid en de positie van nationale staten; een ontwikkeling die past binnen het in de Monitor onderscheiden netwerk scenario.

Een voorbeeld van de toenemende invloed van NGO's, is de wijze waarop deze organisaties in staat zijn de internationale agenda te bespelen en de 'weg' vrij te maken voor anderen. Door hun verscheidenheid manifesteren niet-statelijke actoren zich op verschillende terreinen en hebben zij direct, dan wel indirect, invloed op de mondiale stabiliteit en veiligheid. Belangrijk is daarbij om een onderscheid te maken tussen niet-statelijke actoren die zich tegen het heersende systeem keren of dat 'misbruiken' (bijvoorbeeld terroristen en criminele organisaties) en niet-statelijke actoren die hun invloed binnen de regels van het heersende systeem proberen uit te oefenen (in het algemeen de traditionele NGO's). Kenmerkend voor het huidige tijdsgewricht is het grijze schemergebied van 'nieuwe burgerbewegingen' die het bestaande systeem niet accepteren, maar afzien van geweld (bijvoorbeeld *Occupy*).

In deze bijdrage zal de aandacht met name uitgaan naar vier specifieke soorten niet-statelijke actoren: *civil society*, terroristen, zeerovers en criminele groeperingen. Ook fenomenen als burgerbewegingen nieuwe-stijl en ondernemingen als *Private Military Companies* zullen in aparte boxen worden belicht. Daarnaast zal separaat aandacht besteed worden aan individuen of groepen van individuen die hun land ontvluchten (zie box 4 over *migratie*). De analyse richt zich op de gebeurtenissen en trends die kunnen worden geïdentificeerd binnen deze zeer diverse groep en kijkt vooruit naar de waarschijnlijkheden en onzekerheden met betrekking tot dit thema, voor de komende vijf tot tien jaar

1 Significante gebeurtenissen in het afgelopen jaar

De termen **civil society** en **non-gouvernementele organisaties (NGO's)** worden vaak door elkaar heen gebruikt. Er is echter een groot verschil tussen beide. *Civil society* is het gehele middenveld tussen individu en staat, bevolkt door belangengroepen, kerken, media, vakbonden, mensenrechtenactivisten, buurtorganisaties, en in fragiele contexten, tribale verbanden, milities en veiligheidsgemeenschappen. NGO's maken hier onderdeel van uit, maar *civil society* is meer dan NGO's alleen.

De Monitor 2012 signaleerde in dit verband een groeiende rol van burgerbewegingen nieuwe-stijl: lossere, spontane en niet-geïnstitutionaliseerde netwerkverbanden en publieksbewegingen als *Occupy* en *Wikileaks*, die weliswaar vluchtig zijn, maar wel



Piraten geven zich over aan NAVO eenheden in de Arabische Zee.

Foto: Official U.S. Navy Imagery

degelijk een grote politieke en maatschappelijke invloed (kunnen) hebben en aldus overheden voor uitdagingen plaatsen. Dit laatste in het bijzonder door de snelheid, o.a. door gebruik van sociale media, waarmee zij mensen kunnen mobiliseren. Het verschijnsel 'burgerbeweging nieuwe-stijl' wordt verder uitgewerkt in box 1.

Opvallend bij deze ontwikkeling is dat 'traditionele' NGO's niet of nauwelijks in staat zijn om aansluiting te vinden bij deze nieuwe ontwikkelingen. De vluchtigheid waarmee met name jongeren zich organiseren of laten mobiliseren, om vervolgens weer uit beeld te verdwijnen, is een punt van frustratie voor organisaties die beogen mensen bij hun werk te betrekken. NGO's komen zo steeds meer in het defensief en dreigen hun aansluiting bij de bredere *civil society* te verliezen. Dit geldt met name voor NGO's in ontwikkelde landen; in arme, instabiele landen was de inbedding van NGO's in de maatschappij altijd al beperkt, onder meer doordat NGO's daar vrij recent ontstaan zijn in reactie op de beschikbaarheid van hulp gelden. Tevens zijn NGO's de afgelopen decennia steeds afhankelijker geraakt van overheidssubsidies, waardoor ze volgens sommigen hun onafhankelijke, kritische karakter hebben verloren (Bebbington e.a., 2008). Nu de overheidssubsidies voor NGO's steeds verder teruglopen, zien NGO's zich voor een grote uitdaging gesteld. Sommigen hopen oude



Bijeenkomst van Amnesty International in Ulm, Duitsland.

Fotograaf onbekend

of nieuwe achterbannen te mobiliseren voor morele en financiële steun. Echter, de maatschappij blijkt intussen veranderd te zijn.

Een andere trend is dat er in het ontwikkelings(hulp)discours langzaam meer aandacht komt voor een *global public goods* benadering, in plaats van de steeds meer achterhaalde principes van 'charitas' en 'hulp' (zie bijvoorbeeld Edwards 2012). Er zijn vele verbanden te leggen tussen globalisering, neoliberalisme en wereldhandelsmechanismen enerzijds, en fragiele staten en conflicten anderzijds (Verkoren en Junne, 2012). Ontwikkelingen in fragiele staten kunnen ook Europa raken, bijvoorbeeld via grensoverschrijdende criminaliteit, terrorisme en migratie. Andersom zijn de problemen in arme en instabiele gebieden niet los te zien van het beleid van overheden en de private sector in de ontwikkelde, rijke wereld. Hulp bestrijdt vaak slechts de *symptomen* van mondiale problemen en onrechtvaardigheid; een *global public goods* benadering daarentegen benadrukt dat beleids- en gedragsveranderingen dichtbij huis evenzeer van belang zijn als het bieden van hulp ver weg. Daarnaast is grensoverschrijdende samenwerking nodig, bijvoorbeeld in transnationale *civil society* netwerken. Zulke transnationale coalities lijken in opmars te zijn en zijn bovendien in staat succesvolle resultaten te boeken. Zo zien we internationaal de laatste jaren een

groeïende rol voor coalities en netwerken rond een bepaald doel – een wapenverdrag bijvoorbeeld – die dan na verloop van tijd – zeker als het doel behaald is – uitgespeeld raken. Voor NGO's is er een kans om zich opnieuw uit te vinden door aansluiting te zoeken bij dergelijke netwerken, coalities en platforms. Het is te verwachten dat deze, ook in de Monitor 2012 geïdentificeerde trend, zal doorzetten.

Op het terrein van internationale samenwerking zien we aandacht ontstaan voor nieuwe vormen van diplomatie (Khanna, 2011) waarbij *civil society* actoren een grotere rol spelen. Naast de hierboven genoemde samenwerking binnen *civil society* netwerken ontstaan ook samenwerkingsverbanden tussen NGO's, *civil society* en statelijke actoren. Te verwachten valt dan ook dat dergelijke *Global Action Networks*, waarin transnationale burgerbewegingen aansluiting vinden bij ambtenaren, ondernemers, politici en representanten van internationale organisaties, de komende jaren een toenemende rol zullen spelen bij het vormgeven van beleid en zich vermoedelijk vaker zullen manifesteren (Waddell, 2011).

Vergeleken met de Monitor 2012 is er weinig veranderd wat betreft de dreiging van **terroristen** in en voor Nederland. Nog steeds vormen islamitische groeperingen de grootste dreiging. Zoals ook in het hoofdstuk over polarisatie en radicalisering wordt uiteengezet, is er nog immer een gevaar van aanslagen in Nederland of het gijzelen van mensen in het buitenland door kleine onafhankelijk opererende groepjes of eenlingen, daartoe onder andere opgeroepen door de huidige leider van Al-Qaida, Ayman Al Zawahiri. (AIVD 2012a; video Al Zawahiri, 27 oktober 2012). Het internet wordt nog meer dan enkele jaren geleden gezien als inspiratiebron en instrument voor rekrutering voor en planning van terroristische activiteiten (AIVD, 2012b). Desondanks is de dreiging van terrorisme, zowel uit islamitische hoek of daarbuiten, 'beperkt'. Dat wil zeggen dat de kans op een terroristische aanslag gering is, maar niet valt uit te sluiten (NCTV, 2012b).

Binnen Europa kennen omringende landen als Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk niet alleen toenemende zorgen om zogeheten *foreign fighters* die naar de conflicthaarden in de islamitische wereld trekken, maar ook om individuen die terugkeren. De zorgen over mogelijke aanslagen door eenlingen, oftewel *lone wolfs*, werden vorig jaar enorm aangewakkerd door de aanslagen in 2011 door Anders Breivik in Noorwegen. Nog steeds staat deze dreiging hoog op de agenda, zeker na de aanslagen in Frankrijk door Mohammed Merah, die geldt als een voorbeeld van een jihadistische *lone wolf*. Meerdere arrestaties van verdachte *copycat*-Breivik's en -Merah's droegen ook bij aan de aanhoudende zorg over deze specifieke vorm van terrorisme (AIVD, 2012). Een andere bron van zorg binnen de Europese Unie is de toename van de dreiging die uitgaat van extreemrechtse groeperingen. Volgens het *Terrorism Situation and Trend Report* (TE-SAT) van Europol bestaat deze dreiging uit kleine groepen en individuen die ondergronds opereren. Overigens geeft datzelfde rapport aan dat het aantal incidenten en arrestaties, net als in vorige jaren, daalt (Europol, 2012).

Buiten Europa is de terrorismedreiging – uiteraard afhankelijk van welke definities men hanteert – niet noemenswaardig veranderd. Wat betreft het islamitisch of jihadisch terrorisme is de dreiging nu beperkt, mede doordat internationale groeperingen uit deze hoek primair gericht zijn op lokale of regionale conflicten en de kern van Al-Qaida de afgelopen jaren aanzienlijk is verzwakt (NCTV, 2012b). Daarentegen lijkt het aantal aanslagen in Turkije door Koerdische separatisten toe te nemen en is er toenemende bezorgdheid onder terrorismebestrijders over de situatie in Syrië. De burgeroorlog in dat land trekt steeds meer jihadistische strijders aan, ook uit verschillende westerse landen. Volgens het laatste Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN), zou de interesse van jihadisten uit het Westen en uit andere delen van de wereld voor de strijd in Syrië ertoe kunnen leiden dat dit land zich ontwikkelt tot een nieuw jihadgebied (NCTV, 2012b). Een andere regio waar terroristische groeperingen in het afgelopen jaar een belangrijker rol zijn gaan spelen is de Sahel-regio, in het bijzonder in het noorden van Mali en het noorden van Nigeria. In Somalië en Jemen lijken deze groeperingen – respectievelijk Al-Shabaab en Al-Qaida op het Arabisch schiereiland – daarentegen terrein te verliezen (NCTV, 2012b).

De verzwakking van deze terroristische groeperingen kan deels worden toegeschreven aan de intensievere en professionelere (internationale) samenwerking op het gebied van contraterrorisme in bijvoorbeeld Noord-Afrika en de Hoorn van Afrika. Met Kenia wordt internationaal samengewerkt bij de bestrijding van Al-Shabaab. In Syrië lijkt de deelname aan de burgeroorlog van binnenlandse en buitenlandse jihadistische groeperingen nog geen effect te hebben op de houding van de internationale gemeenschap, al nemen, zoals reeds opgemerkt, de zorgen over de invloed van deze groeperingen snel toe.

Een andere groep niet-statelijke actoren die binnen het internationale systeem opereert en invloed heeft op het handelen van staten zijn **criminele groeperingen**. Het operatiegebied van deze groeperingen kan zich beperken tot binnen de grenzen van een staat, maar in de meeste gevallen handelen criminele organisaties grensoverschrijdend. De activiteiten waar dergelijke groeperingen zich mee bezig houden zijn divers, maar in het overgrote deel van de gevallen gaat het om drugs-handel, wapensmokkel, het witwassen van geld of een combinatie ervan. Deze activiteiten kunnen gepaard gaan met geweld en corruptie en kunnen daarmee het staatsgezag aantasten en in het ergste geval ondermijnen of zelfs overnemen. Dit laatste kan betekenen dat de overheid in bepaalde gebieden geen zeggenschap meer heeft.

De aanwezigheid van criminele organisaties en netwerken is niet nieuw. Wel hebben transnationale, criminele groeperingen ten gevolge van bepaalde internationale ontwikkelingen hun gedragingen kunnen aanpassen en benutten zij de nieuw ontstane mogelijkheden. Voorbeelden van deze internationale ontwikkelingen zijn de veranderingen in de wereldeconomie (globalisering), de groei van fragiliteit in bepaalde staten en de technologische vooruitgang, met name op het gebied van communicatie.



Een demonstratie op het Tahrir plein in Caïro op 8 februari 2011. De revolutie en impact van demonstraties in het land illustreren de toenemende invloed van burgerbewegingen.

Foto: Ramy Raouf

Over het algemeen hebben criminele organisaties zich de laatste twintig jaar tot vlakkere en meer netwerk-gestuurde organisaties ontwikkeld. Door deze nieuwe organisatievorm van de samenwerkende ondernemingen, is het in grotere mate mogelijk om op verschillende continenten tegelijk actief te zijn en misbruik te maken van de verschillen tussen landen in wetgeving, wetshandhaving en vatbaarheid voor corruptie. Dit is de voornaamste oorzaak van de exploitatie van fragiele staten liggend op de grote drugshandelsroutes, wat resulteert in verdere institutionele, politieke en sociale verzwakking van deze staten. Overigens kan transnationale georganiseerde misdaad zowel een oorzaak als een gevolg zijn van fragiliteit; het potentiële vermogen van criminele activiteiten om de stabiliteit van nationale staten te bedreigen en staatsstructuren te eroderen is aanzienlijk.

Door een toenemende gedecentraliseerde aanpak hebben criminele netwerken daarnaast meer mogelijkheden om een verbinding te maken tussen legale en illegale praktijken, voornamelijk in de praktijk van het witwassen. Het schandaal dat een

bedrag van zeven miljard dollar (US dollar), afkomstig uit Mexicaans drugsgeld, door internationale HSBC-banken is gesluisd, is in dit opzicht geen uitzondering. Geschat wordt dat bijna vijftig procent van het inkomen van Somalische piraten in de handen van hun buitenlandse achterban eindigt, waarvan een groot deel zich in hun dagelijks leven niet per definitie bezig houdt met illegale praktijken. Ook in Latijns-Amerika neemt de verwevenheid tussen ambtenaren, legitieme bedrijfsvoering en criminaliteit snel toe.

Veel van de problemen die samengaan met de verspreiding van geweld en instabiliteit, zoals in Latijns-Amerika het geval is, worden veroorzaakt door de groeiende invloed van criminele netwerken. Door middel van afpersingspraktijken wordt de verankering van criminele netwerken op lokaal niveau bewerkstelligd. Tegelijkertijd is er sprake van het ontstaan van verschillende geweldsculturen. De gewelds pieken in Mexico en Colombia kunnen verklaard worden door gewelddadige afsplitsingen van criminele groeperingen of rivaliteit tussen zwaarbewapende organisaties die strijden om de controle over de bestaande structuren van de criminele ondernemingen.

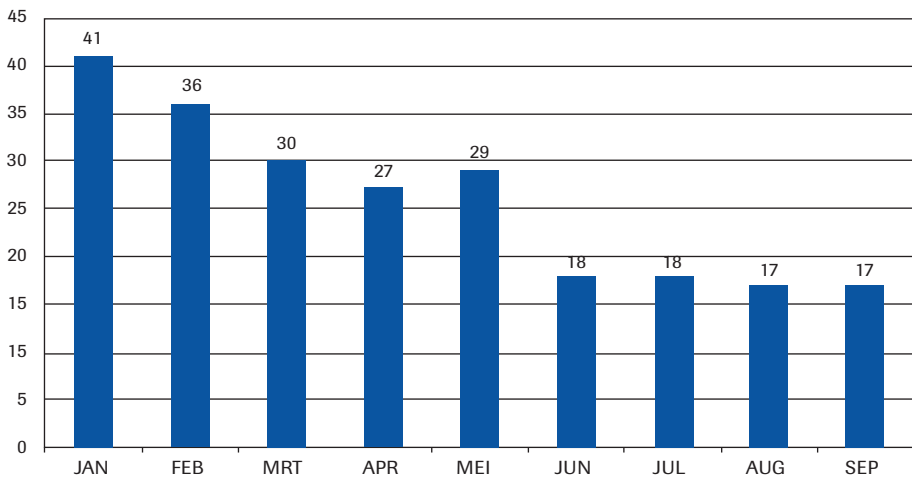
Een andere mogelijke ontwikkeling waar de laatste jaren steeds meer bewijs voor komt, is de misdaad-terreur *nexus*, zoals de Amerikaanse regering aanhaalde in haar document *Strategy to Combat Transnational Organized Crime* uit 2011: 29 van de 63 organisaties op de lijst van Justitie, met daarop de meest gezochte criminelen, worden geassocieerd met terroristische groeperingen. De precieze dimensies en de aard van dit verbond tussen criminele en terroristische groeperingen zijn onduidelijk. Echter, binnen academische kringen bestaat over het algemeen niet het idee dat er meer zit achter samenwerking tussen deze groepen dan een gedeeld belang in poreuze grenzen en de mogelijkheden die zwakke staatsinstituties met zich meebrengen.

Zeeroverij wordt in deze bijdrage beschouwd als onderdeel van het thema 'criminele groeperingen'. De trends die onder 'criminele groeperingen' worden geïdentificeerd zijn tot op bepaalde hoogte ook van toepassing op zeeroverij. Er is echter vanwege de actualiteit en de relevantie van zeeroverij als fenomeen voor gekozen om dit onderwerp apart te behandelen.

Wereldwijd is in het afgelopen jaar het aantal zeeroverij-incidenten afgenomen (zie figuur 1). Dit is voornamelijk te danken aan een afname van het aantal incidenten in het bredere gebied rond de Hoorn van Afrika. Voor deze ontwikkeling kan een aantal mogelijke oorzaken worden aangewezen. De verdere implementatie van *Best Management Practices* door reders zorgt voor een hogere weerbaarheid van koopvaardij schepen tegen zeeroverij aanvallen. Ook de inzet van (gewapende) militaire en private beveiligers draagt bij aan de weerbaarheid van koopvaardij schepen. Echter, gewapende private beveiliging brengt ook dilemma's met betrekking tot *accountability*, regulering en het geweldsmonopolie met zich mee. Pogingen van de industrie tot zelfregulering hebben tot nog toe weinig opgeleverd en staten lijken op dit moment de aangewezen actoren om de verantwoordelijkheid tot bescherming op zich te nemen. De internationale marines die steeds meer samenwerken en steeds beter zeerovers weten te monitoren, identificeren en te onderscheppen, schrikken zeerovers

rond de Hoorn van Afrika af. Ook verstoring van de Somalische zeeroversgroepen voor de kust en aan land door militaire operaties draagt bij aan de onderdrukking van zeeroverijactiviteit. De *return-on-investment* (risico versus baten) is hierdoor voor zeerovers mogelijk ook verslechterd, hoewel het zeer moeilijk is hierover betrouwbare cijfers te krijgen. Het is echter ook niet uit te sluiten dat zeerovers door de toegenomen antipiraterij-activiteiten en slechte weersomstandigheden slechts een 'adem Pauze' hebben ingelast, hetgeen zou kunnen verklaren waarom het aantal incidenten in 2012 lager uitvalt. Omdat de internationale inspanningen zich met name richten op symptoombestrijding op zee, blijven de diepere oorzaken aan land echter onbehandeld en blijft daarmee het risico op een (weder-)opleving van zeeroverij reëel. De geïntegreerde aanpak van de EU voor de Hoorn van Afrika is bemoedigend, maar het is onzeker of het huidige inspanningsniveau structurele oplossingen van het piraterijvraagstuk zal opleveren. Een uitzondering op de mondiale afname van zeeroverij is de Golf van Guinee, waar het aantal en de gewelddadigheid van de incidenten het afgelopen jaar is toegenomen.

Figuur 1 Maandelijks vergelijking van incidenten in de periode van januari tot en met september (ICC-IMB, 2012).



Assenkruis

In het afgelopen jaar laten de in dit hoofdstuk behandelde niet-statelijke actoren een diffuus beeld zien, waarbij de diverse actoren zich in verschillende richtingen bewegen. Wel is evident dat niet-statelijke actoren niet meer weg te denken zijn uit het internationale systeem. Samenwerking tussen staten en de civil society verloopt stroef door de scepsis aan de kant van staten. Daarnaast zijn er indicaties van versplintering binnen de civil society in de brede zin van het woord doordat 'traditionele' NGO's vervreemd raken van hun basis. Steeds succesvollere samenwerking is er wel tussen staten op het gebied van maatregelen tegen terrorisme en de bestrijding van criminele activiteiten, waaronder zeeroverij. Wel is het de vraag of deze samenwerking, die vaak meer gericht lijkt op symptoombestrijding dan op een structurele oplossing van het probleem, ook in de

Box 1 Burgerbewegingen nieuwe-stijl

Burgerbewegingen nieuwe-stijl, zoals *Occupy*, *Anonymous* en *Wikileaks*, zijn een relatief jong verschijnsel binnen het geheel van niet-statelijke actoren dat bekend is onder de noemer van *civil society*. Zij vormen onderdeel van wat het 'grijze schemergebied' genoemd zou kunnen worden tussen enerzijds traditionele NGO's die het statelijke systeem accepteren en hierbinnen op legale wijze veranderingen proberen te bewerkstelligen, en anderzijds niet-statelijke actoren die zich tegen het systeem keren en daarbij bovendien geweld niet schuwen. De beweging *Occupy*, nu op zijn retour, is een voorbeeld van een nieuwe burgerbeweging in het grijze gebied; zij zijn tegen het systeem, maar handelen vreedzaam en gebruiken geen geweld.

Als opkomend fenomeen onderscheiden burgerbewegingen nieuwe-stijl zich van klassieke NGO's doordat zij niet geïnstitutionaliseerd zijn. Het zijn vluchtige, losse en flexibele netwerkverbanden, veelal gericht op een specifieke thematiek of zich manifesterend naar aanleiding van een gebeurtenis, die hun kracht met name ontleen aan het gebruik van sociale media (zie ook box 3). Het is daarbij inherent aan dit soort bewegingen dat zij snel opkomen, maar ook van voorbijgaande aard zijn. Daarbij is de kracht van deze bewegingen in termen van (snelheid van) mobilisatie, massaliteit en publieke aandacht en als 'stoorzender' de afgelopen jaren wel aangetoond, waarbij ook duidelijk is dat de leiders achter dit soort bewegingen zich laten inspireren door voorbeelden uit andere landen (zie de verspreiding van de Arabische lente).

De opkomst van deze bewegingen kan ten dele verklaard worden vanuit de 'representativiteitscrisis' waaronder overheden – niet in de laatste in westerse/Europese landen – c.q. gezag in het algemeen lijden; een verschijnsel dat zich ook uitstrekt tot traditionele NGO's. Groepen en individuen hebben onvoldoende vertrouwen in de overheid en gezagsstructuren en voelen zich steeds vaker niet vertegenwoordigd door de traditionele NGO's. In antwoord hierop kiezen zij voor zelf-organisatie, protest en mobilisatie, en dit met inzet van moderne communicatiemiddelen. Als er al een analogie met het verleden mogelijk is, dan doen deze bewegingen denken aan het verschijnsel 'burgerlijke ongehoorzaamheid' uit de jaren zeventig.

Vanuit de overheid bezien zijn dergelijke bewegingen juist door hun vluchtigheid en de effecten die zij kunnen bewerkstelligen lastig te beantwoorden. De effecten van hun handelen hebben in Nederland en Europa veelal niet directe gevolgen voor de veiligheid en stabiliteit, maar kunnen wel een bron van irritatie en frustratie zijn en het vertrouwen in het overheidsoptreden en –gezag verder aantasten. Staten zoeken dan ook naar manieren om met deze nieuwe groepering om te gaan. Moeten zij behandeld worden alsof het een vorm van burgerlijk protest betreft of moeten zij bestraft of aansprakelijk gesteld worden door de overheid? Internationaal gezien, kan het handelen van deze 'organisaties' mogelijk grotere gevolgen hebben, daar zij de kans op instabiliteit van de staat vergroten en chaos in de hand kunnen werken. Naast het feit dat nieuwe burgerbewegingen in staat zijn in een korte tijd grote massa's te mobiliseren en te verbinden, kunnen dergelijke bewegingen aanstekelijk werken (denk aan de overslaande revoluties tijdens de Arabische Lente). Daarnaast kan nationaal en internationaal gezien de diplomatieke veiligheid in gevaar worden gebracht, zoals bijvoorbeeld het geval kan zijn naar aanleiding van de zogenoemde *Wikileaks*-affaire.

toekomst duurzaam zal blijken te zijn.

2 De komende 5-10 jaar: Waarschijnlijkheden en onzekerheden

Waarschijnlijkheden

- Verdere toename invloed van niet-staatelijke actoren.
- Toename terroristische activiteiten door eenlingen of *lone wolfs*.
- Falende en verscheurde staten doen het potentieel voor terrorisme toenemen.
- Intensievere internationale samenwerking tegen terrorisme.
- 'Traditionele' NGO's maken plaats voor steeds dynamischer georganiseerde burgerbewegingen.
- Burgerbewegingen gaan internationaal steeds meer samenwerken, waarbij een verdere opkomst van het *global public goods*-discours wordt verwacht.
- Zeeroverij in de Hoorn van Afrika en in een aantal andere regio's blijft de komende jaren een veiligheidsprobleem.

Onzekerheden

- Zal de weerbaarheid van moslimgemeenschappen tegen terrorisme groeien?
- Zullen er alternatieven komen voor terrorisme als politiek instrument in delen van de Arabische wereld?
- Zullen staten en ondernemingen ruimte bieden aan NGO's en *civil society*-bewegingen en aan de daarmee samenhangende ontwikkelingen van nieuwe vormen van diplomatie en het *global public goods*-discours?
- Wordt de inzet van private militaire beveiligers gereguleerd?

In de komende jaren is het waarschijnlijk dat de rol van **civil society/NGO's**, oftewel **Burgerbewegingen**, zich niet alleen uitbreidt, maar ook dat er steeds meer internationale samenwerking (in netwerken en coalities) tussen burgerbewegingen zal ontstaan, georganiseerd rondom specifieke thema's. Een verwachte verdere opkomst van het *global public goods*-discours zal deze ontwikkeling verder in de hand spelen. Ook is te verwachten dat het landschap van organisaties die het maatschappelijk middenveld bevolken, ingrijpend zal veranderen. Waarschijnlijk zullen traditionele NGO's meer plaats moeten maken voor meer vluchtige organisatievormen, online verbanden en wisselende coalities. NGO's die er wel in slagen zich te handhaven zullen aansluiting moeten zien te vinden bij zulke – internationale – coalities en zullen de *global common goods* benadering moeten incorporeren in hun activiteiten. Dit kan betekenen dat zij meer activistisch worden en meer aandacht gaan besteden aan thema's als bedrijven- en consumentengedrag en de democratisering van mondiale instellingen zoals EU, VN en WTO. Een belangrijke onzekerheid is in hoeverre gevestigde belangen – met name staten en ondernemingen – aan deze ontwikkelingen ruimte zullen bieden. Zal de

weg werkelijk worden vrijgemaakt voor nieuwe vormen van diplomatie, waarin *civil society* actoren een steeds grotere rol spelen? Zal het *global public goods*-discours ook overheden en private actoren weten te overtuigen?

De verwachting is dat staten, hoewel dit per overheid verschilt, ambivalent zullen reageren op deze groeiende rol van niet-statelijke actoren. Hoewel overheden in toenemende mate inzien dat de huidige mondiale problematiek niet langer door staten alleen het hoofd kan worden geboden en betrokkenheid van niet-statelijke actoren vaak een voorwaarde is voor een effectief beleid, gaat dit terreinverlies met weerstand gepaard. Dit blijkt bijvoorbeeld in het geval van de veelbesproken *global public goods*; een concept dat met name door westerse overheden beleden wordt. Maar tegelijkertijd zien we dat wanneer er een spanning lijkt te zijn tussen mondiale rechtvaardigheid en nationaal belang – zoals bijvoorbeeld op het terrein van migratie maar ook in relatie tot handel in grondstoffen en wapens – het eigenbelang toch prevaleert. Waarbij het overigens de vraag is of hierdoor op de langere termijn het nationale belang niet wordt geschaad, want een stabielere wereldorde is uiteindelijk immers ook in het belang van ontwikkelde landen.

Ten aanzien van de dreiging van **terroristen** zijn in de komende vijf tot tien jaar voor Nederland en Europa drie ontwikkelingen relevant. De eerste is de groei van de dreiging die uitgaat van eenlingen, waarbij zowel uit anti-islamitische hoek als uit islamitische hoek en extreemrechts wordt opgeroepen tot acties door eenlingen om zo de kans op verrijdeling te verkleinen. Onduidelijk is wat de respons op deze aanmoedigingen is. In het afgelopen jaar hebben in Europa slechts enkele incidenten plaats gevonden met personen die mogelijk geïnspireerd waren door dergelijke oproepen.

Daarnaast is sprake van een mogelijke toename van terrorisme in of vanuit falende en verscheurde staten. Eerder is al opgemerkt dat er ten aanzien van Syrië zorgen bestaan over de aantrekkingskracht voor jihadistische groeperingen. Deze zouden in dit verscheurde land trainingskampen kunnen opzetten. De situatie in Mali heeft laten zien dat onder bepaalde omstandigheden rebellen en terroristische organisaties in staat zijn in korte tijd grote delen van een land te veroveren. De ontwikkelingen in Somalië tonen echter aan dat mede door middel van buitenlandse interventies dergelijke groeperingen met succes bestreden kunnen worden. Een van de waarschijnlijkheden voor de komende vijf tot tien jaar is dan ook dat statelijke actoren intensief zullen blijven samenwerken op het gebied van terrorismebestrijding en ten aanzien van de problematiek van falende staten.

Een belangrijke onzekerheid voor de groei of marginalisering van terrorisme in met name de islamitische wereld is de mate waarin moslimgemeenschappen nee durven zeggen tegen terrorisme. De politieke veranderingen in de Arabische wereld vormen in dit opzicht zowel een kans als een bedreiging. Mogelijke succesvolle hervormingen in landen als Egypte, Marokko, Tunesië of Jemen zouden een belangrijk voorbeeld kunnen worden van politieke veranderingen zonder het gebruik van geweld en daarmee terroristische groeperingen verder marginaliseren. Het uitblijven van hervormingen

kan ook leiden tot toenemende frustratie en radicalisering met juist meer terroristisch geweld tot gevolg.

De onvoorspelbaarheid van **criminele groeperingen** en transnationale georganiseerde misdaad staat maar beperkt toe uitspraken te doen over de toekomstige ontwikkelingen op dit gebied. Toch kan een aantal mogelijke trends worden geïdentificeerd.

Criminele actoren opereren minder vaak ondergronds, dan wel aan de randen van samenlevingen. Deze ontwikkeling kan er enerzijds op wijzen dat criminele groeperingen zichtbaarder worden en dat ze makkelijker bestreden kunnen worden. Anderzijds treedt er een normalisering van activiteiten van criminele netwerken op, die zelf steeds meer vermengd raken met staatsstructuren, legitieme ondernemingen, *multinationals* en veiligheidsinstituties. Rechtshandhaving wordt als gevolg hiervan bemoeilijkt, in het bijzonder door de aanwezigheid van criminele elementen binnen de staatsinstituties zelf. Daarnaast kunnen bezuinigingen bij verschillende overheden leiden tot een verminderd vermogen om de georganiseerde misdaad effectief te bestrijden. Overigens is de trend van criminele staten, die volledig gerund worden voor en door criminele belangen (zoals Milosevic in Servië in de jaren '90 en Noriega in Panama), in mindere mate waar te nemen.

Tegelijkertijd tekent de trend van internationale samenwerking op het gebied van de bestrijding van georganiseerde misdaad zich verder af. De verwachting is dat deze ontwikkeling de komende vijf tot tien jaar zal doorzetten, waarbij de nadruk zal liggen op een meer geïntensiveerde regionale samenwerking (naar voorbeeld van Latijns-Amerika en de Sahel). De vraag is in hoeverre het voor staten mogelijk zal zijn om in dit regionale beleid rekening te houden met de specifieke kenmerken van lokaal opererende criminele netwerken.

Het blijft onzeker op welke wijze het groeiend potentieel voor terroristische activiteiten vanuit falende staten gevolgen heeft voor de ontwikkeling van samenwerkingsverbanden tussen terroristen en de georganiseerd misdaad. Waarschijnlijk is wel dat criminele netwerken in toenemende mate gebruik zullen maken van de groeiende fragiliteit in bepaalde delen van de wereld.

Hoewel dit in de Monitor 2012 onwaarschijnlijk werd geacht, is **zeeroverij** het afgelopen jaar afgenomen. De oorzaken hiervoor kunnen, zoals eerder aangeven, liggen bij betere zelfbescherming van koopvaardij schepen en activiteiten van marines in de Hoorn van Afrika-regio, hoewel het ook mogelijk is dat de reductie een andere oorzaak heeft. De dieper liggende oorzaken van Somalische zeeroverij die 'op het land liggen' zijn het afgelopen jaar niet significant veranderd. Duurzame oplossingen zoals de opbouw van staatscapaciteit in de veiligheidssector en ontwikkeling van economische alternatieven zullen ondanks internationale steun de komende vijf jaar waarschijnlijk niet veel effect hebben. Voortgang zal wel geboekt worden, maar dit blijft waarschijnlijk binnen

Box 2 Private Military Companies veranderen het krijgsbedrijf

Private militaire bedrijven (*Private Military Companies* – PMC's) zijn niet-statelijke actoren die een belangrijke groeimarkt vormen. In de Monitor 2012 is al geconstateerd dat PMC's als winnaar kunnen worden gezien doordat de vraag van met name rederijen naar hun diensten de laatste jaren flink is gegroeid. Sinds de invasie in Irak in 2003 maken vooral de Amerikanen en Britten op grote schaal gebruik van PMC's. Het Engelse weekblad *The Economist* noemde de oorlog tegen Irak zelfs 'de eerste geprivatiseerde oorlog'. Voor de opkomst van PMC's zijn verschillende verklaringen. Zo is het personeel van westerse strijdkrachten na het einde van de Koude Oorlog aanzienlijk gereduceerd, maar is het aantal internationale vredesoperaties toegenomen. Daarnaast zijn er soms onvoldoende specialistische militairen om geavanceerde militaire systemen te bedienen en te onderhouden. Ook de privatiseringsgolf met de veronderstelling dat uitvoering van overheidstaken door uitbesteding efficiënter en effectiever geschiedt, speelde een belangrijke rol. Een meer 'cynisch' aspect van PMC's is, dat contractanten die het leven laten niet op de officiële slachtofferlijsten terechtkomen.

Peter W. Singer onderscheidt in zijn boek *Corporate Warriors* drie soorten PMC's: aanbieders, adviseurs en ondersteuners. Aanbieders leveren soldaten, wapens en materieel. Adviseurs worden onder meer ingeschakeld bij de reorganisatie van een krijgsmacht en het rekruteren van militairen. Ondersteuners bieden tenslotte hun diensten aan bij activiteiten als het transport van materieel, het opzetten van bases, de voedselvoorziening en het vervoer van gewonden. PMC's werken niet alleen voor overheden, maar ook rebelligroepen en drugskartels en zelfs humanitaire NGO's en de Verenigde Naties behoren tot hun klantenkring. Het fenomeen PMC kwam in grote opspraak, toen het Amerikaanse veiligheidsbedrijf *Blackwater* betrokken was bij een schietincident in Bagdad op 16 september 2007, dat aan zeventien Iraakse burgers het leven kostte.

Twee veelgehoorde bezwaren tegen particuliere beveiligingsfirma's zijn hun gebrek aan transparantie en *accountability*. Op dat gebied zijn echter verschillende initiatieven ondernomen. Het belangrijkste is de internationale gedragscode voor *Security Service Providers* die in 2010 is gepubliceerd. De code bevat normen en standaarden onder meer aangaande het gebruik van geweld om mensen te verdedigen en de naleving van mensenrechten, en maatregelen tegen zaken als seksueel geweld en marteling. De code kent tevens een monitor- en klachtenmechanisme om de naleving ervan te bevorderen. Inmiddels hebben meer dan 260 firma's de code getekend, waaronder grote bedrijven als het Britse *G4S* en het Amerikaanse *Dyncorp International*. De bedoeling is dat overheden alleen activiteiten uitbesteden aan PMC's die de code hebben getekend en zich er ook aan houden.

Nederland staat over het algemeen vrij terughoudend tegenover PMC's, zeker indien gebruik van geweld tot de mogelijkheden behoort. Zo staat de Nederlandse overheid geen particuliere beveiligers toe aan boord van Nederlandse koopvaardij schepen. Zij vindt dit een taak van de overheid en heeft ter beveiliging van deze schepen *Autonomous Vessel Protection Detachments* ingesteld, bestaande uit mariniers. Daarnaast zijn ook militaire reservisten en gemilitariseerde particuliere beveiligers toegestaan. Landen als Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk hebben echter regelingen getroffen die wel particuliere beveiligers aan boord toestaan. Hoe dan ook, mondiaal gezien zijn PMC's een *fact of life* geworden. Zo kent de wereldmarkt op dit gebied een jaarlijkse groei van 7,4% en de totale omzet zal in 2014 naar schatting \$ 218.4 miljard bedragen. Mede gezien de voortdurende reducties in militair personeel in westerse landen, zal de opkomst van PMC's de komende jaren een steeds belangrijker dimensie van militaire en veiligheidsoperaties worden.

beperkte marges. Hierdoor blijft piraterij in de Hoorn van Afrika de komende jaren waarschijnlijk een veiligheidsprobleem. Het aantal incidenten zal bij het uitblijven van structurele en samenhangende oplossingen afhangen van de successen die marines en de koopvaardij boeken in de vorm van symptoombestrijding.

Risicogebieden voor een toename van zeeroverij voor de komende jaren zijn: de Hoorn van Afrika-regio (inclusief Indische Oceaan), de Golf van Guinee, Indonesië, de Straat van Malakka, de Zuid-Chinese Zee en de wateren rond Centraal en Zuid-Amerika. Zeeroverij zal de komende vijf tot tien jaar waarschijnlijk een veiligheidsprobleem blijven in een aantal van deze regio's. De omvang van de zeeroverijproblematiek is daarbij onzeker en hangt af van factoren als de staatscapaciteit in de veiligheidssector, economische alternatieven en gebrek daaraan voor kustregio's en de mate van inspanning en samenwerking van staten en niet-statelijke actoren in zeeroverijbestrijding. Door de proliferatie van coördinatiemechanismen zoals in de *Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia (ReCAAP)* en *Shared Awareness and Deconfliction (SHADE)* en de verdere ontwikkeling en implementatie van beschermingsmaatregelen kan de komende jaren op het gebied van symptoombestrijding vooruitgang worden geboekt. Reders zullen waarschijnlijk gebruik blijven maken van gewapende private beveiligers. Het is onzeker of regulering op dit vlak zich voldoende ontwikkelt om 'zwarte gebieden' in toezicht en aansprakelijkheid te voorkomen (zie in dit verband box 2 over *Private Military Companies*).

Assenkruis

Voor de komende vijf tot tien jaar kan een continuering van het diffuse beeld binnen het geheel van niet-statelijke actoren worden verwacht. NGO's en civil society zullen steeds meer gebruik maken van netwerken en zich waarschijnlijk steeds activistischer opstellen. Wat dit betekent voor de relatie met staten is onzeker. Wat terrorisme betreft zien we enerzijds een beweging in de richting van sterkere staten en meer internationale samenwerking op het gebied van terrorismebestrijding, anderzijds een toename van fragmentatie als gevolg van falende staten. Voor de bestrijding van activiteiten van criminele groeperingen zal vergaande internationale samenwerking in de toekomst nodig blijven, al is het waarschijnlijk dat maatregelen tegen de verspreiding van de georganiseerde misdaad zullen lijden onder de financiële crisis en criminelen het fragiele karakter van staatsinstituties steeds meer voor eigen gewin zullen weten uit te buiten. Zeeroverij zal de komende vijf tot tien jaar waarschijnlijk een veiligheidsprobleem blijven. Over de omvang van de problematiek en de regio's waar piraterij zich zal manifesteren bestaat echter onzekerheid. De verdere ontwikkeling van samenwerkingsverbanden met marines en reders en het gebruik van private beveiligers laat zien dat op het gebied van de bestrijding van zeeroverij zowel niet-statelijke als statelijke actoren actief zullen blijven en met elkaar zullen blijven samenwerken.

3 Strategische schokken

Strategische schokken

- Spanning tussen burgerbewegingen en overheid door grotere staatscontrole op de maatschappij.
- Terroristen voeren een catastrofale aanslag uit op Nederlands grondgebied of op westerse doelen.
- Islamitische terroristen grijpen de macht in een land in het Midden-Oosten of Zuid- Azië.
- Explosieve groei van drugsconsumptie in China of Rusland.

Spanningen tussen burgerbewegingen en overheid door grotere staatscontrole op de maatschappij. Wanneer er een grote terroristische aanslag plaatsvindt in de EU of de VS, zullen staten mogelijk reageren met maatregelen waarmee ze proberen de greep op de maatschappij te versterken. Burgerbewegingen kunnen hiervan het slachtoffer zijn. Dit kan leiden tot groeiend antagonisme tussen overheden en burgerbewegingen omtrent burgerlijke vrijheden en ruimte voor protest. Wanneer er een toename is in *cyber warfare*, hetgeen waarschijnlijk is, dan zal via een vergelijkbaar mechanisme de internetvrijheid (verder) onder druk kunnen komen te staan, mogelijk met gevolgen voor nieuwe burgerbewegingen die van het internet afhankelijk zijn. Deze strategische schok is op dit moment onzeker te noemen.

Terroristen voeren een catastrofale aanslag uit op Nederlands grondgebied of op westerse doelen, eventueel met CBRN-wapens of door middel van nieuwe *modus operandi*. Een dergelijke aanslag heeft de potentie van een strategische schok. Dit is zeker het geval wanneer een aanslag als deze, wordt gevolgd door een overreactie van overheden en samenlevingen, bijvoorbeeld ten opzichte van bepaalde landen (denk aan interventies) of groeperingen (denk aan rellen of ernstige vormen van discriminatie).

Islamitische terroristen grijpen de macht in een land in het Midden-Oosten of Zuid- Azië, al dan niet uit teleurstelling en frustratie ten aanzien van de 'Arabische lente' of falende westerse hulp bij de wederopbouw van een land. Het tegenovergestelde is ook denkbaar: democratisering en versterking van de rechtstaat waardoor het gebruik van geweld door terroristische groeperingen tot een verschijnsel van het verleden gaat behoren. Met name positieve veranderingen in Egypte of Iran zouden een enorme impact op de regio kunnen hebben. Dat geldt ook voor een breed geaccepteerde oplossing voor het Israëliësch-Palestijns conflict.

Explosieve groei van drugsconsumptie in China of Rusland. Door een groeiende vraag naar narcotica binnen een of meerdere BRICS-landen is het waarschijnlijk dat de *war on drugs* en het internationale counternarcotica systeem ineen zou storten.

4 Winnaars en verliezers

De Monitor 2012 identificeerde de winnaars onder de nieuwe burgerbewegingen (binnen het kader van **civil society/NGO's**). Hoewel de in die Monitor genoemde groepen in het afgelopen jaar aan kracht verloren (*Occupy*, Arabische Lente), valt toch te verwachten dat de winnaars ook in de komende tijd onder soortgelijke burgerbewegingen te vinden zullen zijn. Dat dergelijke bewegingen vluchtig van aard zijn, lijkt juist te horen bij dit nieuwe fenomeen. Gefaciliteerd door internet en andere media is het mogelijk om in korte tijd veel mensen (al dan niet virtueel) op de been te krijgen voor een bepaald doel (zie box 3). Dit zal de komende jaren ongetwijfeld ook het geval zijn. Verliezers zijn de traditionele NGO's die moeite hebben aansluiting te vinden bij deze nieuwe ontwikkelingen en die bovendien veel van hun subsidie verliezen. Voor zover zij toch bij de winnaars gaan behoren, zal dat vermoedelijk komen doordat ze zich verbinden aan transnationale *civil society* netwerken en erin slagen om hun missie te verbreden van het geven van hulp naar een mondiaal publieke goederen-perspectief. Westerse/Europese staten verliezen langzaam maar zeker terrein aan niet-statelijke actoren, en kunnen daarom in zekere zin ook als verliezers worden beschouwd. Samenwerking met *civil society* in de aanpak van grensoverschrijdende uitdagingen is – ondanks de kansen die eruit voortvloeien – geen vanzelfsprekendheid en deze kan worden gehinderd door verschillen in aanpak tussen de verschillende actoren.

Ten opzichte van de Monitor 2012 zijn **terroristen** de verliezers in Nederland en in Europa. Het aantal terroristische aanslagen laat de laatste paar jaren een dalende lijn zien (Europol, 2012). Ook Al-Qaida behoort tot de verliezers als gevolg van de uitschakeling van diverse leiders en een afname van zijn communicatie- en planningscapaciteit. Ondanks de burgeroorlog in Syrië, de geweldsuitbarstingen in Libië en de repressie in Bahrein is in veel Arabische landen sprake van hervormingen. Met name de relatief vreedzaam verlopen verkiezingen in Egypte geven aanleiding om gematigde krachten en met name vreedzame islamieten in de Arabische wereld tot winnaars te rekenen, alhoewel daarbij direct moet worden aangetekend dat de uiteindelijke afloop van de ontwikkelingen aldaar nog zeer ongewis blijft.

Transnationale, **criminele groeperingen** lijken met het ontplooiën van hun activiteiten in staat te zijn de veiligheid en stabiliteit, zowel mondiaal als statelijk gezien, te bedreigen. Op de lange termijn kunnen deze organisaties het staatsgezag ondermijnen door afbreuk te doen aan de legitimiteit van staatsinstellingen, en door het bestuurlijke capaciteiten van overheden aan te tasten. Door deze troef in handen te hebben kunnen criminele groeperingen als winnaars worden gezien. Gebruikmakend van de onrust binnen de wereldeconomie en de groeiende fragiliteit in bepaalde delen van de wereld kunnen criminele groeperingen hun activiteiten soms zorgeloos voortzetten, terwijl (met name westerse) staten zich genoodzaakt zien, hun aandacht op iets anders te richten.

Private beveiligingsbedrijven, marines en koopvaardij kunnen op basis van het afgelopen jaar als winnaars worden beschouwd. **Zeerovers** lijken op basis van het afgelopen jaar met name verliezers te zijn.

Box 3 De Paradox van de digitale media

De digitale media zijn niet meer weg te denken uit onze huidige maatschappij. Zij laten hun sporen na in alle lagen van de samenleving. De komst van het internet, de mobiele telefonie en van sociale media als *Twitter*, *Facebook* en *LinkedIn* hebben mensen overal ter wereld met elkaar in contact gebracht en beïnvloeden het dagelijks leven van eenieder in toenemende mate. De omvang van *social media* doelgroepen loopt anno 2013 in de honderden miljoenen. Het is een factor die de komende decennia aan kracht zal winnen en in het bijzonder de macht van communicatie in de entertainment- en consumentenindustrie zal doen toenemen. Ook zal de enorme omvang van *social media* doelgroepen een aandachtspunt blijven voor degenen die het fenomeen als dé katalysator in de 21^e eeuw van activisme en 'progressieve' transnationale initiatieven zien. Vertegenwoordigers van deze opvatting, ook wel *cyber-liberals* genoemd, hechten veel waarde aan *e-media* en zien voor dergelijke media een verreikende invloed op diplomatie, staatsmanschap en *bottom up* populistische bewegingen. *Cyber-liberals* hebben ook vertrouwen in het vermogen van staten om adequaat in te spelen op *e-media*.

Vaak zijn de achtergronden en effecten van bovengenoemd activisme en dergelijke (inter-) nationale initiatieven complexer en van meer afhankelijk dan digitale media alleen. Zo is het te gemakkelijk om te stellen – zoals door velen wel gebeurde – dat de 'Arabische Lente', door sommigen ook wel de *Facebook* of *Twitter Revolutie* genoemd, de resultante is geweest van het gebruik van digitale media.

De veronderstelling dat digitale media enkel voordelen met zich hebben gebracht, ontkent bovendien een andere kant van de realiteit. De digitale media verbinden niet alleen individuen, bevolkingsgroepen en samenlevingen met elkaar. Zij kunnen hen ook uit elkaar drijven en daarmee bijdragen aan polarisatie.

De digitale media kunnen zo de stabiliteit en eenheid in zwakkere staten onder druk zetten. Daarnaast kunnen zij ook een methode van controle zijn, in het bijzonder door overheden. Wanneer staten met slecht functionerende crisis- en communicatiestrategieën en een geërodeerde veiligheidsinfrastructuur geconfronteerd worden met maatschappelijke onrust, lopen zij een risico van fragmentatie. De dreiging van onrust en instabiliteit kan regeringen er toe bewegen nieuwe controlemethoden in te zetten om stabiliteit te waarborgen, variërend van de verspreiding van desinformatie tot regelrechte censuur.

Hoezeer de internationale gemeenschap op dit punt verdeeld is, bleek eind 2012 tijdens de onderhandelingen tussen de VS, westerse landen en een blok geleid door Rusland om samen tot regulering van de telecommunicatiesector en -industrie te komen. Onvermogen van de betrokkenen om tot overeenstemming te komen over het gebruik van internetvoorzieningen en over de grenzen van de vrijheid van meningsuiting, leidde tot een schisma tussen beide blokken, wat uitmondde in een mislukking van het overleg over de ontwikkeling van de *International Telecommunications Union (ITU)* en een Telecom verdrag.

Deze keerzijde wordt ook wel de paradox van de digitale media genoemd, die met een groeiende invloed van de digitale media de komende jaren verder zal worden verdiept. Deze keerzijde heeft niet alleen invloed op individuen of bevolkingsgroepen, maar beïnvloedt in toenemende mate ook staten.

In tegenstelling tot de *cyber-liberals* wijzen *cyber-realists* wel op de nadelige gevolgen van de aanwezigheid en invloed van digitale media. Hun standpunten – die tot op heden vaak worden ondergesneeuwd door het dominante, meer optimistische *cyber liberal*-perspectief – zullen de komende jaren aan kracht winnen. Staten zullen namelijk vaker geneigd zijn de telecommunicatie-industrie aan beperkingen te onderwerpen om zo grenzen te stellen aan de wijze waarop individuen door gebruik van digitale media invloed proberen uit te oefenen. Hier manifesteert zich wederom het spanningsveld tussen privacy en vrijheid van meningsuiting en rechtsorde en veiligheid.

5 Gevolgen voor veiligheid en stabiliteit mondiaal

De hierboven beschreven ontwikkelingen kunnen mogelijk gevolgen hebben voor de mondiale veiligheid en stabiliteit. Terroristische aanslagen, het groeiende internetactivisme en de daarmee samenhangende kwetsbaarheid van overheid, economie en samenleving (onder andere via *hacking*) en het handelen van criminele groeperingen kunnen stuk voor stuk leiden tot politieke, economische en sociale destabilisatie. Groeiend burgeractivisme kan zowel een positieve als negatieve impact hebben op de mondiale veiligheid.

Er bestaat een (kleine) kans op mondiale destabilisatie als gevolg van de ontwikkelingen in Syrië en Mali, wat kan leiden tot een groeiende dreiging van terroristische aanslagen. Groeiend burgeractivisme, geholpen door het internet en door de toename aan transnationale connecties tussen burgers, kan leiden tot meer Arabische Lenteachtige omwentelingen. Wanneer deze omwentelingen met geweld gepaard gaan, kan de mondiale/regionale veiligheid in het gedrang komen. Groeiend burgeractivisme kan uiteindelijk echter ook positief uitpakken voor de mondiale stabiliteit. In plaats van NGO's die in toenemende mate als verlengstuk van de staat opereren, kan er wellicht een trend ontstaan van een *civil society* die de overheid kritisch benadert. Dit draagt bij aan de '*checks and balances*' die het functioneren van de democratie bevorderen. Als gevolg van mondiale protesten tegen de dominantie van het neoliberalisme en het kapitalisme, kunnen veranderingen in het economisch bestel tot stand gebracht worden. Landen zullen als gevolg van een herziende regulering van financiële en economische transacties, mogelijk beter in staat zijn om economische schokken op te vangen.

Activiteiten van criminele groeperingen blijven een gevaar vormen wanneer zij gepaard gaan met uitingen van geweld, zoals afrekeningen in het criminele circuit en drugsoorlogen. Daarnaast kunnen criminele groeperingen een impact hebben op economische veiligheid door in toenemende mate activiteiten uit de legale economische sfeer te verplaatsen naar zwarte of grijze circuits. De economische impact van piraterij zal op mondiaal niveau beperkt blijven. Dit neemt niet weg dat zeeroverij een zekere impact heeft op de fysieke veiligheid van zeevarenden.

6 Gevolgen voor veiligheid en stabiliteit Nederland

Voor de veiligheid en stabiliteit van Nederland lijken de gevolgen van de beschreven trends veelal beperkt en indirect te zijn. Het groeiende burgeractivisme en een kritischer houding van de burger ten opzichte van de overheid kunnen positieve gevolgen hebben voor (het draagvlak voor) democratie en de rechtsstaat en voor de algehele politieke en sociale stabiliteit. Ook kan de groeiende *civil society* kan de *Global Public Goods* benadering aan invloed doen laten winnen.

Het is onwaarschijnlijk dat de Nederlandse territoriale en fysieke veiligheid in het gedrang zullen komen door de activiteiten van niet-statelijke actoren, al moet er rekening worden gehouden met een kleine kans op terroristische aanslagen op Nederlands grondgebied. Daarentegen bestaan er meer mogelijke, indirecte gevolgen voor de Nederlandse economische stabiliteit.

De economische stabiliteit kan namelijk mogelijk in het gedrang komen wanneer de economische gevolgen van mondiale, politieke omwentelingen ook in Nederland voelbaar blijken. Hetzelfde geldt voor door burgers aangezwengelde veranderingen in het mondiale financieel-economische systeem en voor mogelijk negatieve gevolgen van internetactivisme. Voor wat betreft de activiteiten van criminele organisaties kan Nederland als doorvoerland in toenemende mate te maken krijgen met handelsstromen van illegale waren. Handel als motor van de Nederlandse economie en *mainports* zoals Rotterdam kunnen ook worden beïnvloed door hogere kosten van zee-transport. Het is echter de vraag in welke mate deze hogere kosten daadwerkelijk barrières vormen voor de handel. Ook zeeroverij heeft op een maritieme handelsnatie als Nederland een economische impact. Een serieuze verstoring van de wereldhandelsstromen heeft ontegenzeggelijk een grote invloed op de Nederlandse economie, maar het is zeer onwaarschijnlijk dat zeeroverij een verstoring van dergelijke omvang teweeg kan brengen. Kapingen van schepen onder Nederlandse vlag komen bovendien weinig voor, waardoor dit relatief weinig economische schade met zich mee brengt. Wel maken Nederlandse reders extra kosten voor de implementatie van voorzorgsmaatregelen, inhuur van private beveiligingsbedrijven en hogere verzekeringspremies.

Conclusie

Geconcludeerd kan worden dat de trend, waarbij de invloed van niet-statelijke actoren op de positie en het beleid van nationale staten toeneemt, doorzet. Op verschillende terreinen en op verschillende manieren zijn zij in staat invloed uit te oefenen op de mondiale, en Nederlandse, stabiliteit en veiligheid. In deze bijdrage werden in het bijzonder de *civil society*, terroristen, zeerovers en criminele organisaties belicht.

Het beeld dat we in het assenkruis zien blijft diffuus; dit is met name te wijten aan de veelheid en diversiteit van de in dit hoofdstuk besproken actoren. We zien wel enkele verschuivingen binnen de groepen niet-statelijke actoren, dit geldt voor zowel NGO's

Box 4 Migratie

Migratie is binnen de thematiek van mondiale veiligheid een veelbesproken thema. Een analyse met betrekking tot dit onderwerp mag dan ook niet ontbreken. In deze box zal een beeld omtrent het thema 'migratie' worden geschetst, door de drijvende krachten die de komende jaren migratie zullen beïnvloeden te belichten.

Migratie is de afgelopen jaren, zeker ook in Nederland, een beladen thema geweest. Reden daarvoor is de vrees dat migratie, in het bijzonder uit islamitische hoek, tot maatschappelijke ontwrichting en aantasting van de cohesie binnen samenlevingen zou leiden. Tevens was er de vrees dat met migratie ook het gevaar van terrorisme zou toenemen. Genoemde factoren hebben extra lading gekregen tegen de achtergrond van alarmerende berichten over de groei van de wereldbevolking en het gevaar van grote migratiestromen als gevolg van klimaatverandering en conflicten in de periferie van Europa. In deze box zal in het bijzonder worden ingegaan op de vraag wat de drijvende krachten achter migratie zijn en of een toename van migratie waarschijnlijk is.

Migratie vindt plaats op verschillende niveaus; zo is er sprake van ruraal-urbane, regionale en internationale migratie. De redenen voor migratie liggen vaak in het verlengde van sociale en economische vraagstukken. Wat betreft internationale migratie is het opvallend dat de allerarmsten van de samenleving niet emigreren. Omstreeks drie procent van de wereldbevolking is migrant. Dit percentage ligt op ongeveer hetzelfde niveau als een eeuw geleden. Wel is de richting van de migratie veranderd. Door de dekolonisatiegolf van de vorige eeuw is er een migratiestroom op gang gekomen vanuit de voormalig koloniën naar de moederlanden; de Noord-Zuid-migratie is hierdoor gewijzigd in een Zuid-Noord-patroon.

Het *International Migration Institute* (IMI) signaleert drie drijvende krachten met betrekking tot migratie, te weten: onderwijs, technologie en klimaatverandering. Allereerst werd geconstateerd dat er een direct verband bestaat tussen de beschikbaarheid van onderwijs en de mate waarin migratie plaatsvindt. Beter opgeleid betekent meer inzicht in de mogelijkheden die migratie biedt. Daarnaast zijn hoger opgeleiden beter in staat om die mogelijkheden te benutten dankzij het onderwijs wat ze ontvangen hebben.

Op mondiaal niveau nemen de beschikbaarheid en kwaliteit van het onderwijs toe. Zo is het percentage inschrijvingen voor het basisonderwijs in Sub-Sahara Afrika gestegen van 59 procent in 1999 naar 77 procent in 2009. Ten tweede leidt technologische vooruitgang tot een toename van migratie. Tussen 2005 en 2010 is het aantal internetaansluitingen verdubbeld, waardoor de toegang tot informatie voor de wereldbevolking is vergroot. Bovendien kan technologische vooruitgang leiden tot een toename in de beschikbaarheid van goedkopere manieren van transport. De derde drijvende kracht met betrekking tot migratie is klimaatverandering. Klimaatverandering kan migratiestromen op gang laten komen, wanneer in bepaalde gebieden de leefbaarheid afneemt, bijvoorbeeld als gevolg van een natuurramp. Doordat klimaatverandering wordt omringd door onzekerheden, is de mate waarin deze kracht van invloed zal zijn op het thema van migratie moeilijk in te schatten. Gesteld kan worden dat tussen deze twee elementen een verband bestaat, maar dat de concrete gevolgen gemeten naar de omvang van migratie moeilijk zijn vast te stellen.

Internationale migratie lijkt weggelegd te zijn voor de hoger opgeleiden. Dit leidt tot de paradox dat landen met een stijgend bruto nationaal product ook een stijging laten zien in het percentage van de bevolking dat emigreert. Dit gaat vrijwel altijd gepaard met een geldstroom van de vertrokken burgers terug naar het moederland. De reden dat juist hoger opgeleiden vertrekken is redelijk eenvoudig. Hoger opgeleiden hebben beter zicht op de kansen die buiten de landsgrenzen liggen en vaak meer en betere middelen om deze kansen te benutten. Het is daarbij waarschijnlijk dat de arbeidsmigratie de komende jaren toeneemt. Deze toename is deels te verklaren uit demografische ontwikkelingen. Doordat de bevolking in veel westerse landen vergrijsd zal er een grotere vraag naar buitenlandse arbeidskrachten zijn. Een keerzijde van deze ontwikkeling is dat arme landen het risico kunnen lopen op een *“brain drain”* met als gevolg dat ze grote delen van hun hoogopgeleide bevolking permanent verliezen. In sommige landen in Sub-Sahara Afrika vertrekt 30% van de hoger opgeleiden, op zoek naar een betere toekomst in een ander economisch meer ontwikkeld land.

De toename van de wereldwijde migratie zal steeds meer om een internationaal gecoördineerd beleid vragen. De factoren die migratie beïnvloeden zullen de komende jaren gelijk blijven of zelfs toenemen, denk hierbij aan globalisatie, het verschil in leeftijdsopbouw tussen arme en rijke samenlevingen, inkomensongelijkheid binnen landen en regio's en de aanwezigheid van migrantennetwerken die een brug slaan tussen moeder- en gastland. Ondanks het bestaan van het Europese Schengenverdrag, wordt migratie nog vaak als een nationale aangelegenheid gezien. Een aantal zaken zal echter op multilaterale wijze moeten worden geregeld. Wat gebeurt er bijvoorbeeld met opgebouwde sociale rechten wanneer iemand verhuist? Blijven deze alleen in het thuisland geldig of gaan ze over naar het land van bestemming? Momenteel is dit slechts incidenteel geregeld tussen landen; een betere coördinatie en het sluiten van internationale verdragen kunnen een uitkomst bieden.

Migratie en veiligheid zijn bijna altijd regionaal verbonden, aangezien mensen die voor geweld vluchten vrijwel altijd in de eigen regio blijven. Hierdoor zal voor Nederland nauwelijks sprake zijn van toenemende migratiestromen als gevolg van conflicten. Grootschalige migratie wordt vaak als doemscenario opgeworpen, maar in de praktijk valt de toestroom van migranten uiteindelijk mee. Zo werd er gewaarschuwd voor een migratie-invasie vanuit Libië naar Europa toen de Arabische Lente de 'Khaddafische Winter' verdreef. Deze enorme migratiestroom naar Europa bleef echter uit. De vluchtelingen kozen ervoor om naar de buurlanden Egypte en Tunesië uit te wijken, om vervolgens weer terug te keren naar Libië. Eenzelfde patroon is aanwezig in andere conflictgebieden. Migratie beperkt zich hierbij tot de regio of zelfs nog binnen het land.

Voor Nederland zijn vooral de eerste twee drijvende krachten van toepassing op migratie. Door de toename van de beschikbaarheid van onderwijs in ontwikkelingslanden en de technologische ontwikkeling zullen meer migranten de weg naar West-Europa en dus Nederland weten te vinden. Het is hierdoor waarschijnlijk dat migratie de komende jaren zal toenemen. Zeker wanneer men in gedachten houdt dat de toenemende veroudering van de bevolking en de hieraan gekoppelde afname van de Nederlandse beroepsbevolking zullen leiden tot een toenemende vraag naar zowel hoog- als laagopgeleide arbeidskrachten. De migratiestroom die hierdoor op gang zal komen is hiermee primair economisch gedreven en is een gevolg van een tekort aan arbeidskrachten.

en *civil society* als voor de *spoilers* binnen het internationale systeem. Binnen het *civil society* veld zien we enerzijds het ontstaan van meer samenwerkingsverbanden en coalities, maar anderzijds ook versplintering door het groeiende gat tussen 'traditionele' NGO's en burgerbewegingen, maar ook tussen *civil society* en overheden. Bij het bestrijden van *spoilers* als terroristen, criminele groeperingen en zeerovers zien we dat de trend van internationale en regionale samenwerking doorzet. Staten zullen zich echter bewust moeten zijn van de oorzaken en de samensmelting van criminele activiteiten van de hiervoor genoemde groepen willen zij deze ook effectief kunnen bestrijden. Voorbeelden van zo'n meer effectieve aanpak zijn het zoeken naar structurele oplossingen voor het probleem van zeeroverij voor de kust van Somalië en de onderkenning van het potentieel van fragiele staten voor criminele groeperingen en terrorisme.

Literatuur

Civil society/NGOs

- Bebbington, A., S. Hickey en Mitlin, D. (Red.) (2008). *Can NGOs Make a Difference? The Challenge of Development Alternatives*. London: ZedBooks.
- Edwards, M. (2011). *Thick problems and thin solutions: How NGOs can bridge the gap*. Den Haag: Hivos.
- Gibson, R. (2009). 'New media and the revitalisation of politics'. *Representation* 45 (3), 289-299.
- Khanna, P. (2011). *De wereld draaiende houden. Nieuwe diplomatie voor instabiele tijden*. Amsterdam: Atlas-Contact.
- Natural Resource Charter (2010). Geraadpleegd via: www.naturalresourcecharter.org
- Verkoren, W. en Junne, G. (2012). 'Rechtvaardigheid en geweld: hoe conflicten zijn ingebed in het mondiale systeem'. In: Houtum, Van, H. en Vugt, Van, J. (Red.). *Eerlijke nieuwe wereld: Voorbij de grenzen van de natiestaat*. Zoetermeer: Klement.
- Waddell, S. (2011). *Global Action Networks. Creating Our Future Together*. New York: Palgrave Macmillan.
- Windfuhr, M. (2012). 'Steps in the right direction. UN principles designed to prevent land grabbing'. *Development and Cooperation*, 53 (5), 219.

Terrorisme

- Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst (2012a). *AIVD Jaarverslag 2011*. AIVD.
- Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst (2012b). *Het jihadistisch internet. Kraamkamer van de hedendaagse jihad*. AIVD.
- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (2012a). *Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN) 29*. NCTV.
- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) (2012a), *Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN)*. NCTV.
- Europol (2012), *Terrorism Situation and Trend Report (TE-SAT) 2012*.

Criminele groeperingen

- Miraglia, P., Ochoa, R. en Briscoe, I. (2012). 'Transnational Organized Crime and Fragile States'. *INCAF-OECD International Factors Affecting Conflict and Fragility*.

Zeeroverij

- ICC-IMB, (2012). *Piracy and armed robbery against ships annual report January 1 – December 2012*. International Maritime Bureau
- International Maritime Organization (2012). *Reports on acts of piracy and robbery against ships, annual report 2012*. IMO.



Twee Noord-Koreaanse soldaten
in de 'Demarcation Zone' (DMZ).
De spanningen tussen Noord- en
Zuid-Korea zijn in 2012 opgelopen.
Foto: Rapid Travel Chai

5

Risicolanden

Sico van der Meer

Introductie

In de Strategische Monitor 2012 kregen drie landen het predicaat risicoland: Iran, Noord-Korea en Syrië. Er werd tevens op gewezen dat in het licht van de regionale ontwikkelingen in Azië en het Midden-Oosten de gevaren van instabiliteit rond deze landen in de toekomst zouden kunnen toenemen met mogelijk conflicten en fragmentatie tot gevolg. Mocht dit gebeuren, dan zou dit ook de internationale veiligheid en de veiligheid van Europa en Nederland kunnen bedreigen. Omdat de situatie in risicolanden in grote mate beïnvloed wordt door onvoorziene gebeurtenissen, blijft het moeilijk een duidelijk scenario te schetsen voor de toekomst van risicolanden. In dit hoofdstuk wordt de vraag besproken of zich rond deze risicolanden het afgelopen jaar belangrijke ontwikkelingen hebben voorgedaan en wat eventuele veranderingen betekenen voor de internationale veiligheid en de stabiliteit op langere termijn.

Box 1 Wat zijn risicolanden?

In het Eindrapport Verkenningen werden risicolanden gedefinieerd als landen die zich niet neerleggen bij algemeen aanvaarde gedragsregels en door hun opstelling de stabiliteit van het internationale systeem in het geding brengen. Als kenmerken werden daarbij genoemd: het handelen in strijd met internationale afspraken om de verspreiding van massavernietigingswapens tegen te gaan, het verlenen van steun aan terroristische groeperingen of criminele organisaties, en het dreigen met of het inzetten van politieke, militaire of economische machtsmiddelen ter versterking van de eigen positie. Bovendien is in risicolanden doorgaans sprake van een autoritair binnenlandspolitek systeem en zijn beperkingen aan de persvrijheid opgelegd, zij maken zich dikwijls schuldig aan schendingen van de rechten van de mens en staan niet of nauwelijks open voor diplomatieke toenaderingen of internationale druk (Eindrapport Verkenningen, 2010: 103-104).

Op basis van het Verkenningen rapport is het begrip 'risicoland' vrij breed gedefinieerd. Er zijn veel landen te bedenken die aan minimaal één van de genoemde criteria voldoen – zo zet de meerderheid van de landen wereldwijd politieke en economische machtsmiddelen in, maar aan alle criteria tegelijk voldoen momenteel alleen Iran, Noord-Korea en Syrië. Landen die ook regelmatig opduiken in rijtjes van 'dubieuze' landen, zoals Wit-Rusland, Venezuela, Myanmar, Cuba of Turkmenistan, zijn eerder 'pariastaten' dan risicolanden; ze worden weliswaar gekenmerkt door een autoritair bewind en hebben internationaal weinig sympathie, maar ze vormen niet op directe wijze een internationale dreiging. Het zijn allemaal min of meer in zichzelf gekeerde, geïsoleerde staten die weinig boodschap hebben aan 'het internationale systeem', maar die zich ook niet op werkelijk dreigende wijze met de buitenwereld bemoeien. Daarnaast zijn er diverse staten die een bedreiging voor de internationale veiligheid en stabiliteit vormen buiten hun eigen wil om: fragiele staten in vooral Afrika en Zuid- en Midden-Amerika waar niet-statelijke actoren zoals misdaadorganisaties, opstandelingen- en terreurgroeperingen regelmatig machtiger zijn dan de overheid. Hoewel hiervoor soms de term 'gecriminaliseerde staten' wordt gebruikt (Farah, 2012), voldoen ze niet aan de criteria voor risicoland, al was het maar omdat de overheid er sowieso te zwak is om het internationale systeem bewust te ondermijnen. De ontwikkelingen op het gebied van fragiele staten worden elders in deze Monitor behandeld.

Van de drie in de Strategische Monitor 2012 genoemde risicolanden hebben zich alleen in het geval van Syrië het afgelopen jaar significante veranderingen met mogelijk regionale implicaties voorgedaan; het Syrische regime is in ernstige problemen gekomen en indien het werkelijk de macht zou verliezen, kan het land mogelijk op korte termijn van het lijstje risicolanden worden geschrapt, waarbij onduidelijk is welke toekomst het land vervolgens te wachten staat. Dit betekent echter niet dat de wereld zich wat betreft risicolanden veiliger kan gaan voelen. Er zijn landen die een potentieel toekomstig risicoland zijn, alhoewel het onderscheid tussen risicolanden en staten die op andere wijze een risico vormen voor het internationale systeem zoals falende of fragiele staten, soms lastig te maken is. Wat een risicoland is, wordt besproken in box 1.

1 Significante veranderingen in het afgelopen jaar

Ten opzichte van vorig jaar is er wat betreft 's werelds risicolanden slechts één significante verandering waar te nemen: de verzwakking van het regime in Syrië. De gewapende opstand die in 2011 begon, heeft zich in 2012 zodanig verdiept dat de situatie inmiddels meer op een uitzichtloze burgeroorlog lijkt. De toekomst van het land is momenteel zeer onzeker, en daarmee ook de vraag of de machthebbers in Syrië zullen doorgaan met de activiteiten die het land tot nu toe in de categorie risicolanden deden vallen.

Wat betreft Iran is de internationale druk op het regime in 2012 aanzienlijk vergroot met een relatief breed gedragen internationaal sanctieregime dat de Iraanse economie zware klappen toebrengt. Toch werkt het regime relatief onverstoord door aan het nucleaire programma. De Israëlische dreigingen om het nucleaire programma militair aan te pakken lijken intussen wel een hardere – en daarmee ernstigere – toon te krijgen. Hoewel Israël deze dreiging al jarenlang uit, krijgen de waarschuwingen een steeds serieuzere toon en is de waarschijnlijkheid van een militaire actie gedurende 2012 verder toegenomen.

Continuïteit geldt ook voor Noord-Korea. De leiderschapswisseling van eind 2011, na het overlijden van Kim Jong-Il, is in grote lijnen vlekkeloos verlopen. Er was nauwelijks beleidsverandering te constateren, op enkele cosmetische PR-activiteiten om de nieuwe leider als 'modern' te positioneren na. De Noord-Koreaanse activiteiten inzake massavernietigingswapens, internationale georganiseerde criminaliteit, binnenlandse repressie en oorlogszuchtige dreigementen richting Zuid-Korea en de VS gaan relatief ongestoord door en hebben zich begin 2013 geïntensiveerd.

Er zijn geen nieuwe risicolanden bijgekomen, maar het langzaam afglijden van Pakistan naar een risicoland of een falende staat gaat gestaag door. Nog steeds lijkt het op termijn echter eerder een falende staat te worden dan een risicoland, omdat de delen van het land die inmiddels niet meer onder centraal gezag staan geen nieuw eenduidig gezag kennen; de macht is er versnipperd onder lokale leiders en groeperingen die in hun eentje niet in staat zijn tot de combinatie van activiteiten die een staat tot risicoland maken.

Assenkruis

Binnen het assenkruis verandert de positie van het thema risicolanden nauwelijks. De positie blijft in het multipolaire kwadrant vanwege het non-coöperatieve karakter van deze landen binnen het internationale systeem. Gezien de onduidelijke situatie in Syrië, waar niet-statelijke actoren een steeds grotere rol zijn gaan spelen, is er sprake van een zekere beweging in de richting van het fragmentatie kwadrant.

2 Komende 5-10 jaar: waarschijnlijkheden en onzekerheden

Waarschijnlijkheden

- Het Syrische regime zal de huidige opstand en crisis niet overleven.

Onzekerheden

- Hoe ziet de toekomst van Syrië eruit? Komt er een spoedig eind aan de huidige burgeroorlog en wat voor bewind komt dan aan de macht? Of blijft een nieuw centraal gezag uit en wordt het land een fragiele staat?
- Zal Israël militair ingrijpen om het nucleaire programma van Iran (tijdelijk) onschadelijk te maken? Zal dit leiden tot een verder escalerend conflict in de regio?

Zoals de ontwikkelingen in 2012 in grote lijnen overeenkwamen met die in 2011, zo blijven ook de prognoses uit de Monitor 2012 in grote lijnen overeind staan. Betreffende Syrië en Iran zijn echter enkele nieuwe ontwikkelingen voor de komende vijf tot tien jaar het vermelden waard.

Gezien gebeurtenissen in het afgelopen jaar is het waarschijnlijker geworden dat het Syrische regime de burgeroorlog in het land niet zal overleven. Dit houdt in dat veranderingen in het bewind waarschijnlijk lijken in de nabije toekomst. Hoe dit precies zal uitpakken is nog onzeker, maar de kans bestaat dat een (deels) gewijzigd regime ook een aangepast beleid zal voeren op de beleidsdossiers die het land tot op heden tot een risicoland maken. In die zin kunnen de ontwikkelingen positief uitpakken. Ook al betekent dit dat er een kans bestaat dat Syrië binnenkort geen risicoland meer is, een garantie hiervoor bestaat geenszins. Bovendien zou het land kunnen afglijden naar de status van fragiele staat, hetgeen eveneens grote risico's voor de internationale veiligheid en stabiliteit met zich meebrengt. Het is immers maar zeer de vraag of, mocht het zittende regime ten val komen, er een nieuw centraal gezag voor in de plaats zal komen. De oppositie tegen het huidige bewind lijkt zodanig verdeeld dat een val van het regime mogelijk tot fragmentatie van de machtsstructuur in het land zal leiden. De chaos die dat veroorzaakt, kan vrij spel geven aan bijvoorbeeld terreurgroeperingen en criminele organisaties die een gevaar kunnen vormen voor de nationale maar ook regionale en internationale veiligheid en stabiliteit.

Wat betreft Iran is de kans op gewapend conflict met Israël toegenomen. Hoewel Israël al jarenlang dreigt met het militair uitschakelen van het Iraanse nucleaire programma, lijken de dreigementen het afgelopen jaar serieuzer te zijn geworden. Er wordt door Israëlische politici, waaronder Netanyahu tijdens de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, gesproken over een *'point of no return'* dat het veronderstelde kernwapenprogramma binnenkort zou kunnen bereiken. Na dit punt zou Israël het kernwapenpotentieel van Iran uitschakelen. Mocht Israël inderdaad besluiten om een luchtaanval op Iraanse nucleaire installaties uit te voeren, dan zou dit kunnen leiden tot een regionaal escalerend conflict waarin het hele Midden-Oosten kan worden meegezogen. Een escalatie van het conflict zal vervolgens waarschijnlijk gevolgen hebben voor de rest van de wereld wanneer het gepaard gaat met terreuraanslagen op Israël en haar bondgenoten en op internationale doelen in de regio, van landen die met Israël worden geassocieerd (Eisenstadt & Knights, 2012). Tevens zou het gevolgen kunnen hebben voor de aanvoer van olie en gas uit de Arabische regio, met onvermijdelijk negatieve gevolgen voor de wereldeconomie.

Assenkruis

Gebaseerd op bovenstaande bevindingen vertoont het assenkruis voor de komende 5 tot 10 jaar een geringe verschuiving, nog steeds binnen het multipolaire kwadrant, in de richting van het fragmentatie kwadrant. Deze verschuiving wordt vooral veroorzaakt door de onzekere toekomst van Syrië.

3 Strategische schokken

Strategische schokken

- Conflict tussen Israël en andere landen in de regio.
- Uittreding van Iran uit het Nucleaire Non-Proliferatie Verdrag (NPV).
- De implosie van het centrale gezag in Pakistan.
- Volledige ineenstorting van het centrale gezag in Syrië.

Alle strategische schokken die in de vorige editie van de Strategische Monitor aan de orde kwamen, behoren nog steeds tot de mogelijkheden. Wel zijn sommige strategische schokken waarschijnlijker geworden.

Conflict tussen Israël en andere landen in de regio lijkt realistischer te worden, met name wegens het toegenomen risico op escalatie rond het nucleaire programma van Iran.

Uittreding van Iran uit het Nucleaire Non-Proliferatie Verdrag (NPV) wordt, in verband met het hierboven genoemde risico op escalatie rond het Iraans nucleaire programma, waarschijnlijker.

De implosie van het centrale gezag in Pakistan wordt tenslotte ook beetje bij beetje waarschijnlijker.



Kim Jong-un, de zoon en opvolger van de in december 2011 overleden Kim Jong-il. Sinds het aantreden van Kim Jong-un zijn de spanningen tussen Noord- en Zuid-Korea aanzienlijk opgelopen.

Een potentiële nieuwe strategische schok is:

Een volledige ineenstorting van het centrale gezag in Syrië, waarbij het land afglijdt tot het niveau van een fragiele staat. Met name de toenemende invloed van niet-statelijke actoren met grensoverschrijdende doelstellingen zoals extremistische terreurgroeperingen kan tot verdere internationale instabiliteit en onveiligheid leiden.

4 Winnaars en verliezers

Met name het regime van president Assad in Syrië is in 2012 opgeschoven in de richting van de verliezerstatus. Het regime heeft de opstand in eigen land tot op heden niet kunnen bedwingen en zal naar alle waarschijnlijkheid niet ongeschonden uit de strijd komen.

Naast Syrië zijn er nog andere landen die als verliezers kunnen worden aangewezen. De situatie in Syrië is indirect ook een tegenvaller voor Iran, aangezien Syrië de enige bondgenoot van Iran in de regio is. In mindere mate heeft het Iraanse regime ook directe tegenslag te verwerken gekregen. In 2012 brachten nieuwe internationale sancties harde klappen toe aan de Iranese economie; klappen die op alle niveaus in de Iraanse samenleving voor problemen zorgen. Voorlopig lijkt het regime echter de druk van de sancties te weerstaan en geen enkele concessie te doen op het nucleaire dossier – in die zin valt het wel mee met de Iraanse verliezerstatus.

Omdat de machtswisseling van Kim Jong-Il naar zijn zoon Kim Jong-Un vlekkeloos is verlopen, kan Noord-Korea als winnaar worden aangemerkt. Noord-Korea blijft intussen doorgaan met alle activiteiten die het een risicoland maken. Omdat de gevreesde chaos bij de machtswisseling voor de hele regio een probleem zou zijn geweest, zijn er geen directe verliezers in deze kwestie. De internationale gemeenschap hoopt op een 'zachte landing' voor het risicoland, met geleidelijke hervormingen tot gevolg. Zolang een 'harde landing', met een gezag implosie, chaos en eventueel internationaal conflict, uitblijft, zal een dergelijk geleidelijk scenario tot de mogelijkheden blijven behoren.

Pakistan blijft een verliezer, wegens de gestaag verder afbrokkelende machtspositie van het centrale gezag. Ook het internationale systeem van ontwapenings- en non-proliferatieverdragen blijft aan de verliezende hand, omdat het maar niet lukt om Noord-Korea en Iran tot stoppen te dwingen met hun (veronderstelde) ontwikkeling van massavernietigingswapens. Deze kwestie is nader uitgewerkt in het hoofdstuk over de verspreiding van massavernietigingswapens.

5 Gevolgen voor veiligheid en stabiliteit mondiaal

De gevolgen van de beschreven ontwikkelingen voor de internationale veiligheid en stabiliteit zijn groot; zelfs al zijn er in 2012 relatief weinig veranderingen betreffende het thema risicolanden te signaleren, het feit dat er risicolanden zijn is een bron van voortdurende zorg.

Wat betreft internationale territoriale veiligheid zijn met name buitenlandse aanvallen op Iran momenteel niet uit te sluiten, gezien de toenemende ernst van Israëliëse waarschuwingen aan Teheran om concessies te doen inzake het nucleaire programma.

Qua economische veiligheid heeft de instabiliteit van risicolanden direct negatieve effecten op de stabiliteit van omliggende landen, en daarmee indirect op de wereldeconomie. Mocht de situatie in het Midden-Oosten escaleren – hetzij door een militaire escalatie rond het nucleaire programma van Iran, hetzij door een ineenstorting van het Syrische centrale gezag – dan zal dit waarschijnlijk ook wereldwijde economische gevolgen hebben. Zo zal onrust in het Midden-Oosten direct leiden tot stijgende olieprijsen.

De internationale ecologische veiligheid is vooral in het geding in Pakistan; indien dit land verder afglijdt naar een risicoland of falende staat, bestaat er zorg over het kernwapenarsenaal in het land. Als het Pakistaanse regime bijvoorbeeld als laatste strohalm besluit om oorlog met India te voeren in de hoop de bevolking weer achter zich te krijgen, dan zouden nucleaire explosies wereldwijd ecologische gevolgen kunnen hebben.

Fysieke veiligheid zal vooral een probleem kunnen zijn bij conflicten in Syrië, rond het Iraanse nucleaire programma en bij een verder 'afglijdend' Pakistan. De fysieke veiligheid zal dan vooral in de betreffende conflictregio zelf in het geding zijn, al kan escalatie van

conflicten in het Midden-Oosten en Pakistan wellicht ook tot intensiever internationaal terrorisme leiden. De gevolgen voor de sociale en politieke stabiliteit zullen waarschijnlijk vooral beperkt blijven tot de regio waar de risicolanden zich bevinden.

6 Gevolgen voor veiligheid en stabiliteit Nederland

Vooralsnog lijkt de invloed die risicolanden op de veiligheid en stabiliteit in Nederland kunnen hebben, vooral indirect te zijn. Ten eerste wordt de territoriale veiligheid van Nederland niet bedreigd. Wel kan de economische veiligheid van Nederland in het geding komen, wanneer conflicten rond risicolanden ontstaan die de wereldeconomie – waarmee de Nederlandse economie nauw is verbonden – schade berokkenen. Dit zal met name gelden bij escalerende conflicten in het Midden-Oosten, waardoor de internationale oliemarkt en -prijzen zeer waarschijnlijk onder druk zullen komen te staan.

Ook de ecologische veiligheid van Nederland zal slechts indirect aangetast kunnen worden; hoogstens valt te denken aan het gebruik van nucleaire wapens, bijvoorbeeld bij chaos en conflict in Pakistan en omgeving. In Nederland zou zoiets kunnen leiden tot bijvoorbeeld radioactieve neerslag en – wanneer het grote aantallen nucleaire explosies betreft – veranderingen in het klimaat (Robock & Toon, 2010). Deze mogelijkheid wordt verder uitgewerkt in het hoofdstuk Massavernietigingswapens.

Hetzelfde geldt voor de fysieke veiligheid in Nederland; het betreft hier vooral indirecte risico's. Naast de gezondheidsrisico's van de hierboven beschreven ecologische dreiging, kan escalatie van conflicten in het Midden-Oosten en Pakistan wellicht tot intensiever internationaal terrorisme leiden, ook op Nederlands grondgebied of gericht tegen Nederlandse doelen in het buitenland. De gevolgen voor de sociale en politieke stabiliteit in Nederland lijken gering, al kan met name escalatie van conflict in het Midden-Oosten wellicht tot enige spanningen tussen bevolkingsgroepen in Nederland leiden.

Conclusie

Concluderend kan worden gesteld dat er met uitzondering van de verzwakking van het Syrische regime continuïteit valt waar te nemen in vergelijking met het voorgaande jaar. Zo zijn er even als in de vorige editie van de Strategische Monitor werd gesteld, nog steeds drie landen met het predicaat risicoland: Iran, Noord-Korea en Syrië. Iran staat onder druk. Hoe de situatie in Syrië en Iran zich zal ontwikkelen en hoe hier in de regio, bijvoorbeeld door Israël, op zal worden gereageerd, blijft echter onzeker. Wel kan worden gesteld dat deze twee landen als verliezers (en potentieel gevaar) aangewezen kunnen worden. Waar op internationaal niveau het gevaar van 'spillover' effecten mensen in hun greep houdt, lijkt Nederland enkel indirect beïnvloed te zullen worden door ontwikkelingen rond deze landen. Tot slot moet op Pakistan worden gewezen, dat politiek instabiel is en daarmee potentieel een risicoland.

Literatuur

- Verkenningen (2010). *Houvast voor de krijgsmacht van de toekomst*, Den Haag: Ministerie van Defensie.
- Eisenstadt, M. en Knights, M. (2012). *Beyond worst-case analysis. Iran's likely responses to an Israeli preventive strike* (Policy Notes 11). Washington DC: The Washington Institute for Near East policy.
- Farah, D. (2012). *Transnational organized crime, terrorism, and criminalized states in Latin America. An emerging tier-one national security priority*. Carlisle: Strategic Studies Institute.
- Robock, A. en Toon, O.B. (2010). 'Local Nuclear War, Global Suffering'. *Scientific American*, 74-81.

Sinds de staatsgreep in Mali is de humanitaire hulp vanuit de hele wereld flink opgeschroefd. Foto: Daouda Guirou (WFP)



6

Fragiele staten

Jort Hemmer

Introductie

Het brede landschap van fragiele staten vertoonde het afgelopen jaar weinig significante veranderingen. De meeste ontwikkelingen en trends die in de vorige Strategische Monitor onder de loep werden genomen hebben in 2012 verder doorgezet. Het afgelopen jaar kenmerkte zich door onrust in delen van Sub-Sahara Afrika en Centraal-Azië en veelal moeizame transitieprocessen in het Midden-Oosten en Noord-Afrika (MONA). Beleid op fragiele staten was primair gericht op situaties waar het falen van staten zich vertaalt in gewapend geweld, georganiseerde misdaad, radicalisering, illegale migratie en humanitaire crises – dit tegen de achtergrond van een veranderend internationaal speelveld waarbinnen de invloed van westerse donoren in deze staten geleidelijk afneemt (Hemmer en Van Beijnum, 2012).

De opmars van radicaal-islamitische groeperingen in Afrika en de verschuivende arbeidsdeling in het aanpakken van problemen in fragiele regio's – waarbij westerse actoren op afstand en in samenspel met lokale spelers veiligheidsrisico's proberen te beheersen – zijn twee trends die zich de komende 5-10 jaar naar verwachting nadrukkelijk zullen manifesteren. De eerstgenoemde trend kan gevolgen hebben voor de mondiale veiligheid en stabiliteit: een intensivering van de beleidsinzet om de terreurdreiging in Afrika terug te dringen is dan ook waarschijnlijk.

Ondertussen ligt, niet voor het eerst, het idee van 'fragiliteit' onder vuur. Gebeurtenissen zoals de omwentelingen in de MONA-regio en de crisis in Mali zaaien twijfel over de bruikbaarheid van dit concept in het voorspellen en aanpakken van hedendaagse vormen van instabiliteit, gewelddadig conflict en hun grensoverschrijdende gevolgen (zie box 1).

1 Significante veranderingen in het afgelopen jaar

Gelet op de structurele en hardnekkige aard van hun problemen wekt het geen verbazing dat de regio's die in 2011 als zeer fragiel te boek stonden ook in het afgelopen jaar in negatieve zin de aandacht trokken.

De Hoorn van Afrika werd geplaagd door aanhoudend conflict tussen de twee Soedans, met name in hun grensgebied. Het stilvallen van de olieproductie, de kurk waar beide economieën op drijven, vergrootte bovendien de politieke en sociale onrust in beide landen. Somalië op zijn beurt beëindigde met de aanstelling van een nieuwe president en regering en de hervorming van het parlement een langdurige overgangperiode. Het is onzeker of daarmee werkelijk een nieuw hoofdstuk voor het verscheurde land is aangebroken. De centrale vraag is of, en zo ja hoe, de successen die het afgelopen jaar met hoofdzakelijk militaire middelen zijn behaald – zoals het stabiliseren van Mogadishu, het verkleinen van de invloedssfeer van terreurbeweging al-Shabaab en het terugdringen van piraterij – geconsolideerd kunnen worden. In Ethiopië zette de onverwachte dood van Meles Zenawi, premier sinds 1991, de relatieve stabiliteit van



Een Amerikaanse soldaat begroet een jongen in Bamako, Mali. Na de staatsgreep in maart/april 2012 ging Frankrijk, onder VN mandaat, in januari 2013 over tot een interventie in het land.

Foto: *The U.S. Army*

deze regionale grootmacht plots onder druk. Tot op heden heeft de onzekerheid na het wegvallen van Zenawi echter geen tastbare repercussies gehad. In aanloop naar verkiezingen in maart 2013 is, tot slot, in Kenia de vijandigheid tussen verschillende bevolkingsgroepen toegenomen, terwijl de bijdrage door Kenia aan de gewapende strijd tegen al-Shabaab het land kwetsbaarder maakt voor aanslagen.

In de Grote Merenregio werd de Democratische Republiek Kongo (DRC) in 2012 geplaagd door een proliferatie en verhoogde activiteit van gewapende bewegingen. Na beschuldigingen dat buurland Rwanda de voornaamste rebellengroep in het oosten van de DRC – bekend als ‘M-23’ – steunt, besloten sommige donoren hulp aan het land op te schorten. Het West-Afrikaanse Mali werd in maart 2012 opgeschrikt door een staatsgreep. Gebruikmakend van de daaropvolgende chaos grepen radicaal-islamitische bewegingen de macht in het noorden van het land. In een tijdsbestek van slechts enkele weken ontwikkelde Mali zich zo van een gepercipieerd toonbeeld van goed, stabiel bestuur tot een mondiaal hoofdpijndossier. Elders in de regio kostte in Nigeria sektarisch, religieus-geïnspireerd geweld, waaronder gerichte aanslagen op kerken, moskeeën en overheidsdoelen, aan vele honderden mensen het leven.

Box 1 'Fragiliteit'. Een onbestendig idee

De onvoorziene opstanden in de MONA-regio, inclusief de afbrokkeling van het onvrije maar tot voor kort betrekkelijk stabiel geachte Syrië, en de vrije val van 'voorbeeldland' Mali, hebben de discussie over het concept 'fragiliteit' en zijn toepassing opnieuw aangewakkerd (zie bijvoorbeeld Beehner en Young, 2012; Kaplan, 2012; en Leigh, 2012). Terugkerende observaties in deze discussie zijn dat er geen overeenstemming is over wat fragiliteit precies behelst – getuige ook de wildgroei aan definities – en dat er een hardnekkige neiging bestaat om alle landen die een periode van instabiliteit doormaken als 'fragiel' te bestempelen. Zo verwordt fragiliteit tot een containerbegrip dat beleidsrelevantie ontbeert en zelfs een standaardbenadering zou kunnen aanmoedigen in landen die juist vragen om een specifieke aanpak.

Door de symptoom gestuurde toekenning van het label is zijn voorspellende waarde bovendien nihil, een kritiek die ook de *Failed States Index*, een jaarlijkse ranglijst van 'mislukte' staten, ten deel valt. Sommige fragiele staten zelf verzetten zich eveneens tegen de manier waarop zij worden aangeduid. Zij wijzen op de stigma's en ogenschijnlijke willekeur die aan deze categorisatie ten grondslag liggen.

Kortom: de weerstand tegen de onzorgvuldige omgang met het concept 'fragiliteit' zwelt aan. Ook de eerder in de Strategische Monitor 2012 gebruikte variant op de standaarddefinitie dat het hier om staten gaat die niet in staat of bereid zijn om essentiële overheidstaken te vervullen en bepaalde basisdiensten aan hun bevolking te verlenen, laat de nodige interpretatieruimte. Hoog tijd dus om orde in de conceptuele chaos te scheppen en kritisch te kijken naar het toekomstige gebruik van het fragiliteitslabel en zijn beleidsimplicaties.

De politieke constellaties in Irak, Pakistan en vooral ook Afghanistan waren in 2012 onverminderd fragiel. De zorg is dat het laatstgenoemde land na de voor 2014 geplande terugtrekking van een internationale troepenmacht weer in de greep van de Taliban zal komen en in een burgeroorlog zal vervallen.

Het afgelopen jaar waren de ogen echter vooral gericht op de transities in de MONA-regio; transities die zich over het algemeen zeer moeizaam voltrokken. De nieuwe leiders van Tunesië en Egypte staan nog slechts aan het begin van hun pogingen het geschade vertrouwen tussen overheid en burgers te herstellen. De situatie in Libië bleef even onvoorspelbaar als explosief: de gewelddadige machtsstrijd die er na de val van Moammar Gaddafi losbarstte is vooralsnog onbeslist. In Syrië kijkt de internationale gemeenschap verdeeld en schijnbaar machteloos toe hoe een volksofstand, die in 2011 begon, langzaam is ontaard in een bloedige burgeroorlog waarvan de gevolgen regionaal voelbaar zijn. Ondanks dat de positie van president Bashar al-Assad onder druk staat, blijven uiteenlopende initiatieven om een uitweg uit de crisis te vinden of te forceren tot op heden zonder resultaat.

De in de Strategische Monitor 2012 gesignaleerde opkomst in fragiele staten van niet-traditionele actoren zoals Brazilië, Rusland, India, China en Zuid-Afrika (de BRICS), Turkije en de Golfstaten, heeft in 2012 verder gestalte gekregen. De zakelijke benadering

van deze niet-traditionele actoren wordt verwelkomd door veel politici en zakenmensen in fragiele staten zelf, maar stuit ook op kritiek: hun handelswijze zou de scheefgroei tussen arm en rijk in deze landen aanmoedigen. Worstelend met economische en financiële problemen dicht bij huis maakten veel traditionele, westerse donoren juist een pas op de plaats. Bij het stellen van beleidsprioriteiten hebben zij scherper dan voorheen oog voor hun eigen belangen. Dit uit zich veelal in afgeslankte ontwikkelingsagenda's met bijzondere aandacht voor kansen voor de eigen private sector en voor regio's die een grensoverschrijdende veiligheidsdreiging vormen.

Assenkruis

Uitgaande van het assenkruis van de vorige editie van de Monitor is er sprake van continuïteit. De belangen en betrokkenheid van de BRICS en andere niet-traditionele actoren in fragiele staten nemen toe, terwijl de rol van westerse, traditionele actoren in deze staten juist kleiner wordt. Deze trend past in een algemene ontwikkeling richting meer multipolariteit, al bevindt de actor fragiele staten zich, net als vorig, jaar nog wel binnen het multilaterale kwadrant.

2 Komende 5-10 jaar: waarschijnlijkheden en onzekerheden

Waarschijnlijkheden

- De MONA-regio, Hoorn van Afrika, het Grote Merengebied en Afghanistan zullen ook in de toekomst bronnen van instabiliteit en onzekerheid vormen.
- De afnemende bereidheid en capaciteit van westerse actoren om fysiek aanwezig te zijn in fragiele staten en of regio's. Dit wordt meer en meer overgelaten aan regionale partners waarbij de westerse actoren terugvallen op technologische hulpmiddelen en ondersteuning op afstand.

Onzekerheden

- De toekomst van fragiele staten blijft door hun instabiliteit onzeker.
- De schijnbare opmars van radicaal-islamitische groeperingen in delen van Afrika, waardoor het risico ontstaat dat er vrijplaatsen in Afrika ontstaan voor extremistische organisaties.

Zoals in de Strategische Monitor 2012 werd opgemerkt, laat de toekomst in fragiele staten en regio's zich moeilijk voorspellen. Het is echter waarschijnlijk dat de gebieden die internationaal momenteel de grootste bron van instabiliteit en onveiligheid vormen, waaronder delen van de MONA-regio, de Hoorn van Afrika, het Grote Merengebied en Afghanistan, dat ook de komende 5-10 jaar zullen zijn. Het abrupt ontstaan van nieuwe crisiszones is daarentegen verre van uitgesloten, zoals de recente ontwikkelingen in Syrië en Mali demonstreren.

Verder geeft het afgelopen jaar aanleiding om twee opvallende trends nader te bekijken. Een eerste trend is de schijnbare opmars van radicaal-islamitische groeperingen in delen van Afrika. De val van het bewind in Libië en de daarmee verband houdende instroom van wapens en rekruten, heeft de capaciteit van dergelijke groepen in de regio vergroot. Al-Qaida in de Islamitische Maghreb (AQIM) en aanverwante bewegingen hebben een stevige aanwezigheid in Noord-Mali en een werkgebied dat onder meer Algerije, Libië, Mauritanië en Niger bestrijkt. In Nigeria strijdt Boko Haram naar eigen zeggen voor het landelijk invoeren van sharia-wetgeving en zaait daarbij terreur onder de burgerbevolking. Ondanks dat het in 2012 enkele gevoelige nederlagen op het slagveld heeft moeten incasseren is het aan Al-Qaida gelinkte al-Shabaab nog altijd een significante speler in een groot deel van Somalië. Het naburige Jemen herbergt een eveneens actieve tak van Al-Qaida.

De angst bestaat dat Afrika, en de Sahel in het bijzonder, een vrijplaats wordt voor deze en andere extremistische organisaties, en dat er wellicht samenwerkingsvormen tussen hen zullen ontstaan (Karin Leigh, 2011). Daarmee is het waarschijnlijker geworden dat de beleidsaandacht voor en -inzet in deze regio de komende 5-10 jaar verder zal toenemen, waarbij Mali zich voor de korte termijn lijkt te ontpoppen tot het voornaamste strijdtoneel. Een relevante kanttekening is dat verschillende van de jihadistische 'nieuwkomers' die de regio bevolken primair een binnenlandse agenda lijken te voeren, dit in tegenstelling tot wat hun retoriek soms doet vermoeden (zie bijvoorbeeld Worth, 2012).

Een tweede trend is de nieuwe arbeidsdeling die er lijkt te ontstaan in de aanpak van de problemen in fragiele regio's, vooral daar waar het veiligheidskwesties betreft. De bereidheid en capaciteit van westerse, traditionele actoren om in deze regio's fysiek aanwezig te zijn nemen af. In plaats daarvan zoeken zij nadrukkelijker hun toevlucht tot technologische hulpmiddelen en wordt samenwerking aangegaan met regionale partners. Kopstukken van terroristische bewegingen in Afghanistan, Pakistan, Jemen en Somalië worden uitgeschakeld met behulp van drones. In Somalië zijn het troepen van de Afrikaanse Unie (AU) die de hoofdstad beveiligen en jacht maken op al-Shabaab. Om de orde in Mali te herstellen en het noorden terug te winnen, bereidt de organisatie van West-Afrikaanse staten (ECOWAS) onder aanmoediging van westerse bondgenoten een militaire interventie voor. En ook de jacht op het beruchte Verzetsleger van de Heer (LRA) in Centraal Afrika wordt met steun van de Verenigde Staten uitgevoerd door een coalitie van landen uit de regio zelf. Het is waarschijnlijk dat deze trend, waarbij westerse actoren op afstand en via lokale 'intermediairs' veiligheidsbelangen proberen te behartigen, de komende 5-10 jaar verder doorzet.

Deze ontwikkeling vormt een illustratie van veranderende mondiale verhoudingen, met fragiele staten die, al dan niet in onderlinge samenwerking, steeds prominenter hun plaats opeisen. Internationale afspraken zoals die in december 2011 zijn vastgelegd in de *New Deal for Engagement in Fragile States* – afspraken die richting geven aan hoe de inzet in dergelijke kwetsbare gebieden gestalte moet krijgen – dichten overheden van fragiele staten een sterkere, meer richtinggevende rol toe (IDPS, 2012). Door een verzakelijking van de betrekkingen komt in veel fragiele regio's de klassieke hulpgever-hulpontvanger relatie, waarbinnen westerse donoren veelal de condities stelden, langzaam maar zeker onder druk te staan.

Assenkruis

De opmars van extremistische organisaties in delen van Afrika zorgt ten opzichte van vorig jaar voor een lichte beweging van de actor fragiele staten richting het fragmentatie kwadrant. De gesignaleerde toename van ad hoc en niet-geïstitutionaliseerde samenwerkingsverbanden duidt op schuivende mondiale verhoudingen en een multipolaire tendens. Deze ontwikkeling past in een scenario dat zich kenmerkt door toenemende fragmentatie.

3 Strategische schokken

Strategische schokken

- Islamitische radicalen grijpen de macht in het Midden-Oosten of Zuid-Azië.
- Volkerenmoord.
- Implosie centraal gezag in Pakistan.
- Radicaal-islamitische organisaties grijpen de macht in delen van Afrika.

Strategische schokken uit de verkenningen en de Strategische Monitor 2012:

Islamitische radicalen grijpen de macht in het Midden-Oosten of Zuid-Azië. Het verloop van de transities in de MONA-regio is nog altijd hoogst onzeker en de kans dat extremisten ergens een greep doen naar regeringsmacht blijft reëel aanwezig.

Volkerenmoord. De ontwikkelingen in het afgelopen jaar geven aanleiding om te denken dat delen van de MONA-regio, de Hoorn van Afrika en het Grote Merengebied het grootste risico lopen op grootschalige misdaden tegen de menselijkheid en volkerenmoord.

Implosie centraal gezag in Pakistan. De ineenstorting van kernmacht Pakistan is een zwart, maar nog altijd niet ondenkbaar scenario.

Een aanvullende potentiële schok is:

Radicaal-islamitische organisaties grijpen de macht in delen van Afrika.

De onverzettelijkheid van al-Shabaab in Somalië, de terreinwinst van AQIM in Mali en omgeving en de destabiliserende kracht van Boko Haram in Nigeria tonen ondubbelzinnig aan dat Afrika bijzonder kwetsbaar is voor gewelddadig extremisme en een interessant werkgebied vormt voor jihadistische groeperingen.

4 Winnaars en Verliezers

De Strategische Monitor 2012 merkte op dat “de betrokkenheid van de BRICS en andere niet-traditionele actoren in fragiele staten voornamelijk gericht is op het afsluiten van wederzijds voordelige transacties met centrale overheden”. Een mogelijk gevolg is dat dit “de scheve verhoudingen [...] bekrachtigd of zelfs versterkt” in landen waar macht en

welvaart al sterk geconcentreerd zijn rondom bestuurlijke en zakelijke elites (Hemmer en Van Beijnum, 2012: 111-112). De observatie dat in dit scenario de partijen die deze transacties afsluiten de winnaars zijn en die delen van de bevolkingen die niet profiteren van de economische groei die hun staten doormaken de verliezers, geldt nog altijd. Na decennia van vooral 'hulpgeoriënteerde' investeringen lijken westerse actoren momenteel een bijrol te gaan spelen in een tijd dat de commerciële kansen in fragiele regio's lijken toe te nemen.

5 Gevolgen voor de veiligheid en stabiliteit mondiaal

Radicaal-islamitische groeperingen lijken in Afrika aan een opmars bezig. Gevreesd wordt dat deze ontwikkeling negatief van invloed zal zijn op de mondiale veiligheid en stabiliteit. Vooralsnog zijn het hoofdzakelijk de regio's waar deze extremisten actief zijn zelf die hier de gevolgen van ondervinden. Gezien de veelal geringe slagkracht van deze groeperingen en de binnenlandse agenda die zij in meerderheid lijken te hanteren, hoeft van gevaar voor de verdere buitenwereld niet direct sprake te zijn. Dat laat onverlet dat westerse doelen in de betreffende regio's een verhoogd risico lopen, en dat de angst voor terroristische aanslagen en *spillover*-effecten menig westers land in beweging zal brengen om deze dreigingen in te dammen.

6 Gevolgen voor de veiligheid en stabiliteit mondiaal en in NL

Naar verwachting zal ook Nederland betrokken zijn bij internationale inspanningen om radicaal-islamitische groeperingen in Afrika een halt toe te roepen. Het is waarschijnlijk dat deze inzet vooral in multilateraal verband vorm zal krijgen en primair gericht zal zijn op het leveren van relatief kleinschalige, specialistische bijdragen aan vredesoperaties en andere missies die tot doel hebben de veiligheid en rechtsorde in de betreffende fragiele regio's te bevorderen. Verder zal Nederland vermoedelijk ook in de nabije toekomst betrokken blijven bij activiteiten die gericht zijn op het bestrijden van vormen van georganiseerde criminaliteit, illegale migratie, humanitaire crises en andere grensoverschrijdende gevolgen van fragiliteit.

Conclusie

Of het nu is uit angst voor negatieve spillover effecten en uit interesse voor nieuwe groeiemarkten, of uit het streven om armoede te bestrijden en voor mensenrechten op te komen, westerse landen zullen de ontwikkelingen in fragiele staten en regio's nauwlettend blijven volgen en proberen te beïnvloeden – ongeacht het precieze label dat deze staten in de toekomst aangemeten krijgen. Bij het vormgeven van hun inzet zullen zij er evenwel rekening mee moeten houden dat de spelregels momenteel herschreven worden en dat overheden van fragiele staten waarschijnlijk in toenemende mate zelf zullen bepalen aan welke voorwaarden deze inzet gebonden is.

Literatuur

- Leigh, C. (2012 juli 2). 'Failed State Index belongs in the policy dustbin'. *The Guardian, Poverty Matters Blog*. Geraadpleegd via: <http://www.guardian.co.uk/global-development/poverty-matters/2012/jul/02/failed-states-index-policy-dustbin>
- Hemmer, J. en Van Beijnum, M. (2012). 'Fragiele Staten'. In: Van der Lijn, J. en Teftedarija, A. (Red.). *Continuïteit en onzekerheid in een veranderende wereld*. Clingendael Strategische Monitor 2012. Den Haag: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael'.
- International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding (2012). *A New Deal for engagement in fragile states*.
- Leigh, K. (2011 september 12). 'North Africa's Sahel: The Next Terrorism Hot Spot?'. *Time Magazine*.
- Beehner, L. en Young, J. (2012 juli 17). 'The Failure of the Failed States Index'. *World Policy Blog*. Geraadpleegd via: 17 juli: <http://www.worldpolicy.org/blog/2012/07/17/failure-failed-states-index>
- Worth, R.F. (2012 oktober 27). 'Al Qaeda-Inspired Groups, Minus Goal of Striking U.S.'. *The New York Times*.
- Kaplan, S. (2012 juni 3). 'Differentiating Between Fragile States and Transitional Countries'. *Fragile States Resource Centre*. Geraadpleegd via: <http://www.fragilestates.org/2012/06/03/differentiating-between-fragile-states-and-transition-countries/>

Uitzicht op de stad Xiamen. Volgens recent onderzoek is deze Chinese miljoenenstad tot 2025 de snelst groeiende stad ter wereld.

Foto: Jako Busan





Mondialisering

Peter van Ham

Introductie

In het Mondialisering hoofdstuk van de Strategische Monitor 2012 stond het begrip *global governance* centraal. Mondialisering werd daarbij opgevat als een voortgaand proces van wereldwijde politieke, economische en culturele integratie en verdichting. Naast de vraag welke mogelijkheden tot sturing van het mondialiseringsproces de internationale gemeenschap kent, stond vooral de kwestie centraal, welke sturende invloed Europa en Nederland nog hebben op internationale ontwikkelingen in een tijd die gekenmerkt wordt door een toenemende onvoorspelbaarheid. De onvoorspelbaarheid van het mondialiseringsproces werd in belangrijke mate veroorzaakt door de voortwoekerende financieel-economische crisis. De Strategische Monitor 2012 concludeerde dat deze crisis onderstreepte dat mondialisering niet zonder risico's was en dat deze risico's zorgelijk en acuut waren. Daarbij, zo werd geconcludeerd, stonden de mogelijkheden tot politieke sturing onder druk. Dit laatste was mede een gevolg van de afnemende invloed van de westerse mogendheden. Hun dominante rol maakt plaats voor een 'machtsvacuum' dat andere regio's en opkomende mogendheden maar al te graag willen opvullen op basis van hun eigen waarden en belangen. Tevens lijkt mede door de crisis het ongenoegen en de scepsis van burgers te zijn toegenomen, resulterend in een (verder) afnemend vertrouwen in instituties zoals eigen nationale overheden en internationale organisaties. De vorige Monitor voorzag daarnaast een verdergaande ontwikkeling richting een 'hybride wereld', dat wil zeggen een wereld waarin belangrijke beleidsprocessen worden aangestuurd door een veelheid van zowel statelijke als niet-statale actoren. Daarnaast werd gesteld dat het neoliberalisme als dominante economische ideologie onder druk stond en het onzeker was hoe relevant en daadkrachtig internationale multilaterale instellingen in het licht van de gaande machtsverschuivingen nog konden zijn.

Dit hoofdstuk zal tegen deze achtergrond de belangrijkste gebeurtenissen van het afgelopen jaar op het gebied van mondialisering bespreken en de waarschijnlijkheden en onzekerheden voor de komende vijf a tien jaar aanstippen. Speciale aandacht zal hierbij uitgaan naar de mogelijkheden tot regulering van de financiële markten (zie box 1) en de gevaren in Europa van politieke instabiliteit en radicalisering, veroorzaakt door de financieel-economische crisis (zie box 2).

1 Significante veranderingen in het afgelopen jaar

Het afgelopen jaar hebben de bovenomschreven ontwikkelingen zich verder doorgezet. Het mondialiseringsproces kent ook meer continuïteit dan veranderingen. Het is een proces dat wordt gekenmerkt door verschuivingen in economische, politieke en (in mindere mate) militaire macht, en dat wordt voortgedreven door ontwikkelingen op het gebied van technologie, communicatie en transport, die al sinds enkele decennia gaande zijn. Ook de verandering richting een wereldorde waarin niet-statale actoren – van NGO's en bedrijven tot criminele en terroristische netwerken – in toenemende mate van belang zijn, heeft zich bestendigd, daarmee de ontwikkeling van een meer 'hybride wereld' accentuerend.

Box 1 Financiële regulering als uitdaging

De wereldwijde economische en financiële crisis heeft duidelijk gemaakt dat de negatieve gevolgen van de mondialisering alle landen raken. De enorme handelsstromen en de financiële verwevenheid tussen landen en markten leiden tot wederzijdse afhankelijkheid. De bestaande naoorlogse institutionele infrastructuur – gebaseerd op het IMF en de Wereldbank – voldoet niet meer. De G20 heeft zich in reactie op de financieel-economische crisis sinds 2008 gemanifesteerd als een belangrijk informeel forum waar de regeringsleiders van de negentien belangrijkste landen plus de EU bijeenkomen om hun beleid te coördineren en oplossingen aan te dragen. De G20 vertegenwoordigt twee-derde van de wereldbevolking en is goed voor 85 procent van de totale wereldproductie.

Ondanks het momentum voor een betere financiële regulering en de opkomst van de G20, is er echter sindsdien geen reële stap gezet naar een sterker internationaal bestuur op dit gebied. Het blijft veelal bij *light touch* regulering; van een robuust multilateraal en bindend mondiaal bestuur is geen sprake. Daarvoor is een aantal redenen. Ten eerste hebben belangrijke internationale actoren andere ideeën en belangen ten aanzien van de noodzaak, de urgentie en de richting van de (mogelijke) hervormingen. De tweede reden voor de gebrekkige coördinatie is dat de financiële sector zeer complex en veelzijdig is. Het gaat immers niet alleen over banken, maar ook over een veelheid aan financiële instanties, variërend van pensioenfondsen tot verzekeringsmaatschappijen. De financiële producten in deze sector zijn vaak gecompliceerd en er is een gebrek aan transparantie, waardoor controle en regulering moeilijk blijven.

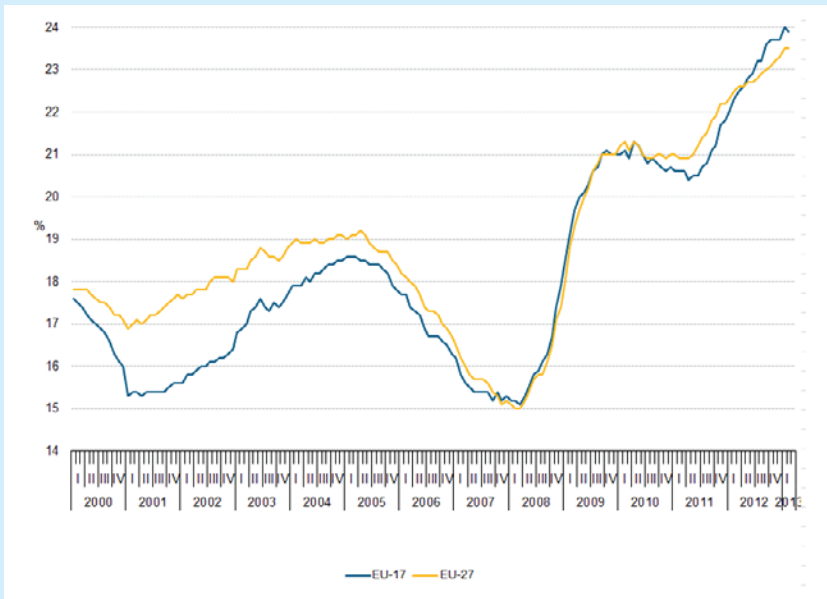
Ten derde maakt de aanhoudende crisis duidelijk dat het economisch beleid van landen (denk aan Griekenland) directe nadelige consequenties kan hebben voor andere landen, in de vorm van financiële risico's, teruglopende groei, etc., wat onderlinge fricties in de hand werkt. De ervaringen van de laatste jaren hebben dus een onmiskenbaar *governance*-tekort aangetoond: de noodzaak van beleidsafstemming en samenwerking is groot, maar de mechanismes om die te bereiken zijn onvolkomen. De negatieve gevolgen van de economische crisis zijn echter wereldwijd. De hoop moet daarom worden gericht op een groeiende politieke bewustwording dat landen het *governance*-tekort ook in het (verlicht) eigen belang moeten aanpakken. Ook al is er van zo'n cultuuromslag vooralsnog geen sprake, de nauwere samenwerking binnen de G20 kan hier potentieel wel een bijdrage aan leveren.

Van significante veranderingen in *trends* is dan ook geen sprake; eerder van een bevestiging dat de eerder geconstateerde trend richting fragmentatie op het gebied van *governance* doorzet. De vraag naar legitiem en effectief bestuur van de vele mondialiseringsprocessen blijft immers mede onder druk van het mondialiseringproces zelf onverminderd bestaan. Westerse landen – en dat geldt ook voor de VS – zien hun economische en politieke invloed afnemen. De hervorming van bestaande internationale organisaties van de VN tot het IMF houdt geen tred met de noodzaak om voor opkomende machten meer invloed in te ruimen. Ook de noodzaak tot verbeterde *governance* van economische en financiële regelgeving en bestuur blijft onverminderd bestaan. Bestaande initiatieven (zoals de coördinatie tussen centrale banken door de

Box 2 Politieke instabiliteit en radicalisering in Europa

Jeugdwerkloosheid vormt een van de grote problemen van de financiële crisis. In de EU zitten momenteel meer dan 5.5 miljoen jongeren zonder werk. In Griekenland en Spanje is de jeugdwerkloosheid meer dan 50 procent; in Portugal en Italië meer dan 30 procent; en in Frankrijk bedraagt de jeugdwerkloosheid zo'n 25 procent. Figuur 1 geeft de ontwikkeling van de jeugdwerkloosheid sinds 2000 aan. Het laat zien dat de jeugdwerkloosheid sinds de start van de economische crises in de EU drastisch is toegenomen. De grote groep jonge mensen zonder werk verkeert bij uitblijven van economische groei in een tamelijk uitzichtloze situatie en wordt nu al *the lost generation* genoemd: de verliezers van de globalisering. Met name de economieën in het zuidelijke deel van de Eurozone zijn hard getroffen door de financiële crisis, en hebben zich verplicht om gedurende vele jaren harde bezuinigingen door te voeren om in aanmerking te komen voor steun van de Europese Centrale Bank en uit het Europese noodfonds.

Figuur 1 Jeugdwerkloosheid in Europa 2000-2013 (Eurostat, 2013).



In Griekenland, Spanje en Portugal is er groeiende verontwaardiging over de strakke richtlijnen waaraan de eigen regeringen zich moeten houden, hetgeen het toch al fragiele draagvlak van deze (historisch gezien) jonge democratieën onder druk zet. Voeg daar de olopende controverse tussen Catalonië en de centrale regering in Madrid aan toe en we zien in zuidelijk Europa zich een scenario ontvouwen van politieke instabiliteit en zelfs groeiend radicalisme en separatisme. Extremistische partijen – zowel ter linker- als ter rechterzijde van het politieke spectrum – kunnen daarbij rekenen op meer steun onder de bevolking, die haar ongenoegen op zowel de eigen regering als op Brussel richt. De gevolgen hiervan kunnen potentieel verstrekkend zijn. Ten eerste ondermijnt het de brede steun voor het proces van mondialisering en verdere Europese integratie. Wanneer grote sociale groepen geen (persoonlijk) voordeel meer zien in integratie, valt hun steun aan de EU weg.

Ten tweede ondermijnt het ongenoegen het vertrouwen in de nationale democratie. De eigen regering heeft namelijk minder te zeggen over de hoogte en de besteding van de overheidsuitgaven. Omdat Zuid-Europa slechts een korte democratische geschiedenis kent, is een groeiend antidemocratisch sentiment in deze regio een reden voor verontrusting. Dit geldt overigens ook voor Centraal-Europese landen, waaronder Hongarije, waar de nationalistische partij *Jobbik* op veel steun kan rekenen. Ten derde kan deze trend van *Politikverdrossenheit* resulteren in radicalisering, met het risico dat de steun voor extreme anti-establishment groeperingen toeneemt. Dit kan zich uiten in steun voor relatief gematigde organisaties als *Occupy*, maar tevens in radicalere groepering en bewegingen die het publieke ongenoegen gebruiken voor het legitimeren van geweld.

Basel Commissie) ondervinden veel obstakels. Zoals in box 1 nader wordt uitgewerkt, vindt beleidscoördinatie door de *G20* slechts in beperkte mate plaats. Dergelijke meer informele arrangementen hebben bij gebrek aan daadkracht en legitimiteit ook in 2012 het leiderschapvacuüm niet kunnen opvullen.

Hierbij moet worden opgemerkt dat de feitelijke economische en financiële integratie van OESO-landen de afgelopen decennia gestaag is toegenomen. Dit geldt in mindere mate voor ontwikkelingslanden en de *BRICS*. Zo is China qua handel nauw met de wereldeconomie verweven, terwijl de Chinese financiële markt goeddeels gesloten blijft voor buitenlandse investeerders. Tegelijkertijd is er, zoals nader in het hoofdstuk Economie zal worden toegelicht, onder de oppervlakte van mondialisering sprake van 'regionalisering' in die zin dat de economische ontwikkelingen in de OESO-landen (de VS, Europa en Japan) niet langer onlosmakelijk verbonden zijn met die van de *BRICS* en andere niet-OESO-landen. De laatste worden gekenmerkt door een eigen economische dynamiek. Volgens sommige waarnemingen is er in dit opzicht zelfs sprake van een zekere 'deglobalisering' in deze van de wereldeconomie.

De belangrijkste veranderingen hebben zich het afgelopen jaar voortgedaan binnen de EU. Om de Eurocrisis het hoofd te bieden, worden er stappen gezet richting verdiepte economische integratie en een Europese Politieke Unie, en zelfs het vooruitzicht van een Europese federatie ligt in het verschiet. Het blijft echter ongewis of verreikende Europese politieke integratie mogelijk is. Ook blijft de financiële en economische stabiliteit van de Unie onzeker. De economische crisis die met name zuidelijk Europa hard treft, leidt tot radicale en langdurige bezuinigingen, waarbij nationale regeringen de adviezen van Brusselse 'technocraten' moeten opvolgen om in aanmerking te blijven komen voor economische en financiële steun. Oplopende (jeugd-)werkloosheid zal de kans op sociale onrust doen toenemen, met een gerede kans op escalatie en een groeiende afkeer van de bestaande parlementaire democratie (zie box 2).

De conclusie is derhalve dat de trend richting fragmentatie binnen het internationale bestuur zich het afgelopen jaar heeft voortgezet. De factoren die daartoe aanleiding geven hebben zich bestendig. Er is geen sprake van toenemende internationale samenwerking op politiek, economisch en financieel terrein. Bestaande internationale

organisaties blijven onder druk staan om effectieve multilaterale oplossingen te bieden, hetgeen slechts moeizaam en mondjesmaat lukt. De bekende multilaterale (zoals de VN, EU en het IMF) en transnationale *governance*-structuren blijven actief, maar ondervinden in een qua machtsverhoudingen snel veranderende wereld steeds grotere problemen als het gaat om hun legitimiteit en effectiviteit. Meer informele, zogenaamde *multilateralism-light*-arrangementen als de G20 zijn slechts in beperkte mate in staat gebleken om het *governance*-tekort op te vangen.

Assenkruis

Wat betreft het assenkruis hebben zich het afgelopen jaar geen significante veranderingen voorgedaan. Zoals werd geconcludeerd in de Strategische Monitor 2012, bevond de drijvende kracht mondialisering zich ook in 2012 in het fragmentatie kwadrant. Dit betekent dat niet-staatelijke actoren een grotere rol spelen in het internationale systeem dan statelijke actoren en dat er sprake is van een gebrek aan effectieve internationale samenwerking.

2 Komende 5-10 jaar: Waarschijnlijkheden en onzekerheden

Waarschijnlijkheden

- Mondialisering als proces van economische, politieke en culturele integratie en verdichting gaat verder, maar de mogelijkheden tot sturing en beheersing van dit proces staan als gevolg van machtsverschuivingen en fragmentatie onder druk.
- Het westerse waardensysteem dat onder andere tot uitdrukking komt in het neoliberale model en het democratisch bestel verliest verder aan aantrekkingskracht.
- De representativiteitscrisis waaronder nationale overheden (in het bijzonder in Europa) en (internationale) instituties gebukt gaan, houdt aan.
- Als gevolg van de economische crisis is er een groter risico van radicalisering en extremisme.

Onzekerheden

- Zullen bestaande internationale instellingen zich weten aan te passen aan de veranderende internationale verhoudingen?
- Zal de G20 het wereldeconomisch leiderschap naar zich toetrekken?
- Weet de Europese Unie zich aan de economische crisis te ontworstelen?

Bij een vooruitblik op de komende 5 à 10 jaar moet een onderscheid gemaakt worden tussen de voortgang van het feitelijke proces van mondialisering zoals dat wordt voortgedreven door ontwikkelingen op het gebied van economie, technologie, communicatie, etc. en door een zich verder internationaliserend bedrijfsleven, met een sterker manifestatie van niet-westerse bedrijven (zie box 3) enerzijds en anderzijds

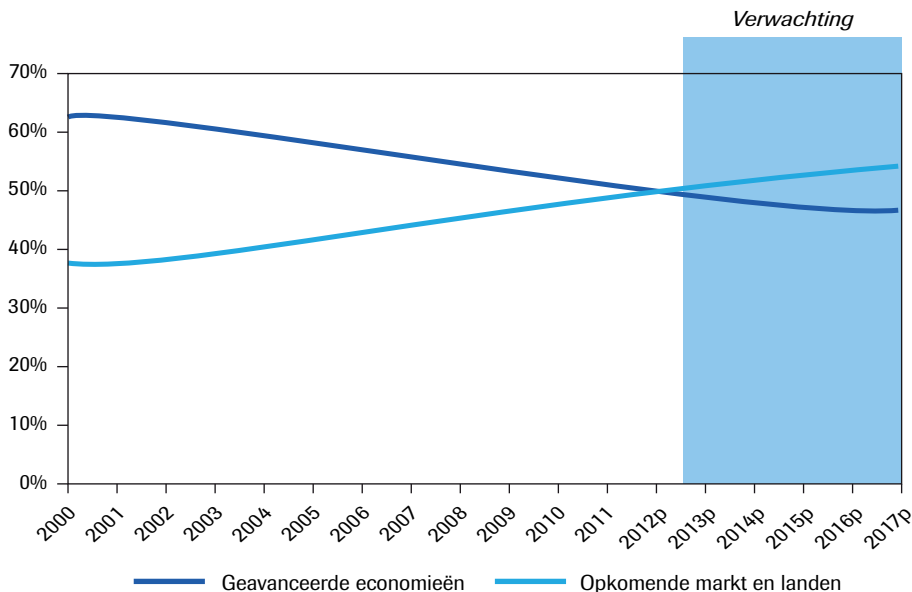
Box 3 Opkomst van niet-westerse grote corporaties

De jaarlijkse *Global 2000 Ranking* van 's werelds grootste corporaties, uitgevoerd door *Forbes*, bevestigt de verdere opkomst van de niet-westerse private sector. Het zijn met name de opkomende economieën die hun aandeel in deze sector aanzienlijk zien stijgen. De VS (524 bedrijven in de lijst) en Japan (258 bedrijven in de lijst) staan nog steeds bovenaan de lijst, maar in vergelijking met voorgaande jaren is China's aandeel in de *ranking* met vijftien nieuwe bedrijven in de lijst aanzienlijk toegenomen, net als Zuid Korea (68 bedrijven) en India (61). Opvallend is tenslotte de opkomst van Thailand, de Filipijnen, Saoedi-Arabië en de UAE. Met de Industrial and Commercial Bank of China (ICBC) op nummer 5 en *PetroChina* op plaats 7 is China met twee corporaties vertegenwoordigd in de top tien. Deze ranking wordt afgesloten met nog een niet-westers bedrijf op plaats tien: *Petrobras* uit Brazilië. Volgens een onderzoek van *CNN* zijn anno 2012 zelfs vier van de tien grootste bedrijven in de wereld afkomstig uit niet-westerse landen (*Sinopec Group*; *PetroChina*; *State Grid*; *Toyota*).

de mogelijkheden van de internationale gemeenschap tot sturing van dit proces. Daarbij is evident dat beide dimensies nauw met elkaar samenhangen. Een voorbeeld is het mondiale financiële bestel dat met zijn 'flitskapitaal' in toenemende mate als een bedreiging voor de stabiliteit van de wereldeconomie wordt gezien en derhalve regulering vereist. In antwoord op de vraag welke ontwikkeling op het vlak van mondialisering voorstelbaar is, zijn meerdere scenario's mogelijk, variërend van de ontwikkeling van een nieuw, effectief en legitiem multilateraal stelsel, een toenemende regionalisering met *bloc-to-bloc* mercantilisme, tot aan fragmentatie, ongebreideld nationalisme en daarmee een proces van deglobalisering. Het meest waarschijnlijk is dat de feitelijke mondialisering doorzet, maar dat dit eveneens geldt voor de eerder geconstateerde trend van fragmentatie, in het bijzonder waar het de mogelijkheden tot sturing van mondialisering betreft, waarbij het de vraag is of dit zonder ingrijpende schokken, crises en *game changers* zal gebeuren.

Het proces van ont koppeling, waarbij opkomende machten als zelfstandige groeipolen zullen acteren, en van regionalisering zal waarschijnlijk ook doorgaan. Zo laat figuur 2 zien dat opkomende en ontwikkelingslanden in 2013 voor het eerst sinds de eerste betrouwbare economische metingen gezamenlijk een groter aandeel in de wereldeconomie hebben dan de geïndustrialiseerde landen.

Figuur 2 De grootte van de economie als een deel van de wereldwijde BBP, uitgedrukt in PPP termen (PwC, 2012).

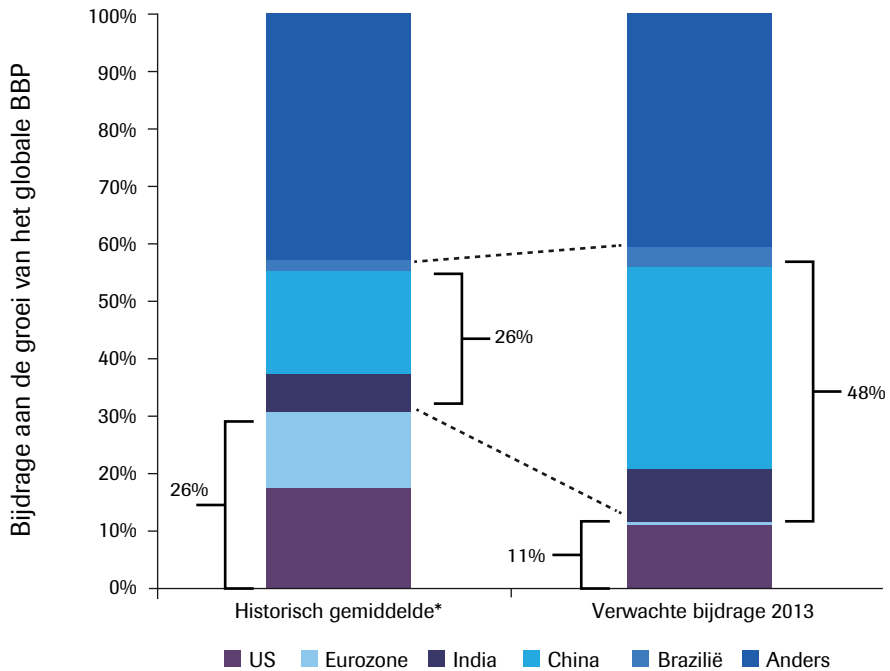


Het Internationale Monetair Fonds (IMF) classificeert 35 economieën met een hoog BBP per capita en een significant niveau van industrialisatie als geavanceerde economieën.

Daarnaast toont figuur 3 aan dat dezelfde opkomende economieën en ontwikkelingslanden meer en meer de groei van het mondiale BBP zullen bepalen.

De aanhoudende economische crisis ondermijnt daarbij de aantrekkingskracht van het westerse, kapitalistische model. De opkomst van de BRICS, de Golfstaten en landen als Turkije en Indonesië zal bovendien gepaard gaan met andere normen over de verhouding tussen staat en samenleving. Hierdoor zal het neoliberale model – met het kapitalistische gedachtegoed onder de noemer van de Washington-consensus toch een ideologische *driver* achter het proces van mondialisering – verder onder druk komen te staan, onder meer binnen het IMF. Het is immers onvermijdelijk dat landen als China, Rusland en de Golfstaten hun autocratische maatschappelijke model zullen willen uitdragen binnen internationale instituties (zie het concept van de ‘Beijing -consensus’ als alternatief voor de ‘Washington-consensus’). Het is daarbij welhaast zeker dat de invloed van deze landen binnen de wereldeconomie en met name binnen Europa zal toenemen. Dat China zich bereid toont een bijdrage te leveren aan de oplossing van de schuldenproblematiek van enkele Zuid-Europese landen, geeft de nieuwe mondiale economische en politieke verhoudingen aan. Een eventuele Chinese bijdrage aan de *bail out* van deze landen zal immers niet zonder impliciete en/of expliciete politieke toezeggingen gebeuren, en tast in ieder geval het imago van het neoliberale model aan. Daar staat tegenover dat de aanhoudende communicatierevolutie zal leiden tot meer *people power*, waardoor de eerdergenoemde megatrend (het verval van het

Figuur 3 China, India en Brazilië zullen in 2013 gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de helft van de groei van het mondiale bruto product (PwC, 2012).



*1983-2007 gemiddelde

neoliberalisme) weer gerepareerd zou kunnen worden. Hoe dan ook zullen meer mensen zich als gevolg van de voortgaande economische crisis ‘verliezer’ van de globalisering voelen, met een groter risico van radicalisering en extremisme als gevolg.

Voor de komende jaren is een verdere fragmentatie van het multilaterale bestel als instrument tot sturing van het proces van mondialisering waarschijnlijk. Centraal daarbij staat de vraag of de westerse landen bereid zijn om ruimte te maken voor opkomende landen en of deze laatste bereid zijn een deel van de lasten en verantwoordelijkheden van het internationaal bestuur op zich te nemen. De onzekerheid bij dit alles richt zich met name op de Europese Unie en haar vermogen een duurzame oplossing te vinden voor de Eurocrisis.

Assenkruis

Voor de komende vijf tot tien jaar laat het assenkruis een verschuiving zien verder in de richting van de niet-statelijke- en non-coöperatiepolen binnen het fragmentatie kwadrant. Dit wijkt niet af van de ontwikkelingen die in de vorige editie van de Monitor waarschijnlijk werden geacht. Ten opzichte van de Strategische Monitor 2012 wordt in deze editie een scenario geschetst dat zelfs uitgaat van iets minder statelijkheid en samenwerking. De verschillen zijn echter verwaarloosbaar klein.

3 Strategische schokken

Strategische schokken

- De Eurozone valt uiteen.
- Sociale onrust in Europa naar aanleiding van de economische crisis.
- Een grootschalige digitale aanval op de kritieke infrastructuur van westerse landen.

De in de Monitor 2012 gesignaleerde schokken blijven relevant en voorstelbaar (uiteenvallen van de Eurozone; sociale onrust in Europa naar aanleiding van economische crisis; kwetsbaarheid van kritieke infrastructuur voor digitale aanvallen). De kans dat de Eurozone uiteenvalt, is onverminderd aanwezig. De kans op sociale onrust binnen Eurolanden is toegenomen.

De Eurozone valt uiteen. Dit risico is nog immer aanwezig in het licht van de fragiliteit van de Europese economie, de moeizame besluitvorming over een duurzame aanpak en de sociaaleconomische problemen in met name de zuidelijke Eurolanden

Sociale onrust in Europa naar aanleiding van de economische crisis. Het risico van een ernstige maatschappelijke ontwijking met politieke consequenties in een of enkele Eurolanden is groter geworden

Een grootschalige digitale aanval op de kritieke infrastructuur van westerse landen. Juist in het licht van de verspreiding van bepaalde technologie en de kwetsbaarheid van open samenleving is zo'n schok voorstelbaar.

4 Winnaars en verliezers

Door de onzekerheid van het mondialiseringsproces zijn er wat betreft deze drijvende kracht geen duidelijke winnaars aan te wijzen. Er zijn echter wel verliezers, die we in drie categorieën kunnen indelen. Ten eerste zijn er de geopolitieke verliezers, waaronder we met name Europa en de VS kunnen scharen. Hun politieke invloed in de wereld is tanende en de gevolgen daarvan worden nog eens nadrukkelijk door de economische en financiële crisis bloot gelegd. Dit betekent met name dat de VS een andere, waarschijnlijk bescheidener rol zullen gaan spelen. Voor Europa betekent dit dat de rol van *free-rider* op de Amerikaanse *Realpolitik* niet langer houdbaar zal zijn. Ten tweede zijn er ideologische verliezers, met name de tanende *soft power* van het westerse model dat is geënt op neoliberalisme. China heeft meermaals aangegeven dat het een ideologisch "neutraal" beleid nastreeft, hetgeen echter niets anders betekent dan de afschaffing van de neoliberale basis van instituties als het IMF en de Wereldbank (alsook het beleid van de G20). Ten derde zijn er de feitelijk, werkelijke verliezers: de grote, groeiende groep mensen in de gehele wereld, die niet profiteren van de mondialisering. Mondialisering betekent vaak een bedreiging van traditionele levensvormen, zekerheden en identiteit.



Een vrouw in Madrid houdt een protestbord vast met de tekst “we zijn arbeiders, geen eikels” tijdens een staking tegen nieuwe bezuinigingsmaatregelen. De interne spanningen in Spanje zijn als gevolg van de economische crisis opgelopen.

Foto: Maldita La Hora

Maar al te vaak gaan we er vanuit dat deze groepen vooral buiten het Westen zijn te vinden. De economische en financiële crisis maakt echter nu duidelijk dat ook in onze, gemoderniseerde samenleving grote groepen verliezers en achterblijvers bestaan die noch de vaardigheden, noch de mentaliteit hebben om van de mogelijkheden van een open en fluïde samenleving te profiteren.

5 Gevolgen veiligheid en stabiliteit mondiaal

De afgenomen bestuurbaarheid van mondiale beleidsprocessen hebben een navenant negatief effect op veiligheid en stabiliteit. De tanende mogelijkheden en bereidheid van de VS om sturend op te treden laten vooralsnog een vacuüm achter dat slechts ten dele wordt ingevuld door andere actoren (*BRICS*, internationale organisaties en niet-statelijke actoren). De komende vier jaar zullen de VS onder president Obama waarschijnlijk geen duidelijke aanspraak meer maken op een leidende rol op het wereldtoneel, waardoor het gevaar dreigt dat mogelijke strategische catastrofes (zoals een Iraans kernwapen)

niet kunnen worden afgewend. Voor de EU zal de huidige trend richting strategische irrelevantie doorzetten. Zij zal geen rol van betekenis spelen als veiligheidsactor. Sterker: een mogelijke deconfiture van de EU zal de doodsteek zijn voor de bestaande trans-Atlantische samenwerkingsverbanden, met name de NAVO. De NAVO schuift, daarop vooruitlopend, nu al op naar een alliantie van wereldwijde partnerschappen, hetgeen de trend van *coalitions of the able and willing* bestendigt. Ook op het gebied van veiligheid zien we dus meer fragmentatie. De dystopie van een naderende 'G-nul'-wereld – waarin leiderschap schaars of zelfs geheel afwezig is – blijft dus bestaan, en het wordt steeds minder waarschijnlijk dat dit schrikbeeld een *self-defeating* karakter zal krijgen.

6 Gevolgen veiligheid en stabiliteit Nederland

Het grootste gevaar voor Nederland begint langzaam gestalte te krijgen: het wordt steeds vaker *policy-taker* in plaats van *policy-shaper*. Voor Nederland is deze ontwikkeling om diverse redenen verontrustend, en – mocht deze trend zich versterken – alarmerend. Ten eerste ondermijnt dit het Nederlandse zelfbeeld van een middelgroot en soeverein land. Het ontbreekt de Nederlandse politieke elite aan een verhaal om de nieuwe Nederlandse rol en positie aan de eigen bevolking te verklaren en de gevolgen daarvan te duiden. Dit leidt tot maatschappelijk en politiek ongenoegen en een gebrek aan vertrouwen, hetgeen uiteindelijk kan resulteren in instabiliteit. Ten tweede is Nederland voor de eigen veiligheid afhankelijk van goed functionerende internationale organisaties, met name de EU en NAVO. Deze ankers staan onder druk. Ten derde is Nederland er niet op voorbereid om het eigen, nationale belang daadkrachtig te verdedigen. Het heeft de afgelopen decennia de multilaterale kaart gespeeld, niet alleen omdat het als *free-rider* daarmee goedkoper uit was, maar ook omdat dit overeen komt met het eigen poldermodel en de daarbij horende intellectuele modus. Wanneer de instituties die dit multilateralisme belichamen zoals de EU, NAVO en de VN eclipsen, voorspelt dit niet alleen weinig goeds voor het eigen nationale model (en de daarbij behorende mentaliteit), maar tevens voor de (nationale) veiligheid en stabiliteit. Om in deze hybride wereld toch invloed te hebben, zet Nederland al meer in op het genereren van *smart* of *soft/social power* middels publieksdiplomatie en reputatiemanagement. Tijdig, actief en tactisch opereren in transnationale *governance*-structuren is tevens van groot belang. Dit is verstandig en verdient voortzetting. Echter, een wereld waarin de VS niet langer als hegemoniale speler kan en wil optreden, en waarin de toekomst van de EU en de NAVO ongewis blijft, betekent ook de komende decennia niet veel goeds voor de Nederlandse veiligheid en stabiliteit.

Conclusie

Het proces van mondialisering zal waarschijnlijk doorzetten, maar de *governance* die noodzakelijk is om de risico's van mondialisering te beheersen en het proces in goede banen te leiden, blijven achter bij de feitelijke ontwikkelingen. Dit geldt in het bijzonder voor het mondiale financieel-economische en monetaire systeem. Onevenwichtigheden zullen derhalve waarschijnlijk aan scherpte winnen. Daarnaast valt op dat in het proces van globalisering, in vervolg op de gaande mondiale machtsverschuivingen, het zwaartepunt (vooral qua economische groei en activiteiten) naar de opkomende landen verschuift. Tot slot moet op de 'verliezers van de globalisering' worden gewezen. Waar deze zich in grote getale in bepaalde generaties en landen bevinden, duidt dit op een groeiend gevaar van sociaaleconomische onrust en van mogelijke radicalisering.

Literatuur

- Banks, M. (2012 april 30) 'New report warns of 'growing social unrest' caused by economic crisis'. *The Parliament*.
- Barber, B. W. (1995). *Jihad vs. McWorld: Terrorisms challenge to democracy*. New York: Times Books.
- Bauman, Z. (2000). *Liquid Modernity*. Cambridge: Polity Press.
- Cuperus, R. (2009). *De wereldburger bestaat niet*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Drezner, D.W. (2012). *The Irony of Global Economic Governance*. New York: Council on Foreign Relations.
- Eurostat (2013). Youth unemployment rates, EU-27 and EA-17, seasonally adjusted, January 2000 – February 2013. Geraadpleegd via: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>
- Faiola, A. (2011 mei 13). 'In Greece, austerity kindles deep discontent'. *The Washington Post*.
- Goodliffe, G. en Sberro, S. (2012). 'The G20 after Los Cabos: Illusions of global economic governance'. *The International Spectator*, 47(4).
- Heribert, D. (2012). *Rethinking global economic governance and the G20?* Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- PwC (2012). *Global Economy Watch*. November 2012. PricewaterhouseCoopers.



Amsterdamsche beursvloer.
Foto: Sebastiaan ter Burg



Economie

Peter A.G. van Bergeijk

Introductie

In de Monitor 2012 werd bij de drijvende kracht 'Economie' beschreven dat het internationaal financieel-economisch bestel met zeer ernstige problemen kampte. Deze problemen centreerden zich in de Europese Unie, die nog steeds onmachtig bleek een duurzame oplossing te vinden voor de Eurocrisis, en in de VS, die kampten met een traag economisch herstel en een grote publieke en private schuldenlast. Tegelijkertijd, zette de opmars van de *BRICS* en andere landen en regio's van buiten het OESO-gebied zich door, daarmee de verschuiving van politieke en economische macht van 'Noord' naar 'Zuid' markerend. De verwachting was dat deze verschuiving zou voortgaan. Tot slot werd geconcludeerd dat pogingen om door middel van mondiale en regionale samenwerking de financieel-economische crisis en onevenwichtigheden aan te pakken, maar zeer ten dele effect hebben gehad.

1 Significante veranderingen in het afgelopen jaar

Ten opzichte van het in de Monitor 2012 geschetste beeld is er op het vlak van de ontwikkeling van de wereldeconomie sprake van continuïteit. Opvallend daarbij is de ont koppeling die zich voltrekt onder invloed van de financieel-economische crisis die in 2007/8 is ingezet, tussen de OESO-economieën en de opkomende markten, in het bijzonder de zogenoemde *BRICS* landen (Brazilië, Rusland, India, China en tegenwoordig ook Zuid-Afrika). Zoals in de vorige Monitor werd voorzien, verschuiven de groepipolen van de wereldeconomie naar de opkomende markten; dit is een eerder ingezette trend die wordt geaccentueerd door de crisis (Lin en Rosenblatt, 2012). Door deze verschuiving van de groei neemt de fragmentatie van de wereldeconomie toe met als gevolg dat bij afnemende cohesie tussen de belangrijkste spelers het draagvlak voor internationale beleidscoördinatie (verder) kan worden ondergraven. Even belangrijk is dat de invoervolumina in de opkomende markten al sinds 2010 duidelijk zijn hersteld, maar dat de invoervolumes van het OESO-gebied nog steeds onder het niveau van 2008 stagneren. Ook bij de investeringsstromen is de ont koppeling zichtbaar in de vorm van substantieel hogere groeicijfers buiten de OESO-landen. In 2011 was het aandeel van de ontwikkelingslanden en de opkomende markten in de investeringsstromen voor het eerst in de geschiedenis groter dan dat van de OESO.

Belangrijk is dat de verlegging van investeringsstromen naar de opkomende markten niet alleen optreedt voor investeerders die gevestigd zijn in het OESO-gebied, maar juist ook daarbuiten. Handel en investeringen voltrekken zich dus in toenemende mate binnen de groep van opkomende markten en ontwikkelingslanden. Er tekent zich een schaarbeweging af waarbij de globalisering voortgaat buiten de OESO maar binnen de OESO een proces van de in het voorgaande hoofdstuk reeds genoemde 'deglobalisering' waarschijnlijker wordt. Het effect dat uiteindelijk op wereldniveau zal optreden, is daarbij nog steeds niet helemaal duidelijk. Maar twee belangrijke indicatoren laten zien dat globalisering niet meer zo normaal is als in de voorbije decennia. In de eerste plaats registreert de *KOF globaliseringsindicator* sinds 2009 een stagnering van de mate van

mondiale globalisering. Ten tweede registreert de *CPB Wereldhandelsmonitor* sinds mei 2012 een daling van de wereldhandel.

Anders dan eerder voorzien, bestaat de economische ont koppeling er bovendien niet zozeer uit dat de niet-OESO-landen immuun zijn voor de malaise in de geïndustrialiseerde landen – daarvoor zijn de onderlinge economische relaties te sterk en overall moeten groeiprognoses neerwaarts worden bijgesteld. De ont koppeling voltrekt zich vooral op beleidsmatig terrein, zoals bijvoorbeeld bleek rond de jaarvergadering van het Internationale Monetaire Fonds in oktober 2012 waarbij tegenstellingen in beleidsvisies de discussie bepaalden.

Aan de ene kant staan daarbij de OESO-landen die als groep getroffen zijn door wegvallende groei en oplopende publieke schulden (zie tabel 1), alsmede door achterblijvende kredietontwikkeling (hierbij speelt zowel een geringer aanbod door banken als een geringere vraag door consumenten en bedrijven).

Tabel 1 Economische kerngegevens (IMF, 2012).

	VS	EMU	China	Japan	Brazilië	Rusland	India
BNP (US\$ biljoen)	15,6	12,1	8,3	6,0	2,4	2,0	1,9
Economische groei 2012-3	2,1%	-0,2%	8,0%	2,0%	2,8%	3,8%	5,5%
Aandeel wereldproductie***	21,9%	16,9%	11,6%	8,4%	3,4%	2,7%	2,7%
BNP per hoofd*	49.800	34.100	9.150	36.200	12.030	17.700	3.850
Inflatie (consumentenprijzen)	2,0%	2,3%	3,0%	0,0%	5,2%	5,1%	10,3%
Werkloosheid	8,2%	11,1%	4,10%	4,5%	6,0%	6,0%	n/a
Financieringstekort**	8,7%	3,3%	1,3%	10,0%	2,1%	-0,5%	9,5%
Bruto overheidsschuld**	107%	94%	22%	237%	64%	11%	68%
Lopende rekening***	-6,8%	1,9%	2,7%	1,3%	-0,9%	1,4%	-1,0%

* koopkrachtpariteit, internationale dollars, ** in procenten van BNP, *** in procenten wereld bnp

De beleidsreactie van de leidende OESO-economieën bestaat uit een combinatie van fiscale consolidatie (uitgavenbeperkingen en belastingverzwaringen) en monetaire versoepeling. Bij de monetaire versoepeling door de leidende OESO-economieën doet zich het probleem voor dat de rentetarieven van de Centrale Banken bijna nul zijn en daarom niet verder verlaagd kunnen worden. Hierom wordt noodgedwongen geopteerd voor kwantitatieve verruiming (de zogenoemde *quantitative easing*). De schuld-BNP verhouding van het OESO-gebied nadert inmiddels de niveaus die kenmerkend waren voor de oorlogseconomieën in 1945 en de verwachting is dat een verdere stijging in het verschiet ligt.

Aan de andere kant is er het beeld van buiten de OESO dat belangrijk verschilt: de schuldratio's buiten de OESO dalen en liggen in de opkomende markten bovendien beduidend lager (zie tabel 1). Ook de beleidsruimte op monetair beleid verschilt substantieel. De kwantitatieve verruiming door sommige OESO-landen en de VS in het

bijzonder, wordt buiten de OESO – met name door China – mede door de ongeken- de omvang van de operaties als risicovol beoordeeld, omdat voor een toenemende mondiale inflatiedruk en toenemende instabiliteit van de internationale kapitaalstromen wordt gevreesd. Binnen de OESO worden deze risico's bijvoorbeeld bij monde van FED president Bernanke gebagatelliseerd. De OESO-landen koersen al met al aan op een beleidsomgeving waarin schuldmanagement en monetair koorddansen de toon zetten voor ingrijpende nationale herstructureringen, oplopende werkloosheid, dominobezuinigen en vooralsnog economische stagnatie.

Tegen deze achtergrond nemen de spanningen rond het economische beleid en de invloed daarvan op andere economieën zichtbaar toe. De beleidstegenstellingen en daarmee samenhangende spanningen vormen een belemmering voor een multilaterale en breed gedragen aanpak van de problemen binnen het wereldeconomisch bestel.

Assenkruis

Ten opzichte van de vorige Monitor zetten de voorspelde ontwikkelingen door. De vorige editie gaf aan dat er, mede door de toegenomen economische en politieke samenwerking om de Eurocrisis een halt toe te roepen, sprake is van een zekere mate van statelijkheid en samenwerking. Maar ook werd geconstateerd dat deze moeizaam verliep. Het afgelopen jaar is er in vergelijking met de vorige editie sprake van een blijvend moeizaam multilateraal overleg en van zwakke governance-structuren. Desalniettemin blijft het assenkruis in 2012 binnen het multilaterale scenario.

2 De komende vijf a tien jaar: Waarschijnlijkheden en onzekerheden

Waarschijnlijkheden

- De groei van de wereldeconomie blijft haperen bij oplopende mondiale werkloosheid, inflatie en schuldquote.
- Op zich beheersbare economische problemen zullen tenderen te escaleren.
- Het aandeel van de leidende economieën (Verenigde Staten, Europese Unie en Japan) in de wereldeconomie daalt onder de 50%
- De Europese muntunie blijft bestaan.
- Overeenstemming over het gewenste internationale beleid wordt moeilijker.

Onzekerheden

- Kan de mondiale schuldquote worden gestabiliseerd?
- Kan het uitreden van landen uit de Eurozone worden voorkomen?
- Treedt herstel in de OESO-landen eerder op dan verwacht?
- Hoe beïnvloedt de afkalvende economische hegemonie van de Verenigde Staten de mondiale besluitvorming en beleidscoördinatie?
- Blijft er voldoende vertrouwen in de Amerikaanse dollar?
- Blijft het economische weerstandsvermogen buiten de OESO krachtig genoeg?

Box 1 De Amerikaanse schuld

Economen stellen al enige decennia dat het tekort op de lopende rekening van de VS op den duur niet houdbaar is. Landen kunnen in het algemeen niet voortdurend tekorten hebben op hun lopende rekening, omdat ieder tekort leidt tot een toename van de buitenlandse schuld. Wordt die schuld te hoog dan neemt het vertrouwen in het land af en keert de wal het schip. De VS boeken echter al sinds 1991 een tekort op de lopende rekening. De reden dat deze tekorten nog steeds worden gefinancierd is in de eerste plaats te danken aan de rol van de dollar als internationale sleutelvaluta. Hierdoor kunnen de VS het tekort financieren door geld te drukken. In de tweede plaats zijn de Amerikaanse beurzen en financiële markten zo belangrijk en aantrekkelijk dat nog steeds volop in de VS wordt geïnvesteerd. Het sleutelwoord in deze context is *vertrouwen*. Valt dat vertrouwen weg, dan is een harde landing van de Amerikaanse economie onvermijdelijk met alle negatieve gevolgen van dien voor de wereldeconomie en het mondiale monetaire systeem.

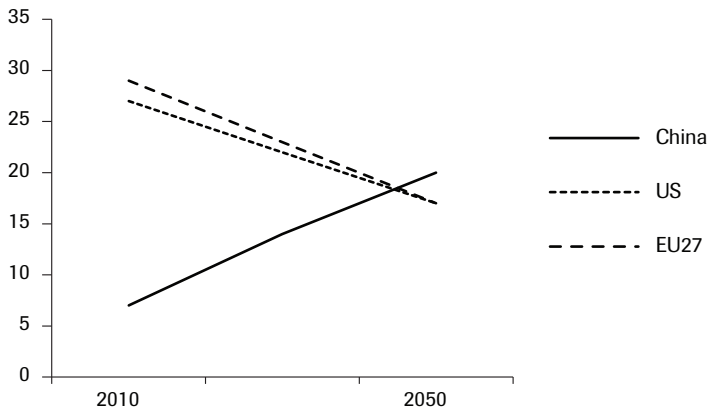
In het afgelopen jaar is de aandacht vooral gericht geweest op de Zuid-Europese schuldproblemen; vanuit mondiaal perspectief is Europa echter niet de belangrijkste risicofactor. De combinatie in de Verenigde Staten van een hogere schuldquote met een voortdurend tekort op de lopende rekening van de betalingsbalans is een veel explosiever mengsel, vooral tegen de achtergrond van politieke inertie rond de verhoging van het schuldplafond. Box 1 besteedt hier aandacht aan.

Belangrijk is daarbij het inzicht dat de huidige schuldencrisis niet regionaal is, maar een mondiaal probleem vormt, dat ook uiterst relevant is voor landen die hun financieel-economisch beleid wel op orde hebben. De actuele prognoses van de internationale instituties laten zien dat stabilisatie van de wereldschuldquote nog steeds mogelijk is, maar dat de speelruimte snel afneemt. Tegenvallende renteontwikkelingen, teruglopende belastinginkomsten of zwakke economische groei kunnen leiden tot een exploderende mondiale schuldproblematiek. De waarschijnlijkheid van dit scenario is toegenomen.

Het is daarbij minder waarschijnlijk geworden dat de komende jaren een mondiaal antwoord op de crisis geformuleerd kan worden. In de eerste plaats is de zogenoemde Consensus van Washington in diskrediet gekomen doordat het vertrouwen in de werking van financiële markten door het uitbreken en voortduren van de crisis is gelogenstraft. Deze Consensus behelsde het bevorderen van open economieën met goed werkende markten en een kleine efficiënte overheid. In de tweede plaats zijn alternatieve ontwikkelingsmodellen – in het bijzonder de geleide Chinese ‘min-of-meer-markteconomie’ – een alternatief voor de neoklassieke economische benadering gaan vormen. Ten derde en belangrijk op termijn is er het afkalvende economische leiderschap van de VS en de EU. Deze afkalving is geen gevolg van krimp van de ontwikkelde economieën, maar van de opkomst van nieuwe economische grootmachten. Op zich is deze opkomst verheugend, maar de fragmentatie van de wereldeconomie neemt er door toe en dit verkleint de mogelijkheden om internationale publieke goederen voort te brengen en tot effectieve internationale afspraken te komen. Zeker op termijn is het minder waarschijnlijk dat voldoende internationaal

draagvlak kan worden gecreëerd voor zo'n multilaterale aanpak. figuur 1 illustreert aan de hand van het aandeel in de wereldproductie dat de economische macht van de huidige economische leider, de Verenigde Staten, alsmede van de Europese Unie, afneemt. Bovendien laat figuur 1 zien dat de economische macht van de toekomstige economische leider China veel geringer zal zijn dan de Verenigde Staten nu heeft. Analyses van andere concentratie en fragmentatie maatstaven laten zien dat de cohesie van het internationale systeem in de komende decennia verder vermindert en dat dit de mogelijkheden verkleint voor effectief optreden van internationale instituties en voor effectief internationaal beleid.

Figuur 1 Aandelen van VS, EU27 en China in de wereldproductie (Faure e.a., 2012).



Assenkruis

Ten opzichte van de Strategische Monitor 2012 hebben zich voor de drijvende kracht economie duidelijke veranderingen voorgedaan op het assenkruis. Waar de vorige editie nog een zekere mate van statelijkheid en samenwerking aangaf – waarmee de drijvende kracht zich in het multilaterale scenario bevond – schetst deze Monitor een ander beeld. Het uitblijven van een adequaat antwoord op de economische crisis en de ont koppeling tussen de OESO-economieën en de opkomende markten hebben er voor gezorgd dat westerse staten aan invloed lijken in te boeten. Staten staan open voor samenwerking, maar deze blijft moeizaam verlopen en suboptimaal. Het assenkruis beweegt zich voor de komende vijf à tien jaar richting het fragmentatie scenario.

3 Strategische Schokken

Strategische schokken

- Veranderende rol China in Derde Wereld.
- Afronding Doha wereldhandelsronde.
- Crisis rond de Amerikaanse dollar.

Veranderende rol China in Derde Wereld. China speelt al langer een belangrijke rol in de ontwikkelingslanden waarbij toegang tot en exploitatie van grondstoffen een belangrijke motivatie is. Opmerkelijk is dat China in Soedan optreedt als mediator tussen Noord en Zuid Soedan. Dit is een rol die China vroeger nooit op zich zou hebben genomen omdat het tegen de traditionele Chinese normen en principes van internationale betrekkingen in gaat. Een bredere actievere geopolitieke rol die zich ook op andere continenten manifesteert heeft belangrijke implicaties voor de houdbaarheid van het multilaterale systeem.

Afronding Doha wereldhandelsronde. Succesvolle afronding van de huidige wereldhandelsronde zal een duidelijk signaal geven en de houdbaarheid van de multilaterale benadering (ook op andere terreinen) vergroten. Belangrijk is de ondersteuning voor handel en economie in tijden van mondiale recessie, ook om opkomend protectionisme te dempen.

Crisis rond de Amerikaanse dollar. In reactie op de voortdurende Amerikaanse tekorten op de lopende rekening, de hoge Amerikaanse staatsschuld en het politieke onvermogen van 'Washington' daar iets verliezen de financiële markten het vertrouwen in de Amerikaanse dollar, wat wereldwijd tot monetaire instabiliteit leidt en de wereldeconomische groei ernstig aantast.

4 Winnaars en verliezers

De financieel-economische crisis kent in absolute zin alleen verliezers; overal worden de economische vooruitzichten beperkt en bijgesteld doordat er problemen optreden bij de handelspartners. Overal blijft de groei van de economie achter bij het potentieel en moeten langetermijnplanningen neerwaarts worden bijgesteld. Wel zijn er landen en regio's die het relatief beter doen. De koek groeit niet of nauwelijks, maar hun aandeel in de koek wel. Dit heeft belangrijke implicaties voor de economische en daarvan afgeleide militaire en politieke machtsposities. Voor de relatieve verliezers geldt immers dat noodzakelijke schuld afbouw leidt tot bezuinigingen op alle overheidsuitgaven, inclusief defensie. Deze verschuivingen vertalen zich in een veranderende rol en betekenis van de relatieve winnaars in de internationale organisaties zoals het IMF, de Wereldbank en de Wereldhandelsorganisatie. Een scenario waarin de multilaterale benadering tot de verliezers behoort is waarschijnlijker geworden. Een belangrijk risico is dat de geïndustrialiseerde landen te zeer vasthouden aan gevestigde posities en dat de opkomende landen oplossingen buiten het multilaterale systeem gaan zoeken (Molle en Van Bergeijk, 2011). Ook in de geïndustrialiseerde landen neemt het draagvlak voor het multilaterale vrijhandelssysteem af; dit is niet alleen een gevolg van de economische vertraging en de hoge werkloosheid, maar ook van het feit dat de opkomende landen cultureel en historisch sterk verschillen.

5 Gevolgen voor de veiligheid en stabiliteit mondiaal

Economische tegenspoed en tegengestelde opvattingen over het beleid waarmee herstel moet worden bereikt vormen een voedingsbodem voor instabiliteit en onveiligheid. De ont koppeling vertaalt zich ook in een groter economisch draagvlak voor militaire uitgaven buiten de OESO; binnen de OESO staan defensie uitgaven en uitgaven voor internationale samenwerking onder druk.

6 Gevolgen voor de veiligheid en stabiliteit Nederland

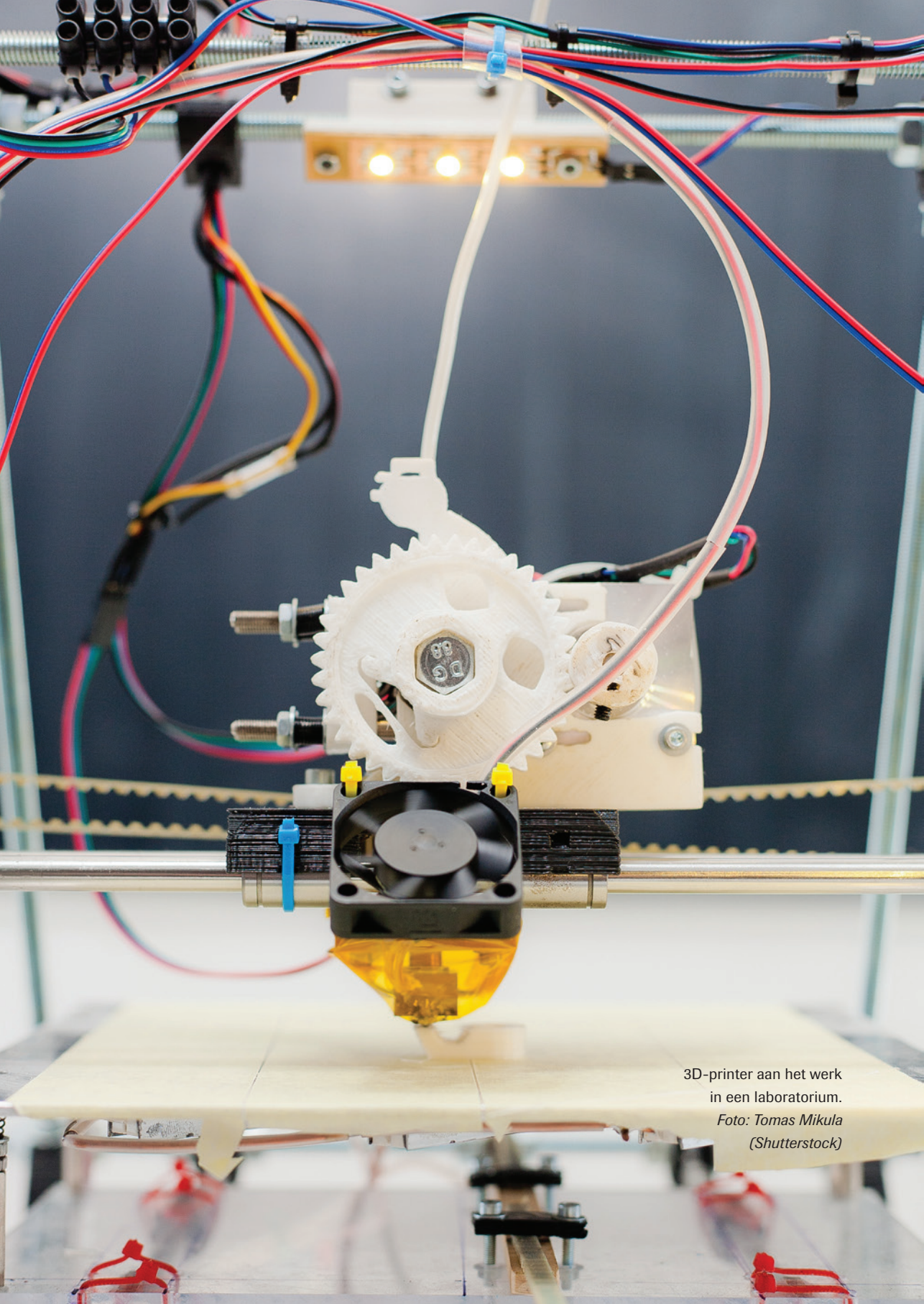
De multilaterale benadering is een verdedigingslinie voor kleine en middelgrote economieën tegen de economische macht van grote economieën. Het multilaterale systeem is extra belangrijk voor de handels- en investeringsnatie Nederland. De opkomst van nieuwe landen betekent dat Nederland op zichzelf steeds minder invloed zal kunnen uitoefenen in de internationale instituties en zijn invloed via de Europese Unie zal moeten aanwenden. Invloed kan men alleen verkrijgen door een relevante bijdrage te leveren. De mogelijkheden daartoe staan door bezuinigingen onder druk.

Conclusie

In 2012 heeft er zich een ont koppeling voorgedaan tussen de OESO-economieën en de opkomende markten, met afnemende cohesie tussen de belangrijkste spelers en een verdere verschuiving van de groei en macht tot gevolg. Het aandeel van de VS, Japan en de EU in de wereldeconomie, de huidige leidende economieën, zal de komende jaren waarschijnlijk verder dalen. Met deze verschuiving is de fragmentatie van de wereldeconomie toegenomen en wordt een proces van deglobalisering binnen de OESO-economieën waarschijnlijker (zie ook hoofdstuk Mondialisering). Deze fragmentatie van de wereldeconomie maakt internationale samenwerking en consensus om onder andere een antwoord op de economische crisis te vinden, een meer complexe en moeizamer aangelegenheid. De multilaterale benadering heeft dan ook aan invloed in moeten boeten. In de toekomst kunnen deze ontwikkelingen het draagvlak voor internationale beleidscoördinatie (verder) ondermijnen. Dit is omineus in het licht van de ernstige macro-economische en monetaire onevenwichtigheden in de wereldeconomie, in het bijzonder inzake de dollar. Te verwachten valt dat werkloosheid, inflatie en schuldenquote de wereldeconomie op termijn zullen doen stageren met een escalatie van economische problemen tot gevolg. De drijvende kracht Economie is echter omgeven door onzekerheid. Het blijft onduidelijk of de mondiale schuldquote kan worden gestabiliseerd; hoe het slinkende aandeel van de VS, EU en Japan (het OESO-gebied) zich zal uiten; en of het economische weerstandsvermogen buiten de OESO bestand zal blijken te zijn tegen economische instabiliteit.

Literatuur

- Bergeijk, Van, P.A.G. (2012). *Earth Economics*. Edward Elgar: Cheltenham
- CPB Wereldhandelsmonitor (2012). Geraadpleegd via: www.cpb.nl
- Fouré, J., Bénassy-Quéré, A. and Fontagne, L. (2012). 'The Great Shift: Macroeconomic projections for the world economy at the 2050 horizon (CEPII Documents de Travail 2012-03)'. Paris: CEPII.
- IMF (2012). World Economic Outlook database. Geraadpleegd via: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/02/weodata/index.aspx>
- KOF Swiss Economic Institute (2012). *KOF index of globalization*. Geraadpleegd via: <http://globalization.kof.ethz.ch/>
- Lin, J.F. en Rosenblatt, D. (2012). 'Shifting Patterns of Economic Growth and Rethinking Development (WPS 6040)'. New York: Worldbank.
- Molle, W en Bergeijk, Van, P.A.G. (2011). 'Nederland is gebaat met integratie van G20 en IMF'. *Internationale Spectator* 65(6).



3D-printer aan het werk
in een laboratorium.
*Foto: Tomas Mikula
(Shutterstock)*

9

Technologie en wetenschap

Lennart Landman

Introductie

De Strategische Monitor 2012 signaleerde dat voor de drijvende kracht Wetenschap en Technologie het overwicht van (westerse) statelijke actoren richting niet-westerse en niet-statale actoren verschuift. Nieuwe technologie wordt steeds vaker commercieel ontwikkeld en is vrijelijk beschikbaar voor allerlei actoren, zo concludeerde het voorgaande rapport. Toch zijn statelijke actoren op sommige gebieden, zoals ruimtevaart, nog steeds dominant. Vanuit dit diffuse beeld constateerde de Strategische Monitor 2012 een verschuiving richting het fragmentatie scenario en plaatste de drijvende kracht wetenschap en technologie om die reden in het fragmentatie kwadrant. De in de voorgaande editie geschetste ontwikkelingen lijken het afgelopen jaar gedeeltelijk te hebben doorgezet. Toch heeft zich ook een aantal significante veranderingen voorgedaan. In dit hoofdstuk zullen de bevindingen van de Strategische Monitor 2012 worden aangepast aan de meest recente ontwikkelingen binnen de drijvende kracht technologie en wetenschap.

1 Significante veranderingen in het afgelopen jaar

De ontwikkelingen van het afgelopen jaar laten zowel trends richting fragmentatie als enkele elementen richting juist meer statelijkheid zien. Het algehele beeld is hierdoor tamelijk diffuus.

Ontwikkelingen in het afgelopen jaar hebben de vrije toegang tot nieuwe technologie en kennis voor niet-statale actoren verbreed. 3D-printers, die voorwerpen in plastics produceren, worden nu voor enkele honderden tot duizenden euro's verkocht. Hierdoor worden printproducten openbaar gemaakt. In *open-access* online bibliotheken worden ontwerpbestanden van een groeiend aantal onderdelen en complete producten publiekelijk gedeeld. Zo kwamen het afgelopen jaar open-source projecten onder de aandacht die een ontwerp ontwikkelen voor een handvuurwapen en een zelf-replicerende 3D printer.

In het digitale domein bleven *hacktivisten* in 2012 actief en zette ook de trend van groeiende cybercriminaliteit door (Symantec; Sophos, 2012). Staatgesponsorde digitale aanvallen zijn het afgelopen jaar toegenomen, maar toekenning blijft hierbij lastig. Het vermoeden bestaat dat recente aanvallen op de energiesectoren van onder andere Iran, Saoedi-Arabië, Qatar, VS, Canada en Vietnam het werk zijn van staatgesponsorde actoren. Harde bewijzen ontbreken tot op heden. Met dergelijke aanvallen worden zowel informatie en *Research and Development* (R&D) ontwerpen gestolen (*cyber espionage*) als systemen onklaar gemaakt (*cyber sabotage*). Naast bedrijven zijn ook militaire organisaties, ministeries en denktanks in met name westerse – maar ook niet-westerse landen – het afgelopen jaar doelwit geweest. Veelal werd het werk van Chinese hackers vermoed, hoewel ook Rusland, Iran, Israël en de Verenigde Staten in 2012 zeer waarschijnlijk op dit vlak actief zijn geweest.

Box 1 De toenemende impact en complexiteit van cyber crime

De complexiteit van virussen en aanvallen is de laatste jaren in rap tempo toegenomen. Deze richten zich onder andere op het ontvreemden van creditcardgegevens en plunderen van online bankrekeningen. Daarnaast zijn privégegevens een steeds geliefder doelwit. Vooral (de mobiele apparaten van) particuliere eindgebruikers blijven een zwakke schakel in de beveiliging tegen *cyber crime*. Begin 2013 kwam het Amerikaanse *Cyber Crimes Watch* met hun jaarlijkse *Cyber Crime Statistics*. Uit het rapport bleek onder andere dat er per dag 75 miljoen zogenaamde *scam e-mails* worden verzonden; op mondiaal niveau heeft *grosso modo* 65 procent van de internetgebruikers wel eens te maken gehad met *cybercrime*; en 25 procent van de cybercriminaliteit blijft onopgelost.

Er bestaan verschillende soorten *cybercrime*. Op mondiaal niveau zijn *malware* – beter bekend als schadelijke software – en computervirussen de meeste voorkomende vorm van cybercriminaliteit (54 procent), gevolgd door *online scams* – online oplichting (11 procent) – en het zogenaamde *phishing* – internetfraude (10 procent). Uit een onlangs uitgebracht rapport van Norton (2012) blijkt dat jongeren, mannen en inwoners van opkomende landen het grootste risico lopen om slachtoffer te worden van cybercriminaliteit (Norton, 2012).

Met cybercriminaliteit gaan ten slotte enorme kosten gepaard. Het afgelopen jaar alleen al bedroegen de kosten als gevolg van cybercriminaliteit in 24 landen zo'n 388 miljard dollar (Norton, 2012).

Hoewel het afgelopen jaar op internationale fora over digitale veiligheid werd gesproken ontbreken een gemeenschappelijk begrippenkader en gedeelde normen. Ook op het gebied van een internationaal *cyber security*-verdrag is nog geen concrete vooruitgang geboekt. Op nationaal niveau breidden staten, waaronder Nederland, hun (geïntegreerde) digitale veiligheidsbeleid en daarmee zowel hun capaciteiten als bevoegdheden uit. In Nederland presenteerde de Onderzoekraad voor Veiligheid in juni 2012 een rapport dat stelde dat de digitale veiligheid in Nederland moet worden verbeterd. Het bestrijden en tegengaan van *cyber crime* is momenteel dan ook een van de prioriteiten van de overheid (zie voor een verdere uitwerking box 1).

Verschillende staten werkten het afgelopen jaar aan wetgeving die hen in staat moet stellen controle over (delen) van netwerken en telecommunicatie uit te oefenen. Tijdens de *World Conference on International Telecommunications* in Dubai werden voorstellen om internetprotocollen onder toezicht van staten te plaatsen gesteund door een meerderheid van landen, waaronder Rusland, China en Afrikaanse landen en landen uit het Midden-Oosten. In sommige gevallen ontstaat in reactie hierop onder burgers verzet tegen dergelijke wetgeving die in hun ogen de vrijheid van de digitale wereld beperkt, zoals de protestacties tegen de *Stop Online Piracy Act (SOPA)* en de *Protect IP Act (PIPA)* wetsvoorstellen en het *ACTA*-verdrag.

Ontwikkelingen op het vlak van robotisering hebben verder doorgezet. Net als 3D-printers zijn commerciële kleine *drones* goedkoper en toegankelijker geworden voor particulieren. Steeds meer staten voegen militaire robots aan hun arsenalen toe. Dit zijn zowel bewapende als onbewapende vliegtuigen (*UAVs*). De Verenigde Staten hebben hun *UAVs* veelvuldig ingezet tijdens aanvallen in Afghanistan, Pakistan, Somalië en Jemen en voor (inlichtingen)operaties boven de Filippijnen, Iran, Libië, Mali en Syrië. Ook niet-staatelijke actoren zoals Hamas en drugskartels uit Midden-Amerika zetten *UAV's* in, maar op het gebied van militaire robotica loopt de VS nog altijd voorop. Zo lanceerden zij dit jaar het eerste bewapende onbemande oppervlakteschip.

Op het terrein van de ruimtevaart is het afgelopen jaar de eerste bevoorrading van het ruimtestation *ISS* door het commerciële bedrijf *SpaceX* uitgevoerd. Doorlopende ontwikkeling van *space drones* zoals de experimentele *X-37B* (VS) en *Shenlong* (China) bestendigen de multipolaire spanningen omtrent militaire ruimteprogramma's. Commerciële niet-staatelijke ruimte-initiatieven ontwikkelen gestaag verder, maar dit domein (met uitzondering van satellietcapaciteit waar commerciële partijen een zekere aanwezigheid hebben) blijft gedomineerd worden door statelijke actoren.

Assenkruis

Eerzijds kregen niet-staatelijke actoren het afgelopen jaar meer invloed. Zij werden met betrekking tot veiligheidsvraagstukken gekenmerkt door non-coöperatie met fragmentatie tot gevolg. Anderzijds probeerden staten meer grip te krijgen op technologievraagstukken, waarbij het internationale coöperatieve element grotendeels ontbrak. Er is in dit opzicht dan ook sprake van multipolariteit.

2 Komende 5-10 jaar: waarschijnlijkheden en onzekerheden

Waarschijnlijkheden

- Nieuwe technologieën zullen in grote mate beschikbaar zijn voor zowel statelijke als niet-staatelijke actoren.
- Overheidsregulering van technologie en controle op de digitale ruimte zal waarschijnlijk toenemen.
- De ontwikkeling van een '*internet of things*' maakt het waarschijnlijker dat een digitale aanval, sabotage of verstoring grote maatschappelijke, economische of militaire consequenties kan hebben.
- Hoewel bij *drones* een menselijke bestuurder uiteindelijk controle blijft houden, zal er waarschijnlijk discussie ontstaan over een grijs gebied van gesanctioneerd autonoom handelen.

Onzekerheden

- In welke mate zullen, door toegang voor niet-staatelijke actoren tot dezelfde technologieën als staten, statelijke actoren hun technologisch overwicht in toekomstige conflicten behouden?
- Zijn overheden in staat om de digitale ruimte te reguleren en controleren, en accepteert de burger de negatieve gevolgen hiervan?
- Worden wapensystemen vanuit – of tegen doelen in – de ruimte ingezet?
- Wat zijn de risico's van bio- en nanotechnologie voor mens en milieu?

Voor de komende vijf tot tien jaar is het waarschijnlijk dat een aantal ontwikkelingen op het gebied van wetenschap en technologie doorzet. Dit zal nieuwe producten en toepassingen mogelijk maken, maar kan ook sociaal-maatschappelijke en internationale politieke veranderingen met zich mee brengen. Daarnaast zijn er de nodige implicaties voor de krijgsmachten (zie box 2).

Box 2 Krijgsmachten en technologie

Over de afgelopen jaren zijn krijgsmachten wereldwijd in omvang gereduceerd: er is zowel minder materieel als personeel. Hiertegenover staat dat de kwalitatieve capaciteiten en verantwoordelijkheden van materieel en personeel zijn toegenomen; steeds meer taken worden met behulp van technologie gecentraliseerd bij de individuele militair en het wapenplatform. In Europa en de VS wordt deze trend versterkt doordat men onder druk van slinkende defensiebudgetten meer waarde voor geld probeert te krijgen. In de BRICS zijn de defensie-uitgaven de afgelopen jaren juist verhoogd en is deze trend onderdeel van de modernisering van hun krijgsmachten.

De defensieprioriteiten van de Verenigde Staten zijn de komende jaren gericht op machtsprojectie en kleinere en sneller inzetbare strijdkrachten. Zij zullen zich concreet focussen op *special operations forces* (ondersteund met inlichtingen en hightech materieel), maritieme capaciteiten (waaronder onbemand onderwater), (onbemande) *long range*-surveillance en *-strike* capaciteiten, en digitale oorlogvoering. China lijkt de Amerikaanse technologische ontwikkelingen op de voet te volgen en investeert onder andere in vliegdekschepen, *stealth*-vliegtuigen, rakettechnologie, ruimtevaart, *drones* en *cyberwarfare*-capaciteiten. Binnen Europa is de prioriteitenstelling onduidelijker door gebrek aan een gemeenschappelijke strategische visie. Europese inspanningen binnen de EU zullen zich waarschijnlijk richten op beperkte stabilisatie- en wederopbouwoperaties die minder op defensietechnologie steunen.

De militair technologische kloof tussen Europa en de VS blijft ook in 2012 groot. Onder druk van bezuinigingen zal modernisering van de krijgsmachten waarschijnlijk trager gaan dan in de VS en sommige kleine Europese landen stellen modernisering mogelijk uit voor de komende jaren. Het is denkbaar dat deze kloof in de toekomst door betere Europese defensiesamenwerking en de ontwikkeling van een gezamenlijke Europese defensie-industrie verkleind wordt, maar in tijden van economische crises en bezuinigingen is het onzeker of, en in welke mate, de politieke wil hiervoor gevonden kan worden.

De meest waarschijnlijke technologische (door)ontwikkelingen zijn:

- verdere robotisering en automatisering;
- verdere digitalisering;
- verdere aansluiting op netwerken;
- toename van aantallen en kwaliteit van sensoren;
- toename van capaciteit in data-aggregatie;
- verdere ontwikkelingen in algoritmen en slimme software;
- verdere mogelijkheden in het creëren en manipuleren van nano, bio en neuro.

De bovengenoemde ontwikkelingen zullen de komende jaren convergeren en elkaar versterken, en (de verdere implementatie van) een aantal producten en toepassingen mogelijk maken.

Sensoren voor onder andere beeld, geluid, temperatuur, stoffen analyse, GPS en generieke herprogrammeerbare sensoren worden waarschijnlijk goedkoper en gecombineerd toegepast in allerlei producten: van consumentenapparaten tot gebouwen, lampen en wegdek. Apparaten en sensoren zullen in toenemende mate op digitale netwerken worden aangesloten, het zogenaamde *internet of things*, waardoor grote hoeveelheden data geaggregeerd kunnen worden. De ontwikkeling van betere algoritmen en software zorgt ervoor dat deze enorme datasets (*big data*) gebruikt kunnen worden om (*real-time*) inzichten te genereren. Dit kan gaan om *situational awareness* in crisissituaties, optimalisering van bedrijfsprocessen of om het monitoren van, en inzicht verkrijgen in, complexe ecologische, sociologische en maatschappelijke fenomenen. Door deze ontwikkeling wordt de maatschappelijke kwetsbaarheid voor uitval, malfunctie of moedwillige verstoring vergroot.

Bovenstaande technologieën zullen ook gebruikt worden om meer taken te automatiseren en robotiseren. De ontwikkeling van betere kunstmatige intelligentie en nieuwe materialen maken meer, efficiëntere, kleinere en/of autonomere robotica mogelijk. Enerzijds zullen dit individuele machines zijn die een enkele taak of groep van taken op zich nemen. Anderzijds zullen grote groepen kleine machines samenwerken in zwermen om hun taak te volbrengen. Militaire robots zullen in grotere mate geautomatiseerd worden. Hoewel een menselijke bestuurder uiteindelijk controle blijft houden over het gebruik van geweld, zal er waarschijnlijk discussie ontstaan over een grijs gebied van gesanctioneerd autonoom handelen, met name in gevechtssituaties waarin de kunstmatige intelligentie door sneller en efficiënter te handelen een grotere overlevingskans oplevert.

Op het gebied van bio- en gentechnologie zal goedkope genoomanalyse meer gepersonaliseerde medische behandelingen mogelijk maken. Implantaten en protheses voor onder andere zintuigen zullen de komende jaren verbeterd worden.

Online collaboratieve netwerken maken het *open-source* gebruik van de kennis en kunde van het collectief in grotere mate mogelijk. Een toenemende groep mensen



Militairen bereiden drones voor op het dek van de USS Tortuga.

Foto: Official U.S. Navy Imagery

met een internetverbinding krijgt hierdoor toegang tot educatie, advies, software, entertainment, maar ook tot ontwerpen die uitgeprint kunnen worden op 3D-printers. De 'digitale kloof' tussen mensen die profiteren van de digitale technologie en diegene voor wie dat niet geldt, wordt hierdoor kleiner. Echter, in toenemende mate worden mensen zonder internettoegang, ongeveer 4,6 miljard in 2012, op een grote sociale en economische achterstand gezet.

De digitalisering, automatisering en robotisering van productie en dienstverlening en de toenemende vraag naar hightech en digitale producten en diensten zorgt voor een groeiend belang van hoogwaardige kennis voor economische activiteiten (Brynjolfsson, 2011). Delen van design en productie zullen meer decentraliseren tot collaboratieve netwerken of individuen die *bottom up* innovatie genereren. Het is waarschijnlijk dat die delen van productie dicht bij de productontwikkelaar en consument worden geplaatst. De Verenigde Staten en Europa hebben een sterke kennispositie en grote consumentengroepen, waardoor zij goed gepositioneerd zijn om van deze ontwikkeling te profiteren. Het is daarbij onzeker of de beschreven ontwikkelingen in de komende vijf tot tien jaar de internationale economische verhoudingen significant zullen beïnvloeden. Het toenemende belang van digitale productie en de overdraagbaarheid van digitale

ontwerpen en producten, zorgen waarschijnlijk voor verdere spanningen tussen zowel bedrijven als staten met betrekking tot de bescherming van intellectueel eigendom tegen spionage, piraterij en patentinbreuk.

Het is waarschijnlijk dat de komende tien jaar het technologisch overwicht diffuser wordt. Door verdere integratie van computers, sensoren, netwerkconnectiviteit, databases, kunstmatige intelligentie in persoonlijke apparaten krijgt het individu steeds meer mogelijkheden binnen bereik. Door digitalisering, mondiale marktplaatsen en *3D-printing* zullen nieuwe technologieën en producten snel commercieel verkrijgbaar zijn voor een breed publiek. Niet-staatelijke actoren krijgen hierdoor meer mogelijkheden om hun invloed te doen gelden. *Centrale nodes* in netwerken die toegang hebben tot grote hoeveelheden sensoren, informatiestromen, databases en de capaciteit en middelen hebben om deze informatie om te zetten naar producten en diensten, – denk aan *Google, IBM, Huawei*, maar ook inlichtingendiensten en online criminele syndicaten – zullen bij deze ontwikkelingen aan kracht winnen.

Door de voordelen van automatisering en *big data* zullen steeds meer elementen van de economie en de samenleving *de facto* gerund worden door algoritmen die optimale keuzes bepalen. Door de toenemende complexiteit van systemen en de vraagstukken die zij behandelen neemt het menselijke begrip van, inzicht in, en controle hierover af. De afhankelijkheid van deze algoritmen brengt risico's op verstoring met zich mee wanneer deze crashen of datasets verkeerd geïnterpreteerd worden.

Door technologische ontwikkeling verandert onze omgang met de medemens en komen empathie en solidariteit onder druk te staan (Konrath, 2011). De generaties die opgroeien in het digitale tijdperk zijn mogelijk minder geneigd zich aan contemporaine sociale en politieke structuren te conformeren en om de aanpak van problemen van algemeen belang, zoals vergrijzing en bescherming van de internationale rechtsorde, te ondersteunen. Het is echter onzeker in welke mate deze trend onder invloed van andere sociale en politieke variabelen de komende jaren tot uiting zal komen.

Door technologische ontwikkelingen worden de maatschappelijke- en veiligheidsuitdagingen voor staten complexer en moeilijker beheersbaar. Mede hierdoor is het waarschijnlijk dat staten zich zullen inspannen om meer vat te krijgen op deze uitdagingen. Enerzijds zullen overheden waarschijnlijk meer bevoegdheden aan zichzelf toeschrijven om zo te proberen het gebruik van bepaalde technologieën te reguleren. Anderzijds zal technologie ten bate van overheden worden ingezet, bijvoorbeeld om beleidsvraagstukken te ondersteunen met data-analyses en rekenmodellen. Ook kunnen steeds meer technieken worden toegepast om delen van de samenleving te monitoren op onwenselijk gedrag. Dit kunnen grote groepsprocessen zijn, zoals bij rellen en massahysterie, maar ook op individueel niveau, zoals het herkennen van gedragspatronen die in verband worden gebracht met fraude, criminaliteit of terrorisme. In het kader van nationale veiligheid zullen overheden dan grote hoeveelheden informatie verzamelen via sociale media, internet, camera's, transacties, enzovoort.

Pogingen tot overheidsregulering om de beschikbaarheid van gevaarlijke technologieën als printwapens, *hacker tools* of gemodificeerde biologische en genetische massa aan banden te leggen, zullen waarschijnlijk toenemen. Ook is het waarschijnlijk dat staten hun bevoegdheden in de toekomst uit zullen breiden om in noodsituaties het functioneren van kritieke delen van de digitale infrastructuur te waarborgen. Het is niet uitgesloten dat middelen zullen worden ingezet die ook systemen van onschuldige burgers en bedrijven beïnvloeden.

Het is onzeker of staten met deze maatregelen voldoende antwoord kunnen geven op de toenemende invloed van (non-coöperatieve) niet-staatelijke actoren. Ze roepen tevens fundamentele vragen op met betrekking tot grondrechten zoals eerlijk proces en privacy. Zo is het onzeker in welke mate publiek en politiek het zullen toelaten dat gedragsmonitoring wordt toegepast. Dreigingen zullen in toenemende mate een grensoverschrijdend karakter hebben. Ingrijpen van de staat zal hierdoor gebaseerd moeten zijn op bilaterale afspraken met stakeholderlanden, maar idealiter op multilaterale *governance* overeenkomsten en afspraken met *civil society* en andere niet-staatelijke belanghebbenden.

Assenkruis

Technologie is een katalysator van ontwikkeling en verandering. Actoren die de potentie van technologische ontwikkelingen snel onderkennen en implementeren kunnen hierdoor significante voordelen behalen. Dit geldt voor zowel coöperatieve als non-coöperatieve verbanden van statelijke en niet-staatelijke actoren. Hierdoor is de dominante ontwikkeling in het assenkruis voor de komende vijf tot tien jaar met weinig zekerheid in te schatten. Aangezien niet-staatelijke actoren zich in het verleden adaptief hebben getoond en staten doorgaans langzamer veranderen, is het iets waarschijnlijker dat niet-staatelijke actoren meer invloed krijgen en op het gebied van veiligheid eerder non-coöperatief zullen zijn. Dit houdt in dat een beweging richting het fragmentatie scenario kan worden verwacht, hoewel het algehele beeld diffuus blijft.

3 Strategische schokken

Strategische schokken

- Westers militair overwicht teniet gedaan.
- Grootschalige uitval van informatiesystemen en betalingsverkeer na een digitale aanval.
- Massale Chinese digitale aanval op Amerikaanse militaire netwerken, satellieten en commandocentra.
- Ontwikkeling van 'waterdichte' digitale identificatie, verificatie en tracering.
- Onbeheersbare nano- of biotechnologie brengt op grote schaal ernstige schade toe aan mens en milieu.

Ten opzichte van de vorige editie van de Strategische Monitor zijn een aantal strategische schokken binnen de drijvende kracht Technologie en wetenschap gelijk gebleven.

Westers militair overwicht teniet gedaan. Doordat veel nieuwe technologieën gemakkelijker verkrijgbaar zijn voor diverse actoren, zowel niet-statelijke actoren als opkomende mogendheden, is deze schok iets waarschijnlijker geworden. De militaire opkomst van de *BRICS*, en dan met name China, draagt hier eveneens aan bij.

Grootschalige uitval van informatiesystemen en betalingsverkeer na een digitale aanval. Door toenemende integratie en digitalisering van (kritieke) apparatuur is de kwetsbaarheid voor deze schok toegenomen. Hoewel niet onwaarschijnlijk, valt er door de snelheid waarmee ontwikkelingen in de digitale wereld elkaar opvolgen, weinig over te zeggen.

Massale Chinese digitale aanval op Amerikaanse militaire netwerken, satellieten en commandocentra overweldigt de Amerikaanse digitale defensie en maakt de inzet van de Amerikaanse krijgsmacht onmogelijk. Hoewel in sommige kringen gewaarschuwd wordt voor een digitale *Pearl Harbor*, is deze schok niet waarschijnlijk.

Ontwikkeling van ‘waterdichte’ digitale identificatie, verificatie en tracering. Digitale aanvallen en misdaden zijn naar de bron te herleiden: digitale criminaliteit en ‘*hacktivism*’ nemen drastisch af; ontkenning van verantwoordelijkheid voor een digitale aanval door een staat is niet meer mogelijk en zal hierdoor minder vaak voorkomen, maar zij zal wel grotere politieke gevolgen hebben. Deze schok is door technologische ontwikkelingen en roep om regulering iets waarschijnlijker geworden.

Naast deze in de voorgaande Monitor reeds beschreven strategische schokken kan er een nieuwe strategische schok worden genoemd: **Onbeheersbare nano- of biotechnologie brengt op grote schaal ernstige schade toe aan mens en milieu.** Deze schok is iets waarschijnlijker geworden omdat deze materialen vaker gebruikt worden, maar een incident van desastreuze omvang lijkt onwaarschijnlijk.

4 Winnaars en verliezers

Het beeld van winnaars en verliezers is verdeeld over zowel statelijke en niet-statelijke actoren, waarbij de categorie niet-statelijke actoren over het algemeen als winnaar kan worden gezien. Cybercriminelen houden vrij spel en de winsten van digitale criminaliteit nemen toe. Ook drugskartels weten van technologische ontwikkelingen als *drones* te profiteren. Ondanks dat enkele *hacktivisten* het afgelopen jaar werden gearresteerd, boekten vele andere *hacktivisten* successen. Deze vorm van activisme lijkt dan ook aan legitimiteit te winnen. Overheden zijn maar in beperkte mate in staat om effectieve tegenmaatregelen te implementeren tegen dergelijke niet-statelijke actoren. Staten zijn vooralsnog relatief verliezers en het is onzeker of hier de komende jaren verandering in komt.

De verdere ontwikkeling van gedecentraliseerde en digitale productie, 3D-printers, en *open-source*-informatie geeft de niet-statelijke actor in het algemeen meer mogelijkheden. Specifiek kunnen actoren die een centrale rol spelen in netwerken en *big data*, zoals Google en IBM, als winnaars gezien worden. Het toenemende belang van hoogwaardige kennis in economische activiteiten geeft staten met een sterke kennisinfrastructuur comparatieve voordelen. Opkomende economieën kunnen met behulp van globaliserende technologie sneller aansluiting vinden, maar staten die achterblijven zien de economische kloof waarschijnlijk groeien. Ook lopen laagopgeleiden in ontwikkelde landen het risico de aansluiting te verliezen naarmate hun werk steeds meer geautomatiseerd wordt en zij niet de transitie kunnen maken naar nieuwe arbeid. De aanzienlijke groep mensen zonder toegang tot internet is, in een wereld die onderhevig is aan digitalisering, duidelijk verliezer.

5 Gevolgen voor veiligheid en stabiliteit mondiaal

De ontwikkelingen op het gebied van wetenschap en technologie hebben invloed op grotere processen en tendensen binnen het mondiale systeem. Enerzijds maken globaliserende technologieën het voor meer actoren mogelijk om te participeren in mondiale economische, sociale en politieke structuren. Sociale en economische ontwikkeling, inclusie en interdependentie kunnen dempende invloed hebben op lokale en regionale instabiliteit, maar anderzijds kan snelle ontwikkeling leiden tot aanpassingsproblemen binnen bestaande machtsstructuren op nationaal en internationaal niveau. Hierdoor worden actoren die de technologische aansluiting missen in heviger mate geraakt waardoor economische en sociale verschillen groeien en het risico op deprivatie en politiek geweld toeneemt.

In het digitale domein heeft de toename van staatgesponsorde hackers en (offensieve) militaire cyberprogramma's potentieel invloed op de mondiale stabiliteit en veiligheid. Normen en reguleringsmechanismen voor digitale aanvallen ontbreken grotendeels en het is onzeker of dempende mechanismen die in andere gevallen voorkomen dat een conflict escaleert, ook werken bij digitale aanvallen.

De verdere ontwikkeling van defensietechnologie zoals *drones*, rakettechnologie en militaire ruimte-initiatieven vormen een bron van multipolaire spanningen tussen China en de Verenigde Staten.

Tenslotte neemt de kwetsbaarheid van samenlevingen toe door digitalisering en afhankelijkheid van netwerken. Door de vrije toegankelijkheid van een breed scala aan technologieën neemt het aantal mogelijkheden voor niet-statelijke actoren om met beperkte middelen een dreiging te vormen toe.

6 Gevolgen voor veiligheid en stabiliteit Nederland

De ontwikkelingen op het gebied van wetenschap en technologie hebben op Nederland als kenniseconomie een positieve invloed. Nederland kan met zijn goede infrastructuur en hoge opleidingsniveau profiteren van de digitale economie en opkomende bio-, gen- en Nano technologische industrie. Als voorlopen van bio- of gentechnologie loopt Nederland wel beperkte risico's. Zij kan het doelwit worden van boycotts of politiek gemotiveerd geweld door conservatieve religieuze of ideologische bewegingen die aanstoot nemen aan deze ontwikkelingen.

Een digitale aanval kan inhouden dat overheidsinstellingen of nationale infrastructures bewust uitgeschakeld worden, maar virussen kunnen ook onbedoelde effecten hebben op andere systemen van ziekenhuizen, banken, nutsbedrijven of particulieren. De verstoring van kritieke infrastructuur door een grootschalige digitale aanval kan de nationale veiligheid zwaar treffen (zie het scenario 'Cyberconflict' uit de Nationale Risicobeoordeling; en bij kwetsbaarheid voor digitale spionage het scenario 'Cyberspionage'). De complexiteit en diversiteit van systemen maakt dat er vele kwetsbaarheden zijn, maar tevens dat het moeilijker is deze uiteenlopende systemen massaal en tegelijkertijd te infiltreren of uit te schakelen.

Ontwikkelingen op het gebied van biologische, farmaceutische en genetische technologie zullen meer medische behandelingen mogelijk maken. Deze behandelingen zijn niet noodzakelijk goedkoper of gemakkelijker beschikbaar, waardoor grotere druk kan ontstaan op het zorgstelsel en de betaalbaarheid ervan. Een zorgstelsel waarbij geld een groot verschil maakt in levensduur en kwaliteit kan tot polarisatie leiden.

Conclusie

De ontwikkelingen in technologie en wetenschap gaan onverminderd door en lijken zich steeds sneller te voltrekken. De komende jaren zullen met name ontwikkelingen op het digitale vlak invloedrijk worden, maar ook in steeds grotere mate nano-, bio-, gen- en neurotechnologie. Op het gebied van veiligheid zullen digitale dreigingen, robotisering, sensoren en kunstmatige intelligentie een belangrijk deel van het toekomstbeeld bepalen. De technologie heeft de potentie om maatschappelijke, economische en internationaal-politieke systemen ingrijpend te veranderen, maar staat absoluut niet op zichzelf. Sociale en politieke keuzes en processen bepalen hoe een nieuwe technologie wordt geïmplementeerd. Niet-staatelijke actoren lijken door hun ongebondenheid en snelle aanpassingsvermogen uitstekend van te kunnen profiteren. De organiserende kracht van staten blijft echter aanzienlijk en is tot op heden in staat om de technologie naar de hand zetten. De komende vijf tot tien jaar zal de ongebondenheid van niet-staatelijke actoren en de kracht van statelijke actoren een interessant spanningsveld vormen.

Literatuur

- Broadband Commission for Digital Development (2012). *The State of Broadband 2012: achieving digital inclusion for all*.
- Brynjolfsson, E. en McAfee, A. (2011). *Race against the machine: How the digital revolution is accelerating innovation, driving productivity, and irreversibly transforming employment and the economy*. Amazon Digital Services.
- Symantec, (2012). *Norton Cybercrime Report 2012*.
- Sophos (2012). *Security Threat Report 2013*.
- Konrath, S.H., O'Brien, E.H. en Hsing, C. (2011). 'Changes in Dispositional Empathy in American College Students over Time: A Meta-Analysis'. *Personality and Social Psychology Review* 15(2), 180-98.
- Voor een kritische noot over de verschillen tussen de generaties, zie: Trzesniewski, K.H., en Donnellan, M. B. (2010). 'Rethinking "Generation Me": A Study of Cohort Effects from 1976-2006'. *Perspectives on Psychological Science* 5(1), 58-75.
- Twenge, J. M., Campbell, W. K. en Freeman, E. C. (2010). 'Generational Differences in Young Adults' Life Goals, Concern for Others, and Civic Orientation, 1966-2009'. *Journal of Personality Social Psychology*, 102(5), 1045-62.

Raketlancering voor een 'Cluster Flight' van het Amerikaanse leger.
Foto: Juvetson



10

Proliferatie massa- vernietigings- wapens

Sico van der Meer

Introductie

Wat betreft de proliferatie van massavernietigingswapens hebben in 2012 geen grote veranderingen plaatsgevonden. Dat betekent niet dat er geen belangrijke ontwikkelingen te melden zijn. In een aantal 'dossiers van zorg' is de situatie verder verslechterd. Punten van gestaag toenemende risico's zijn de situatie rondom het nucleaire programma van Iran, de massavernietigingswapens in Syrië en in het bijzonder de nucleaire ontwikkelingen inzake Noord-Korea en de controle over de nucleaire wapens in Pakistan. Bijzondere aandacht vereist het langzaam afnemende draagvlak voor het multilaterale non-proliferatiestelsel; een ontwikkeling die extra verontrustend is in het licht van de genoemde verslechtingen.

1 Significante veranderingen in het afgelopen jaar

In grote lijnen bracht het afgelopen jaar continuïteit ten opzichte van de Monitor 2012 binnen het thema 'proliferatie van massavernietigingswapens': er zijn geen nieuwe bezitters bijgekomen, er zijn geen nieuwe verwervingspogingen bekend geworden en evenmin zijn er massavernietigingswapens ingezet. Niettemin zijn de zorgelijke ontwikkelingen die vorig jaar werden gesignaleerd, verder verdiept.

De belangrijkste crisis inzake massavernietigingswapens betreft momenteel het Iraanse nucleaire programma. De spanning hierover is afgelopen jaar verder opgelopen, omdat de internationale onderhandelingen met Iran zijn mislukt en intussen de druk op het Iraanse regime verder is opgevoerd. Dit is niet alleen gebeurd door krachtigere waarschuwingen van het Internationaal Atoom Energie Agentschap (IAEA), maar bovenal door een meer eensgezind beleid van economische sancties door de internationale gemeenschap. Hoewel het niet om de VN-sancties gaat, is er relatief veel internationale steun voor de boycot van de Iraanse olie-export en het Iraanse betalingsverkeer die door de Verenigde Staten is geïnitieerd. Hierdoor krijgt de Iraanse economie harde klappen. Vanuit veiligheidsperspectief is echter vooral de toenemende retoriek vanuit Israël zorgwekkend; hoewel dit land al jarenlang zinspeelt op militair ingrijpen om zo het Iraanse nucleaire programma tot stoppen te dwingen, lijkt Israël het afgelopen jaar serieuzer op weg naar een militaire confrontatie met Iran. De felle toespraak van president Netanyahu tijdens de Algemene Vergadering van de VN is hier een voorbeeld van. Mede beïnvloed door de Israëlische retoriek, neemt ook in de Verenigde Staten de roep om een preventieve aanval toe in sommige politieke en militaire kringen. De spanning in het toch al instabiele Midden-Oosten loopt door dergelijke gebeurtenissen verder op.

Eveneens in het Midden-Oosten is er bezorgdheid over de chemische wapens in Syrië. Dat Syrië, een van de weinige landen dat de Chemische Wapen Conventie niet heeft ondertekend, over deze massavernietigingswapens beschikt, was bekend. In 2012 kwam het regime in Damascus er echter openlijk voor uit en dreigde de wapens zelfs in te zetten tegen eventuele buitenlandse interventietroepen. De grootste zorg

Box 1 Van kernontwapening komt nog weinig terecht

Hoewel de Verenigde Staten, Rusland, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en China in 1968 in het Non-Proliferatie Verdrag hebben vastgelegd dat zij zullen toewerken naar het ontmantelen van hun kernwapens – overigens zonder enige deadline te noemen – bezitten zij samen nog altijd genoeg nucleaire wapens om de aarde vele malen te vernietigen. De 'rekeneenheden' voor kernwapens is over het algemeen de kernkop; deze zijn er in vele soorten en maten, maar de versimpeling geeft een duidelijk beeld van de verhoudingen. De meest gezaghebbende schatting van het aantal kernkoppen per januari 2012 was (SIPRI, 2012):

Figuur 1 Schatting aantal kernkoppen per land (SIPRI, 2012).

Land	Aantal kernkoppen (schatting)
Rusland	10000
Verenigde Staten	8500
Frankrijk	300
China	240
Verenigd Koninkrijk	225

Daarnaast zijn er drie staten die het NPV niet hebben ondertekend. Zij beschikken vermoedelijk over de volgende aantallen kernkoppen:

Figuur 2 Schatting aantal kernkoppen van landen die het NPV niet ondertekend hebben (SIPRI, 2012).

Land	Aantal kernkoppen (schatting)
Pakistan	110
India	100
Israël	80

Noord-Korea beweert zelf te zijn uitgetreden uit het NPV, maar dit wordt op juridische gronden betwist. Ondanks drie nucleaire testexplosies lijkt het land nog geen bruikbare kernkoppen te bezitten.

De Verenigde Staten en Rusland bezitten samen ruim 97 procent van alle kernwapens in de wereld. Daarom wordt vaak gesuggereerd dat beide landen eerst enorme aantallen kernwapens zullen moeten ontmantelen voordat andere kernwapenstaten aan vermindering van hun arsenaal zullen gaan denken.

is dat de chemische wapens in handen van terroristen vallen tijdens de gewapende opstand die in Syrië blijft woeden. Terroristische groeperingen die chemische wapens of daaraan gerelateerd materiaal over de regio verspreiden, vormt een gevaarlijk scenario. Ook de inzet van chemische wapens in Syrië zelf – door regeringstroepen dan wel opstandelingen – is een risico, waarbij veel (burger-)slachtoffers kunnen vallen.

Box 2 Haarscheurtjes in het multilaterale bestel

Het multilaterale systeem van verdragen inzake non-proliferatie en ontwapening van massavernietigingswapens is zeer succesvol geweest. Met name het Nucleaire Non-Proliferatie Verdrag (NPV), daterend uit 1968, vervult een voorbeeldrol: alle landen ter wereld op slechts drie na zijn toegetreden, het heeft een breed draagvlak en een effectieve verificatie-organisatie (het Internationaal Atoom Energie Agentschap, IAEA). Ook de Chemische Wapen Conventie, daterend uit 1997, is een succesverhaal: bijna universeel lidmaatschap, effectieve verificatie, en zelfs een deadline voor daadwerkelijke ontwapening. Diverse 'kleinere' verdragen op deelreinen fungeren als steunpilaren voor het non-proliferatiestelsel. Zo zijn sommige verdragen gericht op deelaspecten als kernproeven (Comprehensive Test Ban Treaty, CTBT) of overbrengingsmiddelen (The Hague Code of Conduct). Dit multilaterale bestel heeft in grote mate bijgedragen aan de internationale veiligheid. Het heeft een internationale norm gecreëerd waarin massavernietigingswapens als iets verwerpelijks worden gezien; iets waar eigenlijk alleen paria-staten nog aan beginnen – de werkelijke grootmachten hebben deze wapens reeds en dat blijkt lastig terug te draaien. Belangrijker nog, het verdragenstelsel biedt een effectieve manier om het wederzijdse vertrouwen tussen staten te vergroten. Door goede verificatiemethoden durven staten voor hun veiligheid te vertrouwen op diplomatieke afspraken in plaats van op wapens.

Ondanks het succes is het bestel echter verre van perfect. Al vanaf het begin zijn er haarscheurtjes waarneembaar. De afgelopen jaren lijken deze langzaam groter te worden. Hoe meer de internationale steun voor de verdragen afbrokkelt, hoe groter het gevaar dat het hele stelsel instort. Hier volgt een (onvolledig) lijstje pijnpunten.

Het belangrijkste probleem is het discriminatie-aspect van het NPV. Het onderscheid tussen landen die kernwapens mogen bezitten (de vijf permanente leden van de Veiligheidsraad) en de rest van de wereld die dat niet mag, is lang beschouwd als onvermijdelijk én als eindig; de bezitterstaten hebben in het verdrag immers beloofd (zij het vaag) hun kernwapens op termijn te ontmantelen. Ruim veertig jaar later klagen veel landen dat de niet-bezitters zich braaf aan de afspraken hebben gehouden. Dit in tegenstelling tot de bezitters; er is nog weinig terechtgekomen van de eliminatie van kernwapens. Daarnaast is er onvrede over het uitblijven van druk op landen die buiten het verdrag zijn gebleven en kernwapens hebben gebouwd. De vanzelfsprekendheid waarmee met name het Westen de Israëlische kernwapens accepteert, maar ook de nucleaire 'deal' die de VS in 2008 met India sloten, hebben kwaad bloed gezet. Niet meedoen aan het NPV loont blijkbaar, is de kritiek. Ook het gemak waarmee Noord-Korea in 2003 uit het NPV kon treden om vervolgens kernwapens te gaan bouwen wordt als een zwakte gezien. Er bestaat angst dat Iran hetzelfde zal doen en daarmee het NPV definitief opblaast. Het feit dat Iran als NPV-lid harder wordt aangepakt dan niet-leden als Israël of India leidt bovendien tot kritiek op de toepassing van 'dubbele standaarden'.

Ook inzake de Biologische en Toxische Wapen Conventie (BTWC) is er veel kritiek, vooral op de VS. Dit land leidt de groep lidstaten die een verificatieorganisatie voor het verdrag blokkeren. Critici menen dat de ondertekening van het verdrag weinig voorstelt omdat niemand het verdrag controleert. Het Kernstopverdrag (Comprehensive Test Ban Treaty,

CTBT) is zelfs niet eens in werking getreden door de weigering van grootmachten zoals de VS om het te ratificeren. En de Ontwapeningsconferentie in Genève heeft al jarenlang geen enkel besluit meer genomen door ernstige verdeeldheid, waardoor onder andere een potentiële ban op productie van kernwapenmateriaal (Fissile Material Cut-Off Treaty, FMCT) niet van de grond komt. Tenslotte is er de laatste jaren een tendens waarneembaar dat vooral de VS liever met 'coalitions of the willing' werken dan in het kader van multilaterale onderhandelingen waaraan iedereen mag meedoen. Voorbeelden zijn het Proliferation Security Initiative (PSI) en het Nuclear Security Summit (NSS)-proces. Als dergelijke ontwikkelingen doorzetten, zouden de haarscheurtjes in het non-proliferatiebestel kunnen uitgroeien tot barsten die uiteindelijk tot instorting leiden.

De situatie in Noord-Korea en Pakistan blijft eveneens zorgelijk. Noord-Korea blijft gestaag, en blijkbaar ongehinderd, doorwerken aan de ontwikkeling van nucleaire wapens en lange-afstandsraketten (nog los van de veronderstelde bestaande arsenalen chemische en biologische wapens). Begin 2013 voerde Noord-Korea voor de derde maal een nucleaire testexplosie uit, kort na een geslaagde lancering van een lange afstandsraket. Deze proef vormde de opmaat tot snel oplopende spanningen met Zuid-Korea en de VS in het voorjaar van 2013. In Pakistan blijft de stabiliteit van de centrale overheid twijfelachtig. Grote delen van het land staan *de facto* niet meer onder centraal gezag. Het risico dat het centrale gezag de greep over delen van het kernwapenarsenaal kwijtraakt is momenteel nog niet groot, maar neemt wel langzaam toe (Tertrais, 2012).

Zorgelijk blijft ook het draagvlak voor het multilaterale non-proliferatiebestel. De vijf in het Nucleair Non-Proliferatie Verdrag (NPV) erkende kernwapenstaten blijven, in tegenstelling tot hun verdragsverplichting (zie box 1), grote investeringen doen in modernisering van hun kernwapenarsenaal, waar zij ingevolge het Verdrag hun kernwapens geleidelijk zouden moeten ontmantelen (Lewis, 2012). Dit zal ongetwijfeld een pijnpunt zijn bij de volgende herzieningsconferentie van het NPV in 2015.

Ook de afspraak om te werken aan een massavernietigingswapenvrije zone in het Midden-Oosten, gemaakt tijdens de NPV-herzieningsconferentie in 2010, verloopt uiterst moeizaam. De VN-conferentie in Finland, die hiertoe in december 2012 gepland was, is tot nader order uitgesteld. De blijvende weigering van landen als de VS om het kernstopverdrag (Comprehensive Test Ban Treaty, CTBT) te ratificeren bleef ook in 2012 een internationaal punt van kritiek. Hetzelfde geldt voor het opnieuw missen van de CWC-deadline voor het vernietigen van chemische wapenvoorraden door de VS en Rusland in april 2012.

De herzieningsconferentie voor de Biologische en Toxische Wapen Conventie in december 2011 (onder Nederlands voorzitterschap) wist eveneens weinig vooruitgang te boeken in het streven om dit tamelijk krachteloze verdrag meer wind in de zeilen te geven. Opnieuw spelen hierbij grootmachten als de VS een in de ogen van veel lidstaten dubieuze rol. Het afnemende draagvlak voor het multilaterale non-proliferatie bestel is in een apart kader verder uitgewerkt (zie box 2).

Assenkruis

De hier beschreven veranderingen leiden in vergelijking met de Monitor 2012 niet tot een verandering van het thema proliferatie binnen het assenkruis. Het thema blijft voornamelijk in het multilaterale kwadrant vallen, ondanks de multipolaire/fragmenterende ontwikkelingen op enkele deelthema's (bijvoorbeeld uitblijvende internationale eensgezindheid inzake Iran en Noord-Korea, en de langzaam afbrokkelende steun voor verdragen als het NPV).

2 De komende 5-10 jaar: waarschijnlijkheden en onzekerheden

Waarschijnlijkheden

- De internationale druk om de nucleaire programma's van Iran en Noord-Korea te beïnvloeden zal blijven voortduren, maar het lijkt waarschijnlijk dat beide landen weinig zullen toegeven.

Onzekerheden

- Wat gebeurt er met de chemische wapens in Syrië?
- Hoe ontwikkelt zich de gespannen situatie rond het nucleaire programma van Iran? Zal Israël ingrijpen of niet, en met welke gevolgen? Tot hoever zal Iran gaan met de opbouw van een (veronderstelde) nucleaire wapencapaciteit?
- Blijven de Pakistaanse nucleaire wapens in handen van een sterk centraal gezag?
- Blijft het Noord-Koreaanse regime stabiel/blijft het bij een dreiging van inzet van Noord-Koreaanse nucleaire middelen?
- Zal de steun voor het multilaterale ontwapenings- en non-proliferatieregime verder afnemen?

Een vooruitblik naar de komende vijf tot tien jaar biedt vooral veel onzekerheden. Op de korte termijn is met name de situatie rond de chemische wapens in Syrië onzeker. Blijven deze wapens in staatshanden of weten ook niet-staatelijke actoren (rebellens, terreurgroepen) er de hand op te leggen? Hoewel zowel het Syrische regime als de opstandelingen de risico's van het gebruik van chemische wapens inzien (ze zullen alle internationale steun verliezen), kunnen beide partijen de wapens wellicht toch inzetten als ze geen andere uitweg meer zien. Inzet van chemische wapens tegen strijdende partijen, burgers en eventuele buitenlandse interventietroepen valt daarom niet uit te sluiten.

Daarnaast is het onzeker in hoeverre de situatie rond het Iraanse nucleaire programma zal escaleren. Zal Israël, al dan niet met steun van eventuele bondgenoten, een luchtaanval op Iran uitvoeren? Wat zouden daarvan de gevolgen zijn en in hoeverre zal dit tot escalatie en verder conflict in het Midden-Oosten leiden? Als Israël niet aanvalt, zal Iran dan op termijn een kernwapen ontwikkelen? Voorlopig lijkt Iran er alleen op uit

om de capaciteit tot het ontwikkelen van een kernwapen te verwerven (de zogenoemde Japan-optie), maar als dat stadium eenmaal is bereikt, is een besluit om alsnog nucleaire wapens te ontwikkelen relatief eenvoudig te nemen. In dat geval is verdere instabiliteit in het Midden-Oosten waarschijnlijk. Iran heeft dan meer manoeuvreerruimte om de eigen agenda in de regio door te drukken, en andere landen zullen waarschijnlijk in wapenwedlopen (ook wat betreft defensieve maatregelen) worden gezogen om de strategische balans in de regio te herstellen.

Op de middellange termijn is het onzeker hoe de situatie in Pakistan zich ontwikkelt. Gebaseerd op de ontwikkelingen van de afgelopen jaren lijkt het niet uitgesloten dat het land transformeert in een risicoland of een falende staat. Of het centrale regime werkelijk zal instorten, of delen van de inlichtingendiensten en strijdkrachten zich onverbloemd afsplitsen (met medeneming van kernwapens en nucleair materiaal), is echter hoogst onzeker. Eveneens is onzeker of scenario's realistisch zijn waarin bijvoorbeeld Amerikaanse en/of Indiase speciale eenheden in zo'n geval nucleair materiaal in veiligheid zullen trachten te brengen. Een totale implosie van de Pakistaanse staat zal hoe dan ook tot grote instabiliteit in de regio leiden. Inzet van kernwapens tegen India in het laatste stadium van een gezagsimplosie is een risico (het Pakistaanse regime kan proberen door oorlog met een buitenlandse vijand in het zadel te blijven), terwijl nucleair materiaal dat mogelijk in handen valt van extremistische terreurgroeperingen wereldwijd zorgen zal baren.

Ook de toekomst van het Noord-Koreaanse regime blijft op de middellange termijn onzeker. Op korte termijn lijkt het weliswaar zeer waarschijnlijk dat de situatie op het Koreaanse schiereiland muurvast blijft zitten. De nieuw aangetreden leider Kim Jong-Un lijkt niet bereid om zijn nucleaire, chemische en biologische wapens op te geven. Of het bij de dreiging van inzet van nucleaire middelen zal blijven, is in het licht van de gespannen situatie onzekerder geworden. Mocht het regime op langere termijn echter toch gaan wankelen, dan zijn doemscenario's niet uit te sluiten. Met name Zuid-Korea zal hier bevreemd voor moeten zijn. Niettemin zal China het waarschijnlijk niet zover laten komen; daarom lijkt een *status-quo* situatie vooralsnog ook op middellange termijn het meest waarschijnlijk.

Tot slot blijft het draagvlak voor het internationale stelsel van ontwapeningsverdragen, met het NPV als kern, onzeker. Door het uitblijven van vorderingen op het terrein van ontwapening en non-proliferatie kunnen de al langer bestaande scheurtjes in de steun voor het verdragenstelsel uitmonden in een ineenstorting van het stelsel (zie box 2). Dit is op korte termijn echter minder waarschijnlijk; het betreft een gestage langetermijnontwikkeling.

Assenkruis

Voor het assenkruis betekenen bovengenoemde waarschijnlijkheden en onzekerheden dat het thema non-proliferatie in de komende jaren enigszins opschuift richting multipolair en fragmentatie, maar voorlopig zonder het multilaterale kwadrant te verlaten. De onzekerheden met betrekking tot bijvoorbeeld Iran, Noord-Korea en Pakistan zijn immers niet

nieuw, en de strijd tegen de verspreiding van massavernietigingswapens blijft voorlopig voor een aanzienlijk deel via multilaterale kanalen lopen.

3 Strategische schokken

Strategische schokken

- Niet-statelijke actoren in het Midden-Oosten verwerven én gebruiken massavernietigingswapens.
- Het centrale gezag in Pakistan stort in elkaar en nucleaire wapens vallen in handen van andere (niet-statelijke) groeperingen.

De waarschijnlijkheid van de strategische schokken die in de Strategische Monitor 2012 werden genoemd, is gelijk gebleven. Dan gaat het onder andere om de inzet van kernwapens in een regionaal conflict, een aanslag op Nederlands dan wel Europees grondgebied en de ineenstorting van het regime in Noord-Korea. Naar aanleiding van de ontwikkelingen gedurende het afgelopen jaar, kunnen nog twee strategische schokken worden toegevoegd:

Niet-statelijke actoren in het Midden-Oosten verwerven én gebruiken massavernietigingswapens. Dit scenario is met name reëler geworden wat betreft chemische wapens in Syrië. Het is niet ondenkbaar dat terroristische groeperingen chemische wapens of de materialen om deze (provisorisch) te fabriceren in handen kunnen krijgen te midden van de chaos in Syrië, waarna deze zouden kunnen worden ingezet tegen Israëliëse of (pro-) westerse doelen in de regio. Een dergelijk scenario zou tot verdere escalatie en gewapend conflict in de regio kunnen leiden, met alle gevolgen voor de internationale gemeenschap van dien – escalatie in het Midden-Oosten is traditioneel slecht voor de wereldeconomie en kan leiden tot meer terreuracties elders.

Het centrale gezag in Pakistan stort in elkaar en nucleaire wapens vallen in handen van andere (niet-statelijke) groeperingen. Hoewel het onwaarschijnlijk is dat Pakistaanse kernwapens effectief zouden kunnen worden ingezet als ze in andere handen vallen, zou van dit scenario een grote psychologische dreiging uitgaan en zullen India en/of de Verenigde Staten mogelijk preventieve militaire acties uitvoeren, die op zichzelf ook weer tot verdere escalatie zouden kunnen leiden.

4 Winnaars en verliezers

De balans van winnaars en verliezers zoals die vorig jaar werd beschreven, is slechts op één punt werkelijk veranderd. Vorig jaar kon Iran nog tot de zogenoemde 'winnaars' worden gerekend, omdat het door ontbrekende eensgezindheid binnen de internationale



Nucleaire raket in silo.

Foto: John Wollwerth (Shutterstock)

gemeenschap relatief ongestoord voortgang kon boeken met het betwiste nucleaire programma. In 2012 is deze winnaarstatus echter grotendeels verdampt. Mede door een fellere toon van het IAEA hebben de rijen zich internationaal meer gesloten en is de druk op Iran flink opgevoerd. Met name door de VS geïnitieerde economische sancties die (weliswaar buiten de VN om) relatief brede internationale steun hebben gekregen, brengen harde klappen toe aan de Iraanse economie. Hoewel Iran nog geen verliezer kan worden genoemd – het heeft immers nog geen enkele concessie gedaan – is het niet meer onverbloemd een winnaar te noemen.

5 Gevolgen voor veiligheid en stabiliteit – mondiaal

Diverse ontwikkelingen binnen het thema ‘proliferatie van massavernietigingswapens’ kunnen gevolgen hebben voor de mondiale veiligheid en stabiliteit. Wat betreft territoriale veiligheid nemen vooral de kansen op conflicten in het Midden-Oosten en in Pakistan en de regio toe. De internationale economische veiligheid wordt vooral bedreigd door het toenemende risico op een escalerend conflict in het Midden-Oosten,

gezien de internationale afhankelijkheid van olie uit deze regio. Oplopende spanningen op het Koreaanse schiereiland kunnen ook de economische stabiliteit in Noord-Oost Azië aantasten.

Ecologische veiligheid is in het geding wanneer nucleaire wapens gebruikt zouden worden, hetgeen bijvoorbeeld bij chaos en conflict in Pakistan en de directe omgeving zou kunnen gebeuren. Fysieke veiligheid is met name aan de orde wanneer conflicten in het Midden-Oosten en Pakistan en omgeving escaleren; zeker als hierbij massavernietigingswapens zouden worden ingezet kunnen er grote aantallen slachtoffers vallen. De internationale sociale en politieke stabiliteit zal minder snel worden aangetast. Indien zaken in het Midden-Oosten en Pakistan uit de hand lopen, blijven ernstige sociale en politieke gevolgen waarschijnlijk beperkt tot deze gebieden.

6 Gevolgen voor veiligheid en stabiliteit – in Nederland

De gevolgen voor veiligheid en stabiliteit in Nederland blijven wat betreft dit thema vooral indirect. De territoriale veiligheid van Nederland wordt niet bedreigd, maar de economische veiligheid is wel in het geding. De gevolgen van conflicten die wegens en/of met massavernietigingswapens kunnen uitbreken, zullen de wereldeconomie waarschijnlijk flinke schade toebrengen. De Nederlandse economie is sterk afhankelijk van de internationale economische ontwikkelingen en zal zodoende ook schade kunnen oplopen.

Het gebruik van massavernietigingswapens kan gevolgen hebben voor de ecologische veiligheid in Nederland. Met name nucleaire explosies, bijvoorbeeld bij chaos en conflict in Pakistan en omgeving, kunnen ook in Nederland leiden tot onder meer radioactieve neerslag en – wanneer het grotere aantallen nucleaire explosies betreft – veranderingen in het klimaat (Robock & Toon 2010). Het risico voor de fysieke veiligheid in Nederland – los van de ecologische gevolgen die gezondheidsrisico's kunnen meebrengen – lijkt in eerste instantie niet zeer groot. Op meer indirecte wijze kan deze echter wel degelijk bedreigd worden. Eventuele escalatie van conflicten in het Midden-Oosten en Pakistan kan wellicht tot intensiever internationaal terrorisme leiden, ook op Nederlands grondgebied of gericht tegen Nederlandse doelen in het buitenland. De inzet van massavernietigingswapens op Nederlands grondgebied door niet-statelijke actoren lijkt weliswaar onwaarschijnlijk, maar is niet volstrekt onmogelijk.

Voor de sociale en politieke stabiliteit in Nederland geldt overigens hetzelfde; er zal niet meteen een directe invloed zichtbaar zijn van onrust in het Midden-Oosten, maar escalatie van conflicten elders kan indirect wellicht ook tot enige spanningen tussen bevolkingsgroepen in Nederland leiden.

Conclusie

De ontwikkelingen van het afgelopen jaar, omtrent de proliferatie van massavernietigingswapens, toonden een zekere mate van continuïteit ten opzichte van de Monitor 2012. Ondanks deze continuïteit zijn bestaande zorgelijke ontwikkelingen verder verdiept. Zo liepen de spanningen omtrent het Iraanse nucleaire programma verder op. Een aanval van Israël op Iran zal tot een toename van de spanningen in het Midden-Oosten en de omliggende regio leiden en gevolgen hebben voor de mondiale stabiliteit. Daarnaast blijft de aanwezigheid van chemische wapens in het instabiele Syrië zorgelijk, en is de toekomst van de stabiliteit van de regimes in Noord-Korea en Pakistan onzeker. Vooruitkijkend naar de komende vijf tot tien jaar zijn er dan ook meer onzekerheden dan waarschijnlijkheden waar te nemen. Zo is het onzeker of de afnemende steun voor het multilaterale ontwapenings- en non-proliferatiestelsel verder doorzet. Op het assenkruis bevindt het thema van proliferatie zich, ondanks ontwikkelingen op deelt thema's richting het fragmentatie en multipolaire scenario, in het multilaterale kwadrant. Verwacht mag worden, ook voor de komende jaren, dat de inspanningen om proliferatie tegen te gaan, vooral via multilaterale kanalen zullen verlopen. Het blijft daarbij wel onzeker of op dit punt tussen de grootmachten voldoende overeenstemming kan worden bereikt

Literatuur

- Lewis, J. (2012 september 5). 'A steal at \$10 billion'. *Foreign Policy*. Geraadpleegd via: http://www.foreignpolicy.com/articles/2012/09/05/a_steal_at_10_billion
- SIPRI (2012). *SIPRI Yearbook 2012: Armaments, Disarmament and International Security*. Stockholm /Oxford: SIPRI / Oxford University Press.
- Robock, A. en Toon, O.B. (2010). 'Local Nuclear War, Global Suffering', *Scientific American*. 74-81.
- Tertrais, B. (2012). *Pakistan's Nuclear and WMD Programmes: Status, Evolution and Risks* (Non-Proliferation Papers 19). EU Non-Proliferation Consortium.



Een uitgebrande auto in Athene. De onrust in de Griekse hoofdstad is sinds de economische crisis aanzienlijk toegenomen.

Foto: Mendhak



Polarisatie en radicalisering

Edwin Bakker

Introductie

In de Strategische Monitor 2012 werd geconstateerd dat polarisatie en radicalisering vele vormen en motivaties kennen; variërend van het islamistische anti-westerse gedachtegoed tot 'verward-gefrustreerde' ideeën van eenlingen. Tevens werd geconcludeerd dat er geen groot risico was voor Nederland en Europa van instabiliteit en onveiligheid als gevolg van radicalisering en polarisatie. Buiten Europa werden Pakistan en Afghanistan als risicogebieden gekwalificeerd. Tevens werd het voor mogelijk gehouden dat een positief verloop van de Arabische Lente tot afname van het gevaar van radicalisering en polarisatie in Noord-Afrika en het Midden-Oosten zou kunnen leiden. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste ontwikkelingen van het afgelopen jaar met betrekking tot polarisatie en radicalisering in kaart gebracht en wordt bezien of en in hoeverre de verwachtingen uit de vorige Monitor bijstelling vereisen. Waar het Nederland betreft zijn het islamisme en de bundeling van extreemrechtse, antilinkse en anti-islam ideeën de twee belangrijkste vormen waar Nederland in 2012 mee te maken had. De belangrijkste internationale gebeurtenissen van het afgelopen jaar – met een mogelijke positieve of negatieve impact op polarisatie en radicalisering – waren de Arabische revoluties, de rechtszaak tegen Anders Breivik in Noorwegen, de dood van leiders van *Al Qaida* en de escalatie in het conflict tussen Hamas (Gaza) en Israël. In vervolg daarop wordt bezien wat de wereld op dit thema de komende jaren mogelijk te wachten staat en wat dit voor de mondiale veiligheid en de Nederlandse veiligheid betekent.

1 Significante veranderingen in het afgelopen jaar

In Nederland hebben zich op het gebied van radicalisering geen grote veranderingen voorgedaan ten opzichte van de Strategische Monitor 2012. In de hoek van dierenrechtenactivisten, extreemlinks en extreemrechts was er geen sprake van een toename van radicalisering. Ook zogeheten 'solistische dreigers' lieten amper van zich horen – een type dreiging waar sinds de aanslag op Koninginnedag in 2009 en de aanslag in Noorwegen door Anders Breivik nog steeds veel aandacht voor is. De aanslagen door de (vermoedelijke) eenling Mohammed Mehra in en rond Toulouse, onder andere tegen Joodse doelen, vormde hier een uitzondering op.

Ten aanzien van islamistische en anti-islamitische groeperingen is daarnaast de afname van politieke en maatschappelijke polarisering rond moslimgemeenschappen en de Islam opvallend te noemen. Zo vonden in het afgelopen jaar minder discussies in de media en de Tweede Kamer plaats over crimineel gedrag door groepen van moslimimmigranten of de veronderstelde gewelddadige aard van de Islam. De publicatie van het boek van Geert Wilders, *Marked for Death*, over zijn strijd tegen de Islam leverde zowel in binnen- als buitenland bijzonder weinig media-aandacht op. Zelfs in de campagne voor de verkiezingen van de Tweede Kamer kwam de thematiek rond moslims en de Islam – die tot dan toe een belangrijke plek had in het programma en

de retoriek van de PVV – nauwelijks aan bod. Wel was sprake van polarisatie rond een meldpunt voor overlast van Oost-Europeanen dat door de PVV op het Internet werd geopend. Het conflict hierover bleef echter beperkt tot de media, de Tweede Kamer en het Europese Parlement.

De anti-islamfilm *Innocence of Muslims* van de Amerikaanse Egyptenaar Nakoula Basseley Nakoula, die in een aantal landen in het Midden-Oosten tot ernstige ongeregelheden leidde, maakte in Nederland amper gevoelens los onder moslims of anti-islamitische groeperingen. Een paar kleine demonstraties van de organisatie Sharia-4-Holland vormde hierop een uitzondering. Van deze kleine groepering wordt in het door de NCTV uitgebrachte *Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland* (DTN) van het najaar 2012 gezegd dat er een kans is op gewelddadige uitingsvormen van radicalisering. Hiervoor zijn echter geen concrete aanwijzingen. Wel verspreiden groepen als *Sharia-4-Holland* het jihadistische discours (NCTV, 2012).

Hiermee verbonden is de dreiging die uitgaat van een beperkte groep zogeheten jihadistische *foreign fighters*. De AIVD en de NCTV constateren dat er toenevende belangstelling is voor deelname aan de jihadistische strijd en aansluiting bij Al Qaidaïstische groeperingen. Een aantal in Nederland wonende moslims wist naar strijdgebieden in de islamitische wereld te reizen, met name naar het Pakistaans-Afghaans grensgebied. Het gaat tot nu toe vermoedelijk slechts om een klein aantal personen. Zo zijn er maar enkele individuen die zich hebben weten aan te sluiten bij transnationale netwerken verbonden met de Somalische Al Shabaab beweging (AIVD 2012).

Buiten Nederland vormt een aantal ontwikkelingen en incidenten de belangrijkste gebeurtenissen op het vlak van radicalisering: de Arabische revoluties, de hierboven genoemde onrust naar aanleiding van de anti-islamfilm, de escalatie in het conflict tussen Hamas en Israël, en de situatie in Afghanistan en Pakistan.

In laatstgenoemde regio is de situatie nog steeds zorgelijk als het gaat om veiligheid, terrorisme en radicalisering. De strijd aldaar trekt enerzijds jihadistische *foreign fighters* uit Europa aan, anderzijds worden ook veel leden behorende tot de kern van Al Qaida uitgeschakeld, onder andere door *drone*-aanvallen. Daarmee wordt het voor dit netwerk steeds lastiger om de uitstraling van hoeder van de mondiale jihad te behouden (NCTV, 2012) en is de communicatie- en planningscapaciteit aangetast (AIVD, 2012).

Al Qaidaïstische groeperingen komen niet alleen in Afghanistan en Pakistan in toenemende mate onder vuur te liggen. Ook in Jemen en Somalië zijn diverse leiders uitgeschakeld. In laatstgenoemd land verliest de Somalische beweging *Al Shabaab* steeds meer terrein (MIVD, 2012). Het nieuws uit Syrië is daarentegen allerm minst positief. De aanvankelijk geweldloze protesten zijn uitgemonnd in een bloedige burgeroorlog. Er zijn bovendien steeds meer indicaties dat de omvang en invloed van jihadistische elementen groeit en dat het geweld overslaat naar Libanon. De strijd in Syrië trekt ook

meer en meer de aandacht van jihadisten in verschillende westerse landen, waaronder Nederland. Daarnaast leidt het geweld tot toenemende wrijving tussen soennieten en sjiïeten in de regio (NCTV, 2012).

Wat betreft de Arabische revoluties bestaat er zorg dat extremistische moslims gebruik maken van de toegenomen politieke ruimte en de macht naar zich toe proberen te trekken. In Egypte lijken de politieke ontwikkelingen te leiden tot toenemende polarisatie, radicalisering en gewelddadigheden. Daarnaast zouden de spanningen tussen christenen en moslims verder kunnen oplopen. Gewelddadige rellen naar aanleiding van nieuws over de anti-islamfilm *Innocence of Muslims* laten zien hoe radicale groepen een dergelijke gebeurtenis weten te gebruiken om bevolkingsgroepen tegen elkaar op te zetten en mensen te rekruteren voor gewelddadige acties tegen met name (Amerikaanse) diplomatieke missies, zoals in het Libische Benghazi het geval was bij het Amerikaans consulaat. Ook in Afghanistan en Pakistan weten militante anti-westerse en antidemocratische krachten met regelmaat toe te slaan; niet alleen met aanslagen op bijvoorbeeld NAVO-militairen, maar ook met acties tegen de eigen overheid of bevolking. Het schrijnendste voorbeeld hiervan was de aanslag op de 14-jarige Pakistaanse Malala Yousafzai die publiekelijk opkomt voor het recht op onderwijs voor meisjes in Pakistan.

Assenkruis

De diverse ontwikkelingen op het gebied van polarisatie en radicalisering geven vooral wat betreft de islamitische wereld aanleiding tot aanhoudende zorg. Er lijkt in sommige landen sprake te zijn van een groeiend potentieel voor radicalisering, met name in Syrië. In Nederland is eerder het tegenovergestelde het geval. De ontwikkelingen bevinden zich in beide gevallen in het fragmentatie kwadrant en het multipolaire kwadrant en er is niet of nauwelijks verschuiving ten opzichte van de vorige Monitor. Dit geldt in mindere mate voor de situatie in Afghanistan, Pakistan en Syrië. Daar leidt de drijvende kracht polarisatie en radicalisering verder in de richting van het fragmentatie kwadrant (zie in dit verband ook de hoofdstukken over risicolanden en fragiele staten).

2 Komende 5-10 jaar: waarschijnlijkheden en onzekerheden

Waarschijnlijkheden

- Ondanks een mogelijk lichte toename van radicalisering en polarisatie blijft de staat de dominante actor binnen het internationale systeem.
- Uitzondering vormen o.a. de ontwikkelingen in Syrië, Somalië, Pakistan, Afghanistan en mogelijk Jemen, Libanon en Libië waar het gezag van de staat aangetast wordt door onder meer milities, terroristische organisaties en afscheidingsbewegingen.

Onzekerheden

- Hoe ontwikkelt de Arabische wereld zich na de 'Arabische Lente'?
- Hoeveel ruimte ontstaat er voor radicale elementen na een terugtrekking van westerse troepen uit Afghanistan of een verdere aantasting van het centrale gezag in Pakistan?
- Wat wordt de impact van mogelijke militaire interventies in Iran, Syrië en de Arabische en Islamitische wereld in het algemeen?
- Hoe groot is de kans op kettingreacties en een negatieve spiraal van polarisatie, radicalisering en terrorisme als gevolg van aanslagen in Europa en de VS?
- Hoe uiten de maatschappelijke en politieke gevolgen van de economische crisis zich?

Uit de recente ontwikkelingen op het gebied van radicalisering en polarisatie blijkt dat een potentiële dreiging vooral uit de radicaal-islamistische of anti-islam hoek komt. Wat betreft de komende vijf tot tien jaar lijkt het gevaar met name daar te zitten. Daarnaast vragen de maatschappelijke en politieke gevolgen van de economische crisis in Nederland en daarbuiten de nodige aandacht.

De belangrijkste onzekerheid is de ontwikkeling van de Arabische wereld na de diverse al dan niet gewelddadige politieke omwentelingen. De angst bestaat dat islamistische groeperingen hun invloed op de nieuwe regimes aanzienlijk zullen uitbreiden. Op den duur zouden deze regimes een bedreiging kunnen vormen voor de stabiliteit in de regio. Voorstelbare ontwikkelingen met betrekking tot radicalisering in deze regio zijn niet alleen negatief van aard. In Egypte heeft *The Muslim Brotherhood* weliswaar de verkiezingen gewonnen, maar lijkt er vooralsnog geen sprake te zijn van een agressieve houding ten aanzien van Israël en het Westen. Ook de (internationale) samenwerking in de strijd tegen extremisme en terrorisme gaat onverminderd door. Zo werd de vermoedelijke dader van de aanslag op het Amerikaanse consulaat in Libië in Egypte opgespoord.

De interne ontwikkelingen in Egypte laten zien dat stappen gezet kunnen worden richting politieke samenwerking en de ontwikkeling van een democratische rechtsorde (o.a. middels verkiezingen), maar tegelijkertijd blijkt dit door politieke verdeeldheid en religieuze tegenstellingen een uitermate moeizaam proces vol spanningen te zijn, waarvan de uitkomst ongewis is. In een aantal landen is echter zelfs nog niet de eerste stap naar zo'n democratische rechtsorde gezet of is sprake van regressie. In Syrië en ten dele ook in Libanon en Libië is sprake van toenemende radicalisering en het gebruik van geweld door verschillende politieke groeperingen. Te denken valt hierbij aan de aanslag in Beiroet op de directeur van de Libanese inlichtingendienst.

Voor de komende vijf tot tien jaar laat het Midden-Oosten derhalve nogal uiteenlopende scenario's zien: van een toenemende mate van democratisering en samenwerking tussen gemeenschappen, groeperingen en landen, tot chaos, machtsvacua en wetteloosheid waar radicale krachten van weten te profiteren. Een grote onzekere

Box 1 De economische crisis en polarisatie & radicalisering

Het afgelopen jaar passeerden de beelden van ernstige rellen in Griekenland en Spanje bij demonstraties tegen bezuinigingen regelmatig de revue. Daarnaast liet extreemrechts zich in een aantal landen nadrukkelijk zien, met name in het door relatief hoge werkloosheid getroffen oosten van Duitsland. Dit roept vragen op over het bestaan van mogelijke verbanden tussen de economische crisis in Europa en polarisatie en radicalisering. Het eerste is te meten aan de hand van steun voor radicale linkse of rechtse partijen in opiniepeilingen en verkiezingen en de retoriek en stellingnamen van verschillende partijen in politieke debatten. Daaruit zou men kunnen afleiden dat politieke en maatschappelijke tegenstellingen door de crisis worden verscherpt. Paul Krugman, een Amerikaanse neo-Keynesiaanse econoom, stelt in zijn boek *End this Depression Now* (2012) en in zijn columns voor de *New York Times* aan dat er in de Verenigde Staten zelfs een direct verband zou bestaan tussen groeiende inkomensgelijkheid en politieke polarisatie. Of deze polarisatie ook leidt tot een toename van (gewelddadige) radicalisering blijft echter onduidelijk. Vooralsnog heeft de ernstige crisis in Griekenland nog niet geleid tot een groei van gewelddadig linksextremisme, ook al laten anarchisten bij demonstraties wel van zich horen en schuwen zij geweld niet. Hetzelfde geldt voor extreemrechts in Griekenland. De wetenschappelijke literatuur over gewelddadige radicalisering en terrorisme geeft keer op keer aan dat er geen direct verband is tussen de groei of daling van het verschijnsel terrorisme en armoede en economische achteruitgang. Wel zou er mogelijk een verband bestaan tussen het gebruik van politiek geweld door groepen of individuen en het verschijnsel van relatieve deprivatie; dat wil zeggen een subjectieve ontevredenheid doordat men zich relatief achtergesteld voelt ten opzichte van de situatie van een ander. Het vergroten van sociale en economische polarisatie zou in dat licht het potentieel voor radicalisering kunnen vergroten.

en complicerende factor daarbij is de mogelijkheid van een internationale militaire interventie in de burgeroorlog in Syrië en een mogelijke Israëliëse aanval op nucleaire installaties in Iran. De eerste gebeurtenis zou kunnen leiden tot een verdere toename van jihadistische *foreign fighters*, onder andere uit Europa, met mogelijk aanslagen in Europa en de VS. De tweede mogelijkheid zou kunnen leiden tot een sterke groei van anti-westerse sentimenten in Iran en de rest van de islamitische wereld. Overigens is het ook denkbaar dat een interventie in de Arabische wereld tot bijval zal leiden, zeker onder de politieke elite van die landen die Iran als dreiging zien.

Voor Europa en Nederland vormt de voortdurende economische crisis en de ernstige maatschappelijke en politieke gevolgen daarvan een factor die een voorstelbare negatieve invloed op het terrein van polarisatie en radicalisering kan hebben (zie box 1).

Met name de oplopende jeugdwerkloosheid zou de vatbaarheid voor radicalisering van extreemlinks en extreemrechts kunnen vergroten, waarbij te denken valt aan het geweld in Griekenland. Daarnaast zijn gewelddadige uitbarstingen van 'verward-gefrustreerde' enlingen en islamistische groeperingen denkbaar. Tevens lijkt

tegen de achtergrond van de economische crisis politieke winst te worden geboekt door groeperingen o.a. in Catalonië die een vergaande mate van autonomie of zelfs afscheiding nastreven voor de eigen regio. Dit kan leiden tot toenemende spanningen tussen Catalonië en Madrid, maar kan ook een bron van inspiratie zijn voor andere regio's die menen beter af te zijn door zich af te scheiden. Een reeks terroristische aanslagen door islamisten gevolgd door anti-islamitische acties en een eventuele geweldspiraal vormt in combinatie een tweede dreiging die tot een toename van polarisatie en radicalisering zou kunnen leiden. Uit ontwikkelingen in Duitsland en het Verenigd Koninkrijk blijkt dat er een dynamiek van geweldsescalatie kan ontstaan tussen aanhangers van de radicale islam en anti-islam militanten. (NCTV 2012).

Assenkruis

Voor het assenkruis betekenen de mogelijke negatieve ontwikkelingen een verschuiving naar minder samenwerking tussen staten en een grotere rol voor niet-statelijke actoren binnen het multilaterale kwadrant. Een positieve ontwikkeling in het Midden-Oosten zou kunnen leiden tot een versterking van de staat en/of meer samenwerking. Al met al lijkt de ontwikkeling op het gebied van polarisatie en radicalisering in Europa zich meer in een multipolaire context af te spelen. Buiten Europa, in fragiele staten als Somalië, Afghanistan, Pakistan en Syrië is het fragmentatie kwadrant van toepassing.

3 Strategische schokken

Strategische schokken

- Westerse, militaire interventies in de islamitische wereld.
- Islamistische extremisten grijpen de macht in het Midden-Oosten.
- De EU valt uiteen.
- Het islamitische regime in Iran valt.
- Brede erkenning van de Palestijnse staat.

Met betrekking tot de drijvende kracht polarisatie en radicalisering zijn niet direct strategische schokken te verwachten. Het gaat vaak om processen die zich niet al na een of twee incidenten voltrekken en die derhalve pas na verloop van tijd van invloed zijn op het gebied van veiligheid en internationale samenwerking. Desondanks zijn *trigger events* voor te stellen die een dergelijk proces in gang kunnen zetten, versnellen of een andere – gewelddadige – vorm kunnen geven.

Westerse, militaire interventies in de islamitische wereld. Te denken valt bijvoorbeeld aan een al dan niet mislukte interventie in Syrië of Iran.

Islamistische extremisten grijpen de macht in het Midden-Oosten, bijvoorbeeld in Saoedi-Arabië. Dergelijke machtsgrepen kunnen overslaan naar omliggende landen.

De EU valt uiteen, als gevolg van een zich verdiepende economische of politieke crisis en toenemende politiek-maatschappelijke instabiliteit en radicalisering in lidstaten.

Het islamitische regime in Iran valt. Deze schok kan leiden tot een versterking van democratische krachten in de regio. Ook zal de Iraanse staatsteun aan radicale islamisten noodgedwongen afnemen.

Erkenning van de Palestijnse staat, door zowel de Verenigde Naties als Israël. Deze schok zou, net zoals het vallen van het regime in Iran, een positieve impact op de ontwikkeling van polarisatie en radicalisering kunnen hebben.

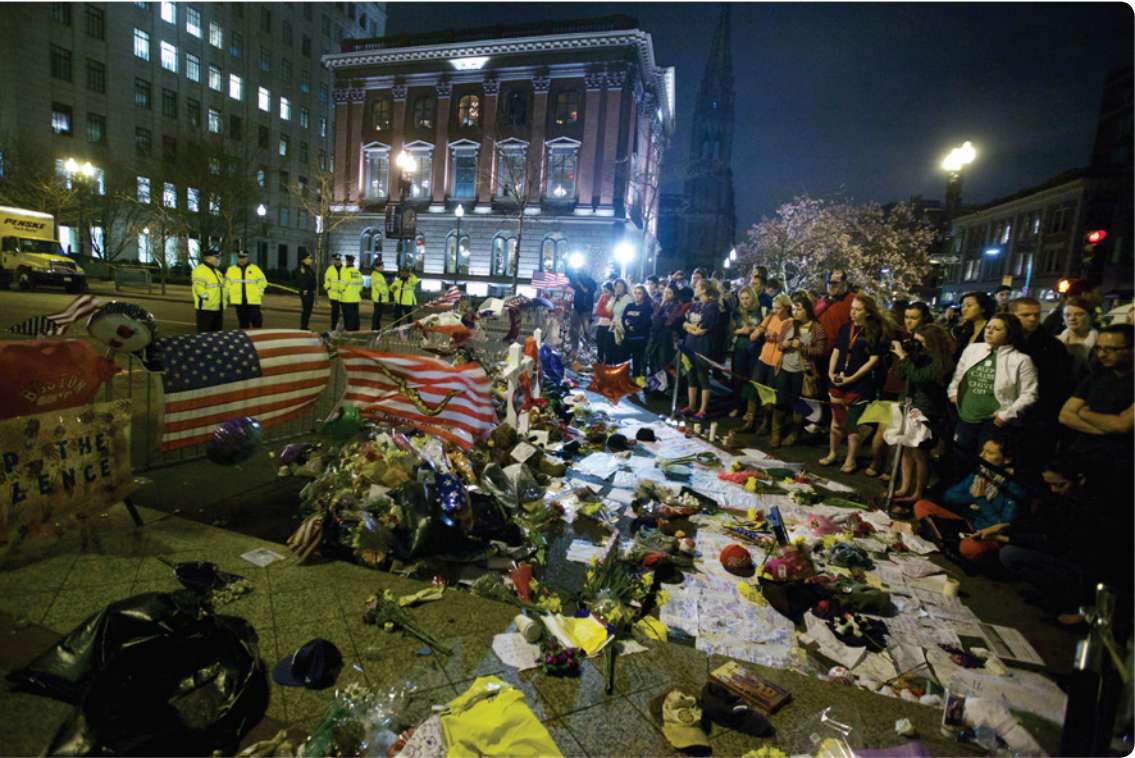
4 Winnaars en verliezers

Ten opzichte van de Strategische Monitor 2012 zijn de belangrijkste verliezers in Nederland en Europa extreemrechtse en anti-islam groeperingen. De belangrijkste redenen hiervoor zijn de aanslagen en het proces tegen Anders Breivik, die deze groeperingen in een kwaad daglicht hebben gezet. Daarnaast kan het uitblijven van een grote aanslag door jihadisten in het Westen als reden worden aangehaald. In Nederland verloor Geert Wilders bij de Tweede Kamerverkiezingen en kreeg zijn boek *Marked for Death* zeer weinig aandacht. Het politieke midden wist daarentegen het debat over Europa en de economie naar zich toe te trekken en kwam versterkt uit de verkiezingen. Dit leidde voor het eerst in lange tijd weer tot een tweepartijen coalitie (het VVD-PvdA kabinet Rutte II), waarbij het de vraag is hoe lang dit succes zal beklijven; een omstandigheid waarop o.a. de duur en ernst van de economische crisis van invloed zal zijn.

Buiten Europa winnen jihadistische groeperingen in Syrië aan invloed. In Mali hebben dergelijke groeperingen het noorden zelfs volledig in handen. Elders verliezen Al Qaidistische groeperingen terrein, waaronder *Al Shabaab* in Somalië en *Al Qaida* in Jemen en in de Pakistaans-Afghaanse grensregio. Mede door *drone*-aanvallen zijn leiders uitgeschakeld en is de capaciteit van *Al Qaida* om de beweging aan te sturen verzwakt (AIVD, 2012). De dood van Osama bin Laden was voor president Obama een opsteker na negatief nieuws over de Amerikaanse economie en droeg mogelijk deels bij aan zijn verkiezingsoverwinning. Andere winnaars zijn de niet-gewelddadige islamisten en gematigde moslimgroeperingen in een aantal landen in de Arabische wereld. Hun positie lijkt in landen als Tunesië en Egypte nu sterker dan ten tijde van de Strategische Monitor 2012.

5 Gevolgen voor veiligheid en stabiliteit mondiaal

Ontwikkelingen op het gebied van radicalisering en polarisatie hebben sinds de Strategische Monitor 2012 amper directe gevolgen gehad voor de territoriale veiligheid van landen. Mali, waar radicale islamisten en separatisten het noorden van het land



Mensen bezoeken de herdenkingsplaats voor de slachtoffers van de aanslag in Boston op 5 april 2013.

Foto: Vjeran Pavic

beheersen en Afghanistan, waar de Taliban meer gebieden in zijn greep krijgt, vormen hierop een uitzondering. Daarnaast zijn er regio's met een relatief hogere welvaart of waardevolle grondstoffen, waar bepaalde politieke krachten de economische crisis zouden kunnen aangrijpen om steun voor meer autonomie, of zelfs afscheiding, te vergroten. De kans dat de economische veiligheid wordt aangetast door deze drijvende kracht is echter klein. Daarentegen kunnen mogelijk negatieve sociale ontwikkelingen als gevolg van de economische crisis leiden tot politieke en maatschappelijke spanningen, die bepaalde sectoren van de economie tot doelwit kunnen maken. Voorstelbaar zijn acties door radicalen of extremisten tegen banken en multinationale ondernemingen of acties gericht op vitale infrastructuur om zo de staat en de economie te ontwrichten. De mogelijke impact op de sociale en politieke stabiliteit lijkt tegen deze achtergrond iets groter.

6 Gevolgen voor veiligheid en stabiliteit in Nederland

Met betrekking tot Nederland zijn er op het gebied van polarisatie en radicalisering geen ontwikkelingen waarneembaar, die de veiligheid in directe zin bedreigen. Wel is een negatieve spiraal van economische en politieke crises denkbaar, die tot een verharding van en spanningen binnen de maatschappij kunnen leiden. Deze situatie kan uiteindelijk een voedingsbodem vormen voor polarisatie, radicalisering, extremisme en voor een verdere aantasting van de economische, politieke en maatschappelijke stabiliteit. De kans hierop blijft echter relatief klein mede gezien de laatste Tweede Kamerverkiezingen, de totstandkoming van het kabinet Rutte II en de daarmee verbonden herinvestering in het poldermodel en politiek draagvlak in het algemeen – mede ingegeven door het feit dat de coalitie geen meerderheid heeft in de Eerste Kamer.

Conclusie

Samenvattend vinden de belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van polarisatie en radicalisering plaats in het Midden-Oosten. Het betreft hier zowel kansen als bedreigingen. Vooruitkijkend naar de komende vijf tot tien jaar is een lichte toename van radicalisering en polarisatie waarschijnlijk. De staat zal de dominante actor binnen het internationale systeem blijven, waarbij Syrië, Somalië, Pakistan en Afghanistan een uitzondering blijven. Met name de gebeurtenissen in Syrië hebben ook voor Nederland negatieve gevolgen. De wens om deel te nemen aan de strijd leeft onder een deel van Nederlandse moslimjongeren en een aantal is daadwerkelijk die kant op gereisd. Op politiek vlak beheerst de economische crisis het denken over polarisatie en radicalisering. Vooral nog zijn er echter geen tekenen die er op wijzen dat bijvoorbeeld toenemende jeugdwerkloosheid leidt tot verscherpte maatschappelijke tegenstellingen en een toename van radicaal gedachtegoed – van linkse, rechtse of islamistische signatuur.

Literatuur

- AIVD (2012). *Jaarverslag 2011*. Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst.
- Kruger, P. (2012). *End this depression now*. Londen: Norton.
- MIVD (2012). *Jaarverslag 2011*. Militaire Inlichtingen en Veiligheidsdienst.
- NCTV (2012 oktober 8). *Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN) 30*. Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV).

Een olie service schip.

Foto: Extra Zebra



12

Natuurlijke hulpbronnen

Christof van Agt

Introductie

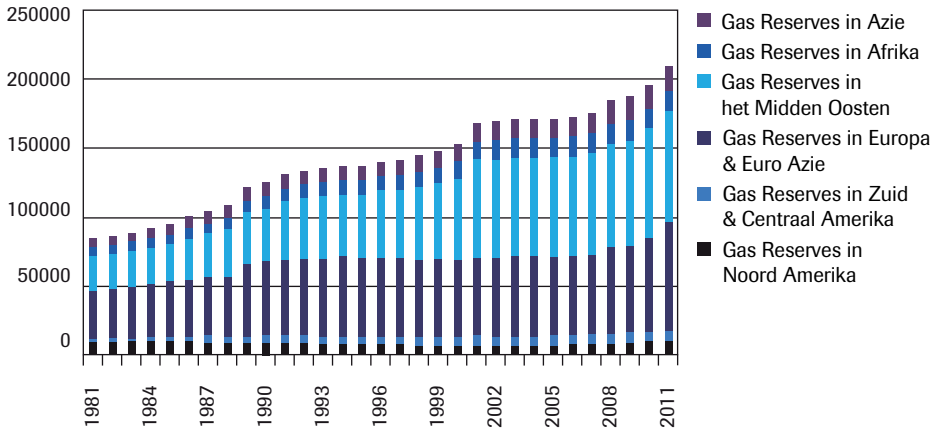
Op het terrein van natuurlijke hulpbronnen schetste de Strategische Monitor 2012 een situatie die gekenmerkt werd door ingrijpende ontwikkelingen. De kernramp in Fukushima en de diepzee 'blow-out' in de Golf van Mexico onderstreepten de complexiteit en kwetsbaarheid van de energiesector en leidden tot grote maatschappelijke onrust over de winning van olie en gas en de toepassing van kernenergie. In het licht van de ontwikkelingen volgend op de Arabische Lente groeide tegelijkertijd de zorg over de voorzieningszekerheid van olie en gas uit het Midden-Oosten en Noord-Afrika. Deze zorg werd mede gevoed door groeiende tegenstellingen op het gebied van energie tussen Rusland en de EU en de vrees voor een toenemend 'resource nationalism' (zie box 1). Tot slot werd duidelijk dat de invoering van nieuwe technieken voor de winning en vervanging van fossiele energie sterk samenhangt met andere natuurlijke hulpbronnen. Het ging hierbij met name om het gebruik van water en de productie van voedsel. De Strategische Monitor 2012 concludeerde dat mede onder invloed van de perceptie van toenemende schaarste aan natuurlijke hulpbronnen de mondiale verhoudingen gepolariseerd zijn geraakt. Hierdoor is het vertrouwen in het multilaterale bestel dat gericht is op open markten, onder druk komen te staan. Als gasproducent en 'energie-rotonde' kan deze ontwikkeling voor Nederland schadelijk zijn. Nederland heeft immers groot belang bij een bestel van handel in natuurlijke hulpbronnen en fossiele energie in het bijzonder, dat *rule-based* is en gericht op vrijhandel.

In dit hoofdstuk zullen de ontwikkelingen van het afgelopen jaar in kaart worden gebracht en zal er vooruit worden geblikt op de toekomst. De nadruk ligt daarbij op de fossiele brandstoffen olie en gas en de voorzieningszekerheid van deze energiebronnen in relatie tot het gevaar van instabiliteit in bepaalde landen en regio's. Bijzondere aandacht gaat hierbij uit naar de positie van de EU. De winning en het gebruik van fossiele brandstoffen raakt ook aan andere kwesties zoals klimaatverandering, de ontwikkeling en het gebruik van alternatieve en meer duurzame energiebronnen, de voedsel- en waterproblematiek en aan kwesties van goed bestuur en maatschappelijke stabiliteit. Daarnaast is het onderdeel van een breder palet van natuurlijke hulpbronnen en daarmee verbonden met vraagstukken inzake (dreigende) schaarste, zoals aan zeldzame aardmetalen, mineralen en fosfaat. Waar relevant worden deze dwarsverbanden en thema's behandeld.

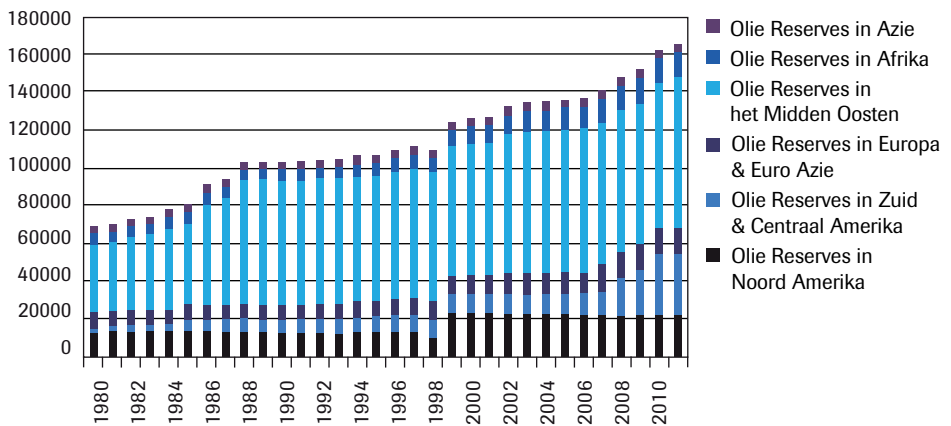
1 Significante veranderingen in het afgelopen jaar

De voorspelde groei van de wereldbevolking en de hoge economische groei in opkomende mogendheden zoals China en India heeft de afgelopen jaren geresulteerd in toenemende zorg over de toekomstige beschikbaarheid van natuurlijk hulpbronnen. Kan het aanbod voorzien in de verwachte exponentieel groeiende vraag (Chatham House, 2012)? Wanneer de fysieke ofwel geologische beschikbaarheid van fossiele energiebronnen (olie, gas en steenkool) in ogenschouw wordt genomen, is er op het gebied van deze hulpbronnen geen reden tot zorg. Allereerst heeft exploratie geresulteerd in de ontdekking van nieuwe olie- en gasvoorraden in onder andere de

Figuur 1 Bewezen gasreserves in de wereld, per regio in miljard kubieke meter (BP Statistical Review, 2012).



Figuur 2 Bewezen oliereserves in de wereld, per regio in miljoenen vaten (BP Statistical Review, 2012).



Golf van Mexico, de Noorse wateren, rond Cyprus en zelfs in het Nederlands deel van de Noordzee. In combinatie met eerdere ontdekkingen van grote gas- en olievelden voor de kust van Brazilië, de Kaspische Zee, Sub-Sahara Afrika en het vooruitzicht van exploratie en exploitatie van het Arctisch gebied (zie hoofdstuk Klimaatverandering) lijkt fysieke schaarste niet het grootste gevaar te vormen (zie figuur 1 en figuur 2). Een tweede reden is dat door de toepassing van nieuwe technieken grootschalige winning van olie en gas uit teerzanden en schaliegesteenten mogelijk is geworden, waardoor zeer omvangrijke nieuwe voorraden aan gas en olie exploiteerbaar zijn geworden, in het bijzonder in Noord-Amerika (zie box 2). Een derde factor van betekenis is dat ook de toepassing van alternatieve energiebronnen en toenemende energiebesparing tot een afnemende druk op de voorraden aan fossiele brandstoffen leiden. Samen brengen

deze drie factoren verschuivingen tot stand die de bezorgdheid over *feitelijke* schaarste sterk relativeren (BP, 2013). Een nieuwe omgeving dient zich aan, waarin de risico's voor de voorzieningszekerheid voornamelijk in de technologische complexiteit van energiewinning en in de conflicterende aanspraken op natuurlijke hulpbronnen liggen. In deze omgeving is naast de toenemende invoerafhankelijkheid van vooral Azië en de EU de sociaaleconomische stabiliteit in landen die voor hun inkomsten sterk van olie en gas export afhankelijk zijn gebleven een punt van aandacht. Deze landen zijn voor hun interne stabiliteit immers sterk afhankelijk van de ontwikkeling van olie- en gasprijzen.

Het jaar 2012 heeft laten zien dat politieke instabiliteit in bepaalde landen en regio's de grootste risicofactor vormt voor de voorzieningszekerheid van olie en gas. Wat het Midden-Oosten en Noord-Afrika betreft, gaat het dan met name om de gevolgen van de Arabische Lente en de mogelijke effecten daarvan voor de regio en haar omgeving. Duidelijk is dat het proces van democratisering en hervorming moeizaam verloopt in landen zoals Egypte, Marokko en Tunesië, waar reeds voortgang gemaakt is. In andere landen is de situatie zeer ongewis (Libië) en in weer andere landen blijft vooruitgang in zijn geheel uit (Iran). In sommige gevallen dreigt de revolutie te ontaarden in een burgeroorlog. Zo is de opstand in Syrië uitgemond in een geweldsexplosie, die volgens schattingen reeds aan meer dan 70.000 inwoners het leven heeft gekost en al heeft geleid tot meer dan een miljoen vluchtelingen. De effecten van de gewelddadigheden en toenemende spanningen zijn ook buiten de Syrische grenzen in Libanon en Turkije voelbaar. Wanneer de stabiliteit van deze landen niet gewaarborgd wordt, bestaat het risico van spillover-effecten, met alle gevaren van dien voor de stabiliteit in een regio die toch al onder grote spanning staat.

Bij dit laatste moet primair gedacht worden aan het Israëliisch-Palestijns conflict dat opnieuw rond de Gaza-strook escaleerde. Ook de dreiging van een Israëliische (Amerikaanse) aanval op de nucleaire installaties van Iran vergroot de kans op onrust en instabiliteit in de regio. Een dergelijke gebeurtenis zou mogelijk verstrekkende gevolgen kunnen hebben voor de veilige aanvoer van olie en gas (de kritieke doorvoerfunctie van de Straat van Hormuz of het Suez kanaal) naar Europa en Azië (China en Japan). Daarnaast bestaat nog altijd de vrees dat zittende regimes in de Golfstaten in de problemen komen als gevolg van het 'overslaan' van de Arabische Lente. Mocht dit Saoedi-Arabië overkomen, dan zou dit een land treffen dat bij uitstek over een reservecapaciteit beschikt om schokken op de internationale oliemarkten op te vangen en de volatilititeit van deze markten te versterken. Hier staat tegenover dat in het afgelopen jaar de olieproductie in Irak het niveau van voor de Golfoorlog heeft bereikt en dat dit productieniveau in de toekomst verder zal stijgen (IEA, 2012). Ook hebben de Golfstaten maatregelen genomen om onrust te voorkomen en hebben zij hun exportafhankelijkheid van de Straat van Hormuz, met de aanleg van oliepijpleidingen, teruggebracht. De gasuitvoer van Qatar blijft wel van de Straat van Hormuz afhankelijk. Tot slot mag hier de zuidelijke Kaukasus niet onvermeld blijven, waar sprake is van oplopende spanningen tussen Azerbeidzjan en Armenië over Nagorno-Karabach. De zuidelijke Kaukasus is een gebied dat zowel als producent van olie en vooral gas (Azerbeidzjan) en doorvoerregio belangrijk is.

Van belang is daarnaast dat fossiele energie steeds vaker afkomstig is uit meer autoritair bestuurde landen *casu quo* het grondgebied van dergelijke landen moet passeren. In dit opzicht was 2012 geen gunstig jaar. Met het wederom aantreden van Vladimir Poetin als president van Rusland heeft dit land duidelijk een beweging richting een autoritaire staat gemaakt, onder andere met wetgeving om NGO's aan banden te leggen. Ook de ontwikkelingen in Oekraïne stemmen op dit punt pessimistisch. Relatief nieuwe energieproducenten als Azerbeidzjan, Turkmenistan en Kazachstan worden eveneens door autoritaire machthebbers geregeerd. Het probleem hierbij is dat de zittende regimes zich minder aan internationale afspraken houden en geneigd zijn om olie en gas als politiek wapen te hanteren ondanks hun afhankelijkheid van export. Het Westen – en dat geldt met name voor de EU en haar lidstaten – is tegelijkertijd door de eigen afhankelijkheid terughoudend in het uitoefenen van druk op deze landen als het gaat om (schendingen van) mensenrechten en democratie.

De manifestatie van autoritaire regimes laat zien dat op de mondiale markt voor energie en natuurlijke hulpbronnen in het algemeen statelijke actoren en geopolitieke overwegingen van grote en wellicht groeiende betekenis zijn. Zo probeert China zijn honger naar energie en natuurlijke hulpbronnen te stillen door bedrijven op te kopen en exclusieve contracten te sluiten. Deze 'marktconforme' handelswijze van door de overheid aangestuurde staatsbedrijven voedt de vrees voor een sterker '*resource nationalism*'. Ook het Amerikaanse streven naar energieonafhankelijkheid door de ontwikkeling en winning van *bio-fuels* en de winning van olie en vooral gas uit schaliegesteenten weerspiegelt het belang dat staten hechten aan voorzieningszekerheid.

Geopolitieke overwegingen spelen ook in het externe energiebeleid van de EU een nadrukkelijke rol, waarbij het beleid van de Unie wordt ingegeven door marktmacht –de omvang van de Europese markt- en buitenlands- en veiligheidspolitieke overwegingen. Het geopolitieke element komt daarbij o.a. tot uitdrukking in het restrictieve beleid van de EU ten aanzien van het dominante gasexportmonopolie van Rusland en de ondersteuning van routes door de Zuid-Kaukasus en Turkije voor de aanvoer van gas uit nieuwe bronnen in het Kaspische gebied. Met dit laatste probeert de Unie nadrukkelijk de eigen afhankelijkheid van Rusland te verminderen. De recente lancering van een Euro-Aziatische Unie tussen Rusland, Kazachstan en Wit-Rusland en het begin met de aanleg van een tweede gaspijpleiding uit Rusland om Oekraïne heen, zijn de meest recente Russische initiatieven die hier tegenover staan. Samengenomen wijzen deze ontwikkelingen op een verdere polarisatie tussen Brussel en Moskou op energiegebied. Wel blijken private bedrijven en staatsbedrijven elkaar beter te vinden op basis van multilaterale marktoverwegingen. Dit kwam duidelijk tot uiting in het feit dat de tot op heden grootste Chinese buitenlandse overname van een privaat Canadees olie- en gasbedrijf, onlangs door de betrokken overheden werd gesanctioneerd.

Het bovenstaande onderstreept dat ook in 2012 het multilaterale bestel van regels en instituties op het gebied van natuurlijke hulpbronnen onder druk stond. Dit multilaterale bestel kan op een aantal dimensies zwak of niet ontwikkeld worden genoemd. Het Energie Handvest dat als regelgevend kader dient, wordt niet door

Box 1 Is er een gevaar van 'Resource Nationalism'?

De mondiale grondstoffenmarkt is sterk afhankelijk van internationaal-politieke ontwikkelingen. De omvang van de handel in natuurlijke hulpbronnen is het afgelopen decennium verdubbeld. Prognoses voorspellen een aanhoudende groei van de vraag naar grondstoffen tot in ieder geval 2030. Deze groeiende vraag naar grondstoffen wordt vooral aangejaagd door de voortgaande, snelle economische ontwikkeling van de opkomende economieën. De winning en productie van natuurlijke hulpbronnen blijft daarbij geconcentreerd in een beperkt aantal landen. In het geval van de meeste grondstoffen betekent dit dat de drie grootste producenten zo'n 50 à 60 procent van de mondiale productie in handen hebben.

Door een snel groeiende vraag naar hulpbronnen uit opkomende economieën, een krappe grondstoffenmarkt en wanbeleid in een aantal (falende) staten staat de voorzieningszekerheid van grondstoffen zowel nationaal als internationaal onder druk, zelfs in delen van de wereld waar in principe geen sprake is van fysieke of geologische tekorten.

In december 2012 kwam de Britse denktank Chatham House met een rapport over '*resource security*' en de toekomstige ontwikkelingen ten aanzien van natuurlijke hulpbronnen. In dit rapport wordt aangegeven dat spanningen op de mondiale grondstoffenmarkten zorgen voor verstoring van de grondstoffenvoorziening, sterk fluctuerende grondstoffenprijzen, versnelde milieudegradatie en politieke spanningen over de toegang tot natuurlijke hulpbronnen. Deze ontwikkelingen kunnen een bedreiging vormen voor de veiligheid en stabiliteit in landen en regio's en voor de mondiale voorzieningszekerheid, onder andere omdat grotere risicomarges investeringen ontmoedigen (Chatham House, 2012).

Het rapport van Chatham House waarschuwt voor het gevaar van rivaliteit tussen landen en het opkomen van '*resource nationalism*'. Dit laatste verschijnsel houdt in dat landen in antwoord op het risico van schaarste aan grondstoffen, dan wel verminderde toegang tot natuurlijke hulpbronnen, er toe over kunnen gaan om hun grondstoffen louter voor zichzelf te houden (door bijvoorbeeld export controles in te stellen) of om staatsbedrijven hulpbronnen in het buitenland te laten opkopen om zo de toevoer van grondstoffen veilig te stellen.

De grondstoffenproblematiek zal in de toekomst als gevolg van toenemende vraag een nog belangrijker plaats innemen op de internationale agenda, zo voorspelt het rapport. In antwoord op het opkomende '*resource nationalism*' is volgens de auteurs een gezamenlijke aanpak vanuit de internationale gemeenschap nodig. Zonder dat dreigt het gevaar van conflicten. Tegelijkertijd is echter evident dat er juist op dit terrein weinig effectieve internationale afspraken bestaan en producenten en consumenten verdeeld zijn.

alle producenten of opkomende economieën, zoals bijvoorbeeld China en Rusland, toegepast. Opkomende economieën blijven tevens slecht vertegenwoordigd in de bestaande internationale organisaties. Zo is er, afgezien van een diplomatieke dialoog, tussen producenten en consumenten geen gezamenlijk overeengekomen regime inzake energie en de handel daarin. Een positief punt was de toetreding van Rusland tot de Wereldhandelsorganisatie (WTO), waarbij het de vraag blijft in hoeverre die toetreding gevolgen zal hebben voor het Russische beleid inzake energiekwesties. Daar tegenover staat de genoemde manifestatie van statelijke actoren en het daarmee samenhangende

strategische spel dat landen (zoals Rusland en China) spelen, het moeizaam verloop van onderhandelingen over een nieuw klimaatverdrag en het verder uiteenlopen van de posities van de EU (afhankelijk van instabiele regio's) en de VS (steeds meer zelfvoorzienend en op termijn exporteur van energie), waarbij duidelijk is dat zonder samenwerking tussen die twee het mondiale open handelsregime nog verder onder druk zal komen te staan.

Assenkruis

Op het assenkruis laten de gebeurtenissen en trends van 2012 een beweging richting een meer multipolaire constellatie zien, waarbij de statelijke dimensie aan kracht wint en de samenwerking tussen staten moeizamer verloopt. De bezorgdheid over de fysieke schaarste aan natuurlijke hulpbronnen wordt door nieuwe ontdekkingen, alternatieve hulpbronnen en nieuwe technieken, gerelativeerd. De grootste risicofactor voor de energievoorzieningszekerheid leek in 2012 de politieke instabiliteit van vaak autoritair bestuurde staten te zijn. De mondiale markt voor energie en natuurlijke hulpbronnen in het algemeen werd het afgelopen jaar sterker beheerst door statelijke actoren en geopolitieke overwegingen. Tegelijkertijd was er op deze markt ook sprake van multilaterale initiatieven en bewegingen. Bovenstaande ontwikkelingen leiden uiteindelijk tot een positionering in het multilaterale scenario, gekenmerkt door een mix van statelijke actoren, marktkrachten en samenwerking. De trend is echter richting het multipolaire scenario, waarin staten de belangrijkste actoren blijven, en waarin er sprake is van een stoeve samenwerking.

2 De komende 5 à 10 jaar: waarschijnlijkheden en onzekerheden

Waarschijnlijkheden

- De beschikbaarheid van fossiele energiebronnen zal verder toenemen.
- Politieke instabiliteit zal de grootste risicofactor voor de energievoorzieningszekerheid zijn.
- De VS zullen meer energie-onafhankelijk worden.
- De druk om een coherent, extern Europees energiebeleid te voeren neemt toe.
- De ontwikkeling van duurzame energie zal voortgaan.

Onzekerheden

- Zal de Arabische Lente overslaan naar de Golfstaten?
- Zullen energie-exporterende landen in het gedrang komen door dalende prijzen?
- Hoe snel zullen de hulpbronnen in het Arctisch gebied geëxploreerd en geëxploiteerd worden?
- Wat zal het effect van de economische crisis zijn op de verduurzaming van energiegebruik?
- Wat zijn de effecten van de exploratie olie en gas uit schaliegesteenten in zowel geopolitieke en economische zin?

Box 2 Op schalies lopen

Een belangrijke factor van onzekerheid betreft de gevolgen van de grootschalige winning van olie en gas uit schaliegesteenten. Dankzij de toepassing van nieuwe technieken is de winning van fossiele energie uit deze gesteenten mogelijk. Hierdoor kunnen schalie en andere gesteenten gebroken worden en kunnen de aanwezige gas- en olievoorraden geëxploiteerd worden. Deze 'revolutie' heeft een aantal potentieel zeer vergaande gevolgen, voor zowel de olie- en gasmarkten als de mondiale verhoudingen en de stabiliteit van landen. Vanwege deze gevolgen spreken sommige commentaren over een *game changer*.

Een eerste gevolg van de schalierevolutie is dat de commerciële winbaarheid van onconventionele olie- en gasreserves substantieel is toegenomen. Zo zal volgens de meest recente beschikbare schattingen de groei van het olieaanbod die nodig is om in de verwachte toename van de mondiale vraag te voorzien tot 2020 door winning uit onconventionele oliebronnen gedekt kunnen worden (BP, 2013).

De winning van olie en gas uit schaliegesteentes is vooral in de VS in gang gezet, mede gesteund door een actief overheidsbeleid, dat gericht is op energie-onafhankelijkheid. Waar de VS nu nog een importeur van olie en gas zijn, zal het land volgens de laatste voorspellingen (IEA/OECD, 2012) in 2015 de grootste mondiale gasproducent zijn. Voor 2020 zal de VS zich ook ontwikkeld hebben tot de grootste olieproducent en Saoedi-Arabië in dit opzicht gepasseerd zijn. Op voorzienbare termijn (2030) zal Amerika zelfvoorzienend kunnen zijn op het gebied van fossiele energie en zelfs een belangrijke exporteur van olie en gas worden.

Voor de VS heeft deze ontwikkeling (nu al) potentieel positieve gevolgen voor de handelsbalans en de concurrentiepositie van het Amerikaans bedrijfsleven. De import van olie en gas neemt af en het Amerikaans bedrijfsleven kan profiteren van relatief goedkope energiebronnen. Internationaal is het beeld echter meer gemengd. Weliswaar is er minder reden om voor schaarste aan fossiele energie te vrezen. Maar aangezien het waarschijnlijk is dat ook andere landen met deze technieken hun voordeel zullen willen doen (waaronder Oekraïne en Polen om hun afhankelijkheid van Rusland te verminderen), kunnen – zeker als de VS zich als exporteur gaat manifesteren – de olie- en gasprijzen op de internationale energiemarkten onder druk komen te staan. Dit betekent dat landen die voor hun overheidsinkomsten afhankelijk zijn van de export van olie en gas, hun inkomsten zullen zien verminderen. In landen zoals Rusland en de Golfstaten, die deze inkomsten mede aanwenden om de eigen bevolking, o.a. met subsidies, tevreden te houden, is er mogelijk als gevolg van verminderde inkomsten een groter risico van sociale en politieke instabiliteit. Daarnaast is het de vraag onder wat voor voorwaarden de VS op termijn bereid zullen zijn om middels hun militaire aanwezigheid, handelsroutes en de vrije doorvaart door de Straat van Hormuz, het Suez kanaal en andere internationale waterwegen te garanderen, wanneer zij zelf veel minder afhankelijk zijn van olie en gas uit het overzeese regio's.

De schalierevolutie laat zien hoezeer technologische innovaties tot grote onvoorziene omwentelingen kunnen leiden. Tegelijkertijd wordt nogmaals duidelijk dat energiemarkten en marktkeuzes voor bepaalde energiebronnen en technieken wereldwijd sterk met elkaar verweven zijn. Een actueel voorbeeld hiervan is de export van goedkope Amerikaanse steenkool naar Europa. In de VS wordt deze steenkool als gevolg van de beschikbaarheid

van goedkope schaliegas niet gebruikt. Dit versterkt de concurrentiepositie van kolen in de elektriciteitsopwekking in Europa waar het samen met de elektriciteitsopwekking uit gesubsidieerde hernieuwbare bronnen, duurder maar schoner gas verder wegdrukt uit de markt. Producenten kunnen nu eenmaal hun elektriciteitscentrales goedkoper op vervuilende steenkool laten draaien dan op schoner gas. Dit voorbeeld laat daarmee ook zien dat de verwevenheid verder gaat dan de energiemarkten sèc. De schalierevolutie heeft daarmee ook gevolgen voor het klimaat en milieu. Enerzijds is in Amerika de uitstoot van broeikasgassen sterk afgenomen, anderzijds kan de toegenomen beschikbaarheid van goedkope onconventionele fossiele energie voor verdere klimaatopwarming en milieuvuiling zorgen en het gebruik van door de overheid ondersteunde duurzame energiebronnen te duur maken. Ook kan het gebruik van andere natuurlijke hulpbronnen waaronder water hierdoor verder in het geding komen (IEA/OECD, 2012).

De mogelijkheden voor invoerafhankelijke regio's zoals de EU en Aziatische landen om deze techniek in hun voordeel toe te passen, zijn vooralsnog beperkt. Binnen de EU betreffen deze beperkingen de geologische onzekerheden wat betreft de winbaarheid van voorraden en gegeven de hogere bevolkingsdichtheid en grote invloed van milieubewegingen de kans op maatschappelijk protest en weerstand. Voor de Unie en haar lidstaten is het mede gelet op haar relaties met bestaande energie producenten, derhalve lastiger om zich in navolging van de VS onafhankelijker te maken van de invoer van fossiele brandstoffen.

In de Monitor 2012 werd het voor de komende vijf tot tien jaar waarschijnlijk geacht, dat het toekomstige energiebeleid van producenten en consumenten van een asymmetrische aard zal zijn. Daarnaast werd gesteld dat het energiebeleid van de afzonderlijke Europese lidstaten niet eensluidend zal blijken. Dit in tegenstelling tot de ambities van de EU om een eenvormig energiebeleid te vormen. Op de middellange termijn zullen investeringen in grote energieprojecten vertraagd worden, en Nederlandse handelsbelangen zullen ook binnen de EU onder druk komen te staan.

De verwachtingen ten opzichte van de Monitor 2012 kunnen in sommige gevallen worden bijgesteld en in andere gevallen worden aangevuld. Het is waarschijnlijk dat het Midden-Oosten, Noord-Afrika, de Kaukasus-regio en Centraal-Azië door instabiliteit gekenmerkt zullen worden, wat grote gevolgen voor de energievoorzieningszekerheid kan hebben. Hoewel het geen eenvoudige opgave zal zijn, zal de EU een toenemende druk voelen om te komen tot een eenvormig, extern Europees energiebeleid. De reden hiervoor is dat de energie-afhankelijkheid van de Europese Unie in de komende vijf tot tien jaar niet significant zal verminderen. Als een positieve waarschijnlijkheid kan de toenemende beschikbaarheid van fossiele energiebronnen worden genoemd, als gevolg van de exploratie en exploitatie van nieuwe winningsgebieden en technieken. Buiten fossiele energiebronnen zal echter de (perceptie van) schaarste inzake andere natuurlijke hulpbronnen – in het bijzonder water en voedsel – toenemen, mede als gevolg van het optreden van interferenties. De ontwikkeling van duurzame energie zal onder invloed van overheidsbeleid, marktkrachten en ondernemerschap (in een wereld waar duurzaamheid steeds belangrijker wordt) doorzetten, alhoewel dit op de middellange termijn niet tot een reëel alternatief voor fossiele energie zal leiden en zal qua tempo sterk beïnvloed worden

door prijsontwikkelingen op de markten voor fossiele energiebronnen. Ten slotte is het waarschijnlijk dat de Nederlandse handelspositie en handelsrelaties – in het bijzonder die met Rusland – onder druk komen te staan. De polarisatie op het vlak van natuurlijke hulpbronnen kan mede als gevolg van statelijke interventies toenemen.

Met betrekking tot de onzekerheden voor de komende vijf tot tien jaar, blijven de in de Monitor 2012 geschetste onzekerheden ook voor deze exercitie grotendeels relevant. Zo werd het in de Monitor 2012 onzeker geacht of er op de middellange termijn sprake zal zijn van incidenten in de energierelaties tussen de EU, Rusland, Noord-Afrika en het Midden-Oosten. In hoeverre de overheid in de toekomst de noodzakelijke investeringen zal accommoderen, en in hoeverre de verduurzaming van de brandstofmix tijdens de economische crisis en een ruimere beschikbaarheid van fossiele energie betaalbaar blijft, zijn aanhoudende onzekerheden.

Er kan aan de in de Monitor 2012 geschetste onzekerheden een aantal nieuwe, gerelateerde onzekerheden worden toegevoegd. Zo is het onzeker of in de komende vijf tot tien jaar de Arabische Lente zal overslaan naar de Golfstaten, met alle risico's van radicalisering van dien. In hoeverre de instabiliteit in het Midden-Oosten (Israël-Iran, Syrië) gevolgen heeft voor de aanvoer van olie en gas is onzeker. Het is daarnaast de vraag in hoeverre landen die voor hun inkomsten sterk afhankelijk van de export van olie en gas (zoals Saoedi-Arabië, Iran en Rusland) in moeilijkheden komen door dalende prijzen voor deze goederen op de wereldmarkt. Met betrekking tot de nieuwe winningmogelijkheden en de toename van de beschikbare natuurlijke hulpbronnen, is de snelheid waarmee het Arctisch gebied open wordt gesteld voor exploratie en exploitatie van de daar aanwezige bronnen, een interessante onzekerheid. Blijvende onzekerheden zijn het effect van de economische crisis op de verduurzaming van energiegebruik en in hoeverre het Nederlandse belang bij een open energiemarkt, mede als gevolg van Europees optreden, in het gedrang zal komen. Daarbij blijft het ondanks de laagverwachte toetreding van Rusland tot de WTO onzeker, in hoeverre het land ook daadwerkelijk op de middellangetermijn een breder openmarktbeleid zal gaan voeren.

Een belangrijke factor van onzekerheid betreft daarnaast de gevolgen van de grootschalige inzet door met name de VS (maar ook andere landen) op de winning van olie en gas uit schaliegesteenten. Los van het feit dat met de toepassing van nieuwe technieken de beschikbare en winbare reserves van olie en gas substantieel zijn toegenomen (zie IEA/OECD, 2012), heeft deze ontwikkeling potentieel zeer vergaande consequenties van geopolitieke aard, voor de internationale olie- en gasmarkten en daarmee de inkomsten van landen die afhankelijk zijn van de export van deze brandstoffen, maar ook voor klimaat, milieu en het gebruik van duurzame energie (zie box 2).

Assenkruis

Gemiddeld genomen genereerden de ontwikkelingen beschreven in de Monitor 2012 een beweging richting het multipolair en fragmentatie scenario. De ontwikkelingen van het afgelopen jaar in acht nemend, en vooruitkijkend naar de komende vijf tot tien jaar, is deze beweging in geringe mate veranderd. Beginnend vanuit de huidige positie in het multilaterale scenario, leiden de trends van afnemende samenwerking en toenemende instabiliteit, tot een

nieuwe beweging richting het multipolaire scenario, waarin staten als belangrijkste actoren blijven bestaan. Met betrekking tot voorzieningszekerheid en technologische ontwikkelingen is er daarentegen ook sprake van een beweging richting het netwerk scenario, waarin samenwerking tussen diverse actoren plaatsvindt. Gemiddeld genomen vertoont het onderwerp van natuurlijke hulpbronnen, voor de komende vijf tot tien jaar, de grootste overeenkomst met het multipolaire scenario.

3 Strategische schokken

Strategische schokken

- Aanval van Israël op Iran.
- Geweldsescalatie Midden-Oosten/Zuidelijke Kaukasus.
- Ineenzakken olie en gasprijzen.
- Doorbraak op het gebied van alternatieve energie.

Een aanval van Israël op Iran en in het bijzonder op de nucleaire installaties van het land, zal de kans op onrust en instabiliteit in de regio sterk vergroten. Deze schok, waarbij een escalatie in het Palestijns-Israëliësch conflict niet onwaarschijnlijk is, is realistischer geworden.

Geweldsescalatie in het Midden-Oosten en de Zuidelijke Kaukasus zal ingrijpende gevolgen hebben voor de productie en doorvoer van olie en gas, en schadelijk uitpakken voor de wereldeconomie.

Het ineenzakken van olie en gas prijzen mede als gevolg van het groeiende en meer diverse energie aanbod gepaard met aanhoudende crisis en economische stagnatie in Azië. Deze schok heeft gevolgen voor landen die voor hun inkomsten sterk afhankelijk zijn van olie en gas export en derhalve belang hebben bij hoge wereldmarktprijzen. Rusland is in dit opzicht kwetsbaar. Maar ook de Nederlandse staatskas zal worden getroffen.

Een doorbraak op het gebied van alternatieve energie behoort als schok tot dusver nog niet tot de werkelijkheid, al is de waarschijnlijkheid door de aanwending van nieuwe winningmethoden en continuerend technologisch onderzoek toegenomen. De realisering van een dergelijke schok kan verstrekkende gevolgen hebben voor de mondiale energiemarkt.

4 Winnaars en verliezers

De verhoudingen tussen de zogenoemde winnaars en verliezers met betrekking tot de mondiale energiemarkt kunnen als vrijwel ongewijzigd beschouwd worden. In de Strategische Monitor 2012 werden de opkomende energieproducenten in het Midden-Oosten, Rusland of Turkmenistan, samen met door de staat georkestreerde olie- en

gasbedrijven, zoals die in China, als tactische winnaars aangeduid. Ook de Verenigde Staten werden een winnaar genoemd door een aantoonbare, toegenomen eigen olie- en gasvoorzieningszekerheid. Ook dit jaar kan worden opgemerkt, dat de VS door het toepassen van nieuwe technieken bij bijvoorbeeld de winning van schaliegas, in toenemende mate energie-onafhankelijk wordt en daarmee als winnaar kan worden gezien. Afhankelijk van de ontwikkeling van de prijzen op de wereldmarkten voor energie en natuurlijke hulpbronnen, zullen opnieuw de opkomende producenten winnaars zijn. Tegelijkertijd zijn deze landen vaak economisch en politiek kwetsbaar, omdat zij voor hun inkomsten sterk afhankelijk zijn van de export van grondstoffen. Aan de andere kant wordt hun positie versterkt doordat Europa, en het Westen in het algemeen, voorzichtig zijn in het uiten van kritiek op deze exporterende landen, bijvoorbeeld in het geval van onwenselijke mensenrechtensituaties, doordat zij in toenemende mate energie-afhankelijk zijn van deze landen.

Nederland werd in de Monitor 2012, als handels- en doorvoerland, nog als een mogelijke economische winnaar aangeduid. Ons land zal echter een verliezer kunnen worden, wanneer het multilaterale bestel van open markten verder onder druk komt te staan of wanneer de Europese Unie een meer eenvormig en strategisch, extern energiebeleid gaat voeren. De EU zelf blijft gegeven de energieafhankelijkheid kwetsbaar voor marktontwikkelingen en politieke instabiliteit in haar directe omgeving. Bovendien kunnen de EU klimaatdoelstellingen onder druk komen te staan, doordat de EU minder goed in staat is gas te gebruiken in de opwekking van elektriciteit. De reden hiervoor, is wederom het ruime aanbod van kolen als gevolg van de schaliegasrevolutie in de VS en als gevolg van de lage prijs voor emissierechten. Ook Rusland bevindt zich in een kwetsbare positie, door het bestaan van prijschommelingen en door de toenemende concurrentie van opkomende producenten.

5 Stabiliteit en veiligheid mondiaal

Een gegarandeerde en stabiele voorziening van natuurlijke hulpbronnen is cruciaal uit het oogpunt van de mondiale economische ontwikkeling en daarmee politieke en maatschappelijke stabiliteit. Dit belang is zoveel zwaarder gaan wegen in het licht van de opkomende economieën, China en India in het bijzonder, die niet alleen een explosieve economische groei doormaken, maar ook van steeds groter belang worden voor de mondiale economische groei. In dit opzicht is het beeld t.a.v. de drijvende kracht natuurlijke hulpbronnen tamelijk gemengd. Aan de ene kant is er reden tot relativering van de vaak veronderstelde (dreigende) tekorten op dit gebied. Dit geldt zeker waar het fossiele energiebronnen betreft. Maar ook in het geval van zeldzame aardmetalen is het beeld minder verontrustend dan wel wordt gesteld (zie box 3). Op andere gebieden – o.a. voedsel en water – is er wel reden tot zorg, zeker in het licht van demografische ontwikkelingen. Aan de andere kant is het geheel aan natuurlijke hulpbronnen uitermate kwetsbaar. Ten eerste vanwege de genoemde interferenties (energie, water, voedsel, etc.). Ten tweede doordat aanbod en vraag niet op dezelfde plek bevinden en zich van elkaar verwijderen en de aanvoer daarmee kwetsbaar is voor politieke instabiliteit en conflicten. Dit laatste kan betrekking hebben op bepaalde instabiele regio's waar de productie gecentreerd is (Midden-Oosten), maar kan ook het gevolg zijn van conflicten

Box 3 De geopolitiek van de spraakverwarring: ‘lood om oud ijzer’ of ‘hightech kroonjuwelen’?

Zeldzame aardmetalen worden in ertsen en mineralen gevonden, maar zijn niet zeldzamer dan lood of goud. De vraag naar deze elementen is mede door de opkomst van de mobiele telecommunicatie mondiaal sterk gegroeid (Buijs en Sievers, 2011). Aardmetalen kregen bij hun ontdekking het predicaat zeldzaam om een onderscheid met meer geconcentreerd in de natuur voorkomende metalen te maken. Twee eeuwen later heeft deze relatieve zeldzaamheid in combinatie met de huidige conjuncturele trends en mondiale verschuivingen een alarmerend effect op lopende discussies over natuurlijke hulpbronnen. In hoeverre is de zorg over de beschikbaarheid van deze metalen terecht?

De winning van zeldzame aarden heeft zich in de jaren negentig geleidelijk in China geconcentreerd om elders het milieu en kosten te besparen. China besloot daarop de uitvoer van deze aardmetalen sterk aan banden te leggen. De prijsstijgingen die hierop volgden hebben zowel oude als nieuwe winningsgebieden ontsloten. Daarnaast hebben ze een meer diverse toelevering, duurzamer gebruik en diepgaander beleidsinzicht ten aanzien van zeldzame aarden gestimuleerd. Vermeende schaarsten en de vermoede tegenstellingen tussen landen blijken sterk beïnvloed te worden door conjuncturele ontwikkelingen en vormen daarom een wankelende basis voor effectieve beleidsvorming. Recente technologische ontwikkelingen en de heropening van mijnen spreken, naast nieuwe vondsten, de noodzaak voor een specifiek grondstoffenbeleid voor deze metalen buiten de gebruikelijke marktkaders tegen. China zal zich ook moeten schikken in de uitspraak van de WTO-geschillenbeslechtingsprocedure, die andere leden tegen haar besluit om de uitvoer van zeldzame metalen aan banden te leggen aanhangig hebben gemaakt. Hiermee zal China het vertrouwen in marktconforme multilaterale samenwerking versterken en de voorzieningszekerheid en een duurzaam (her)gebruik van zeldzame aarden stimuleren.

daarbuiten. Een voorbeeld is de oplopende spanning tussen China en Japan over het bezit van enkele eilanden. Het verder oplopen van dit conflict kan gevolgen hebben voor de doorvaart op strategische internationale waterwegen en daarmee voor het transport van energie, de prijzen op de wereldmarkt, en uiteindelijk voor de mondiale economie. Daarnaast vormt het ingrijpen van staten op de markten van internationale grondstoffen een factor van instabiliteit, waarbij met name het Chinese handelen in de vorm van het opkopen van grondstoffen genoemd moet worden. Een door sommigen gevreesde verder toename van het *'resource nationalism'* zou zonder meer een schadelijk effect hebben op de wereldeconomie en de verhoudingen tussen landen en indirect daarmee de mondiale veiligheid. In directe zin – in de vorm van grondstofoorlogen, wateroorlogen, etc. – zijn de risico's minder groot. Hierbij moet bovendien aangetekend worden dat het multilaterale regime aan spelregels inzake grondstoffen zwak is.

6 Stabiliteit en veiligheid Nederland

De Nederlandse veiligheid en stabiliteit in direct fysieke zin wordt niet bedreigd door de hierboven beschreven ontwikkelingen en verwachtingen. Wel is het evident dat



Olieraffinaderij in Altona, Victoria (Australië). Steeds meer landen zetten energie onafhankelijkheid hoog op de politieke agenda.

Foto: Azza-Bazoo

Nederland als economie kwetsbaar is, indien de voorzieningszekerheid van natuurlijke hulpbronnen in het geding komt. Een eerste effect betreft de gevolgen voor de reële economie in termen van grondstofprijzen, alsmede de economische groei. Een tweede factor raakt aan de positie van doorvoerland naar het Europese achterland, in het bijzonder de rol van Rotterdam als doorvoerhaven. Ten derde bestaat er de ambitie om de energierotonde van Europa te worden, op basis van de eigen gasvoorraden, maar vooral ook door de aanvoer en doorvoer van olie en gas van buiten de Europese Unie (Rusland, de Kaspische Zee-regio, Noorwegen en vloeibaar aardgas verscheept uit Afrika, het Midden-Oosten en wellicht in de toekomst de VS). Die ambitie veronderstelt een veilige en gegarandeerde aanvoer. Risico's op dit vlak betreffen niet alleen mogelijke instabiliteit en conflicten in producerende landen en regio's, maar ook een ontwikkeling binnen de EU richting een meer protectionistisch, dan wel assertief beleid ten opzichte van exporteurs. Mocht dit laatste een ontwikkeling weg van het multilateralisme inluiden, dan is dit schadelijk voor de Nederlandse (economische) positie.

Conclusie

Het afgelopen jaar werd de bezorgdheid rond de schaarste van natuurlijke hulpbronnen gerelativeerd. De beschikbaarheid van fossiele energie verruimt en wordt op middellangetermijn meer divers. Het gevaar van polarisatie is daarentegen toegenomen en politieke instabiliteit van exporterende of doorvoerlanden van olie en gas, lijkt de grootste risicofactor te zijn voor de energievoorzieningszekerheid. Staten manifesteren zich krachtiger en de mondiale energiemarkt wordt dan ook sterker bepaald door statelijke actoren en geopolitieke overwegingen, maar ook multilaterale kaders en transacties tussen marktkrachten vormen nog immer een factor van betekenis. Dit illustreert het spanningsveld waarin de wereld verkeert als het gaat om de beschikbaarheid en voorzieningszekerheid/-veiligheid van natuurlijke hulpbronnen. Een stabiele en zekere energievoorzieningszekerheid blijft daarbij wezenlijk voor het bewaren van de economische, politieke, en ecologische stabiliteit binnen het wereldsysteem.

Literatuur

- BP (2013). *Energy Outlook 2030*. January 2013
- Buijs, B. en Sievers, H. (2011) Critical thinking about critical minerals; assessing risks related to resource security. Den Haag: Polinares/CIEP/BGR.
- IEA/OECD (2012) World Energy Outlook 2013. Geraadpleegd via: <http://www.worldenergyoutlook.org/>
- Lee, B., Preston, F., Kooroshy, J., Bailey, R., Lahn, G. (2012). *Resources Futures*. Londen: Chatham House.
- Noël, P. (2012 april 16). *'A golden age for gas – but not in Europe*. Judge Business School, University of Cambridge.
- Polinares/CIEP (2012 november 28). Accessing oil, gas and minerals in a changing world; Summary of results for final conference. Brussel: European Commission ERA.



Ijskappen in Groenland. Door
klimaatverandering worden in het
Arctische gebied in de toekomst
grondstoffen exploiteerbaar.

Foto: Christine Zenino

13

Klimaat- verandering

Rosa Dinnissen en Louise van Schaik

Introductie

In de Strategische Monitor 2012 werd klimaatverandering als katalysator van verschillende veiligheidsrisico's beschouwd. Door smeltend poolijs kunnen in de toekomst nieuwe vaarroutes en opties voor grondstofwinning in het Arctisch gebied ontstaan. Zonder duidelijke internationale afspraken over het gebruik van deze vaarroutes en grondstoffen, kunnen spanningen ontstaan, zo concludeerde de vorige Monitor. De implicaties van recente ontwikkelingen in het Arctische gebied voor mogelijke veiligheidsrisico's zullen verder worden geëxploreerd in box 1. Schaarsten en natuurrampen ontstaan als gevolg van klimaatverandering kunnen leiden tot migratiestromen en politieke en sociale onrust in verschillende delen van de wereld. Op de lange termijn kunnen de voedselveiligheid en toegang tot schoon drinkwater in sommige delen van de wereld onder druk komen te staan. Een verkenning van de kwesties rondom de water- en voedselproblematiek in relatie tot klimaatverandering is uitgewerkt in box 2.

De precieze omvang van bovengenoemde risico's is moeilijk in te schatten gezien de wetenschappelijke onzekerheidsmarges in de klimaatwetenschap en de betekenis van andere factoren zoals economische en politieke belangen. Het afgelopen jaar lijkt de invloed van klimaatverandering op veiligheidsrisico's echter wel verder te zijn toegenomen. In dit hoofdstuk zullen de klimaatontwikkelingen van het afgelopen jaar en hun betekenis voor de waarschijnlijkheden en onzekerheden van de toekomst in kaart worden gebracht.

1 Significante veranderingen in het afgelopen jaar

Het debat over klimaatverandering en -veiligheid is de afgelopen jaren geïntensiveerd. Recente bevindingen van *PricewaterhouseCoopers* (2012), in samenwerking met de *Worldbank* en *BP*, tonen aan dat de opwarming van de aarde waarschijnlijk hoger uit zal vallen dan ingeschat door het *Intergovernmental Panel on Climate Change*, het klimaatpanel van de VN (2007). Het panel benadrukt de relatie tussen klimaatverandering en extreme weersomstandigheden, zoals orkanen, hittegolven en uitzonderlijke droogte. Zo werd in november 2012 de Amerikaanse oostkust geteisterd door orkaan *Sandy*. Recent onderzoek laat daarbij zien dat dergelijke orkanen een groter risico vormen wanneer temperaturen stijgen. In 2012 zorgde extreme droogte voor misoogsten in de Verenigde Staten, terwijl in Ethiopië en India juist sprake was van extreme wateroverlast. Dergelijke gebeurtenissen hadden tot gevolg dat de mondiale water- en voedselveiligheid onder druk kwam te staan.

Ten aanzien van de snelheid en ernst van klimaatverandering gaf 2012 weinig reden tot optimisme. Zo werd duidelijk dat het zee-ijs op de Noordpool sneller lijkt te smelten dan onderzoekers aanvankelijk aannamen, waardoor de ijsomvang in het Noordpoolgebied in 2012 het laagste peil ooit heeft bereikt (zie box 1). Het afgelopen jaar waren er ook nieuwe bevindingen over de bijdrage van *black carbon* en methaangas. Beide stoffen



Droogte en de problemen die het oplevert voor de landbouw en voedselveiligheid in de Hoorn van Afrika zijn de afgelopen jaren toegenomen.

Foto: FMCS

worden na CO₂ als belangrijke aanjagers van klimaatverandering gezien, omdat ze extra warmte in de atmosfeer genereren. Bij dit alles is wel de consensus onder klimaatwetenschappers in 2012 gegroeid. Steeds meer 'klimaatseptici' erkennen op basis van recente bevindingen dat er waarschijnlijk toch een relatie bestaat tussen door de mens uitgestoten broeikasgassen en klimaatverandering. Niet alle klimaatseptici zijn van mening veranderd. Door de complexiteit van de materie bestaat er namelijk nog veel onenigheid over de snelheid, aard en omvang van de gevolgen van klimaatverandering.

Klimaatverandering neemt in de Verenigde Staten, Azië, Afrika en Latijns-Amerika een minder prominente plaats in op de politieke agenda dan in Europa. Nationale belangen, die strijdig zijn met een actief klimaatbeleid, voeren nog steeds de boventoon. Pogingen om tot internationale samenwerking en afspraken te komen, verliepen ook in 2012 mede als gevolg hiervan moeizaam. De VS benadrukken dat de opkomende economieën, hun grootste concurrenten, zich aan hun internationale verantwoordelijkheden onttrekken, omdat zij vooralsnog geen reductieverplichtingen op zich hebben genomen. De opkomende landen gebruiken op hun beurt het feit dat de VS niet meedoen aan het Kyoto Protocol als excuus om zich te niet te binden aan harde verplichtingen. In

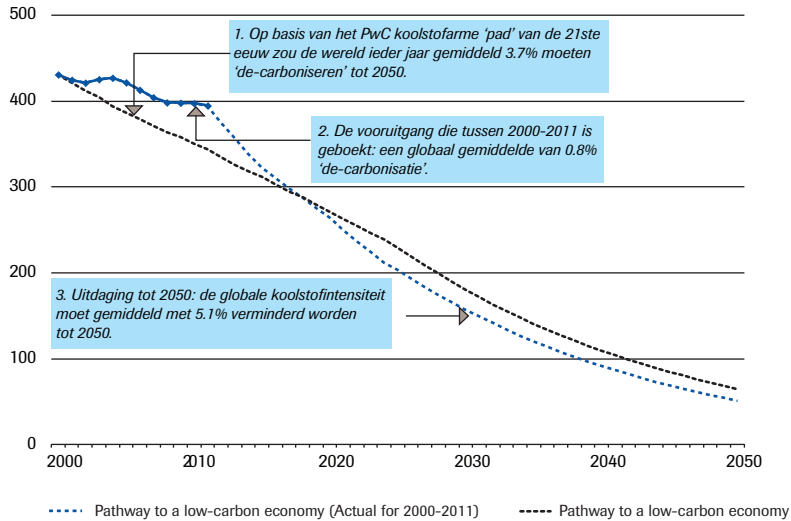
vergelijking met de EU en andere progressieve landen staan zowel deze opkomende economieën als de VS negatief tegenover het maken van juridisch bindende afspraken op internationaal niveau die onderworpen kunnen worden aan een onafhankelijk internationaal toezicht. Zij willen eventueel wel klimaatbeleid voeren, maar niet omwille van internationale verantwoordelijkheden, maar vanwege binnenlandse overwegingen, zoals lokale luchtvervuiling en afhankelijkheid van fossiele brandstoffen.

In 2011 wist Europa op de klimaatop in Durban in samenwerking met andere progressieve landen uit Latijns-Amerika, Afrika en de Stille Oceaan overeenstemming te bereiken over een tweede termijn voor het Kyoto Protocol met reductieverplichtingen voor rijke landen. Ook werd afgesproken om verder te onderhandelen over een nieuw verdrag tot 2015 (Van Schaik, 2012). Gezien de opstelling van diverse partijen is het echter niet uitgesloten dat ook in 2015, net als in Kopenhagen in 2009, deze partijen er niet in zullen slagen om een verdrag te sluiten met bindende emissiereductieverplichtingen. Illustratief voor het moeizame onderhandelingsklimaat zijn ook de in 2012 gehouden 'Rio+20' duurzame ontwikkelingstop en de recente klimaatop in Doha, waar weinig vooruitgang werd geboekt.

Het gebrek aan overeenstemming blijkt ook uit de verdeeldheid over de inzet van nucleaire energie als alternatief voor fossiele brandstoffen. Op het terrein van standaarden voor biobrandstoffen en onderzoek naar nieuwe vormen van energie zijn de meningen eveneens verdeeld, omdat de productie van biobrandstoffen indirect CO₂ uitstoot met zich meebrengt en daardoor kan leiden tot hogere voedselprijzen en ontbossing. Om dit indirecte effect tegen te gaan kwam de Europese Commissie in 2012 met een voorstel om een plafond van vijf procent in te stellen voor het gebruik van voedselgewassen voor de productie van biobrandstoffen (Ros, 2012). Daarnaast is er het in 2009 opgerichte *International Renewable Energy Agency* (IRENA), dat probeert de grootschalige en verdere invoering en het duurzame gebruik van hernieuwbare energie te stimuleren, maar zijn werk staat nog in de kinderschoenen (IRENA, 2012). Daartegenover staat dat de ontwikkeling van nieuwe technologieën voor klimaatadaptatie en duurzame energie gestaag doorgaat. De markt voor duurzame energie en de thematiek van energieafhankelijkheid staan vooral hoog op de agenda van de Europese Unie. De reden daarvoor is dat de importafhankelijkheid van fossiele brandstoffen uit potentieel instabiele regio's voor de EU-lidstaten een groot risico scheidt op het vlak van de voorzieningszekerheid van fossiele energie.

Verontrustend is dat sinds het intreden van de financieel-economische crisis in 2008 het tempo waarin CO₂ wordt teruggedrongen in 2012 verder is afgenomen. Wil men de beoogde emissiereducties in 2050 halen, dan zal vergaande 'decarbonisatie' nodig zijn, zo blijkt uit onderzoek (PwC, 2012). Dit wordt geïllustreerd in figuur 1 en tabel 1.

Figuur 1 Low Carbon Economy Index (PwC, 2012).



We gebruiken de koolstof intensiteit voor landen als een methode om de vooruitgang in de koolstofarme economie te meten. De koolstofintensiteit van een economie zijn de emissies per eenheid van het BBP en wordt beïnvloed door de brandstofmix van een land, zijn energie efficiëntie en de compositie van de economie (de mate van activiteit in koolstof-intensieve sectoren).

Tabel 1 Mate van 'de-carbonisatie' wereldwijd en per land van de grootste 'verbruikers' (PwC, 2012)

Land	Verandering in energie gerelateerde emissies 2010-2011	Daadwerkelijke groei GDP (PPP) 2010-2011	Koolstof-intensiteit	Verandering in koolstof-Intensiteit 2010-2011	Jaarlijks gem. verandering in koolstof-Intensiteit 2000-2011	Benodigde jaarlijkse 'de-carbonisatie' 2012-2050
Wereld	3.0%	3.7%	395	-0.7%	-0.8%	-5.1%
Brazilië	1.7%	2.7%	197	-1.0%	-0.7%	-4.1%
China	9.4%	9.1%	754	0.2%	-1.4%	-6.1%
EU	-3.6%	1.5%	213	-5.1%	-2.3%	-5.2%
India	6.9%	6.8%	817	0.0%	1.9%	-7.0%
Indonesië	0.9%	6.5%	377	-5.2%	-0.1%	-4.9%
Japan	0.1%	-0.7%	281	0.8%	-0.8%	-4.8%
Rusland	2.9%	4.3%	510	-1.4%	-3.9%	-6.0%
VS	-1.9%	1.7%	374	-3.5%	-2.1%	-5.1%
Zuid-Afrika	1.5%	3.1%	781	-1.6%	-1.4%	-5.6%

Box 1 Klimaatverandering en 'The Arctic Five'

De afgelopen jaren is de aandacht vooral uitgegaan naar het effect van klimaatverandering op het Arctisch gebied en het smelten van de ijskap plus de gevolgen daarvan. Zo'n 25 procent van onontdekte wereldolie en -gasvoorraden bevindt zich in de Noordpoolregio (US Geological Survey, 2012). Door opwarming van de aarde zal in de toekomst dit nieuwe, grondstofrijke gebied toegankelijk worden voor exploratie en exploitatie. Gezien de aanwezigheid van grondstoffen zien omliggende landen, ook wel *The Arctic Five*¹ genoemd, het Arctische gebied als strategische prioriteit. Met het oog op het veiligstellen van hun politieke en economische belangen proberen zij hun aanwezigheid in dit 'niemandslaan' te versterken.

Kaart van de Arctische kuststaten (SIPRI, 2012)



Zo begonnen de Verenigde Staten in juni 2012 hun grootste missie ooit in de wateren van Noord-Alaska om hun vermogen om de veiligheid op zee, de rechtshandhaving, de preventie van milieuovertrenging, kustwachtmisssies en de nationale veiligheid te waarborgen, te onderzoeken. Ook Denemarken ging in juli 2012 op expeditie om te bewijzen dat Groenland en daarmee het Arctische gebied tot het Deense koninkrijk behoren. De verwachting is dat dergelijke operaties in de toekomst in omvang en frequentie zullen toenemen (Perry en Andersen, 2012).

1 Verenigde Staten, Canada, Rusland, Noorwegen en Denemarken.

Er is sprake van een sluimerend conflictpotentieel in de Arctische regio. Dit wordt geïllustreerd door het voortdurende geschil tussen Canada en Denemarken over het strategisch gelegen eilandje *Hans*. Het laat zien dat ondanks het feit dat er nog geen sprake is van conflicten tussen *The Arctic Five*, het Noordpoolgebied in de toekomst een spanningsveld zou kunnen gaan vormen. Daarbij spelen naast de kwestie van het 'eigendom' van de natuurlijke hulpbronnen ook de openlegging van en de toegang tot (strategische) vaarwegen en het risico van aantasting van het leefklimaat aldaar een rol.

De ontwikkelingen in het Noordpoolgebied leiden echter niet alleen tot spanningen in de regio. Rusland en Noorwegen losten hun territoriale geschil al in 2010 op. Vervolgens leidden het smeltende zee-ijs en de daarmee vrijkomende gebieden in mei 2012 tot het ontstaan van een overeenkomst tussen het Noorse *Statoil* en het Russische *Rosneft*. Met de deal tussen beide bedrijven zijn Rusland en Noorwegen overeengekomen samen te werken in de energierijke Barents en Okhotsky Zee (Perry en Andersen, 2012). Hoe het Arctische gebied zich in de toekomst zal ontwikkelen, blijft onzeker, ook omdat niet duidelijk is op welke termijn de genoemde activiteiten grootschalig ontwikkeld zullen worden.

Assenkruis

De verhoudingen binnen de internationale gemeenschap werden in de Monitor 2012 als multipolair beschreven, waarop het fragmentatie scenario van toepassing was: het internationale systeem werd gekenmerkt door tegenover elkaar staande blokken, met de VS en de opkomende landen als de belangrijkste antagonistische spelers. Deze tegenstellingen betroffen in het bijzonder het maken van afspraken over CO2-reducties. Op andere vlakken, in het bijzonder dat van duurzame energie, was er door de invloed van de markt en het bedrijfsleven meer ruimte voor voortgang. Een jaar later is het beeld niet wezenlijk anders. Het verloop van internationale samenwerking wordt bepaald door markteconomische ontwikkelingen en vooral door nationale belangen. Ondanks dat samenwerking nog steeds moeilijk van de grond komt, lijken statelijke actoren, en dan met name opkomende landen met een minder omvangrijk en actief maatschappelijk middenveld, een belangrijker plaats in te nemen ten opzichte van niet-statelijke actoren zoals NGO's. Met het uitblijven van bindende regels verschuift het assenkruis ten opzichte van het voorgaande jaar daarom in de non-coöperatieve, multipolaire richting.

2 De komende 5-10 jaar: Verwachtingen en onzekerheden:

Waarschijnlijkheden

- Voortgaande klimaatverandering en opwarming van de aarde, met verdere effecten op het Arctisch gebied en de voedsel- en waterproblematiek als gevolg.
- Toename zekerheid klimaatwetenschap.
- Verdere ontwikkeling duurzame energie.
- Toename van de voedsel- en waterschaarste door extreme weersomstandigheden.
- Uitblijven van bindende afspraken en internationale samenwerking.

Onzekerheden

- Hoe zal de klimaatpolitiek zich in de toekomst ontwikkelen?
- Is het haalbaar om tot een klimaatakkoord met bindende reductiedoelstellingen te komen voor 2015 met doelstellingen vanaf 2020?
- Zullen het vrijkomen van nieuwe grondstofgebieden in het Arctische gebied, voedsel en waterschaarste tot spanningen en conflicten leiden?
- Waar zullen de negatieve gevolgen van klimaatverandering als eerst tot uiting komen?

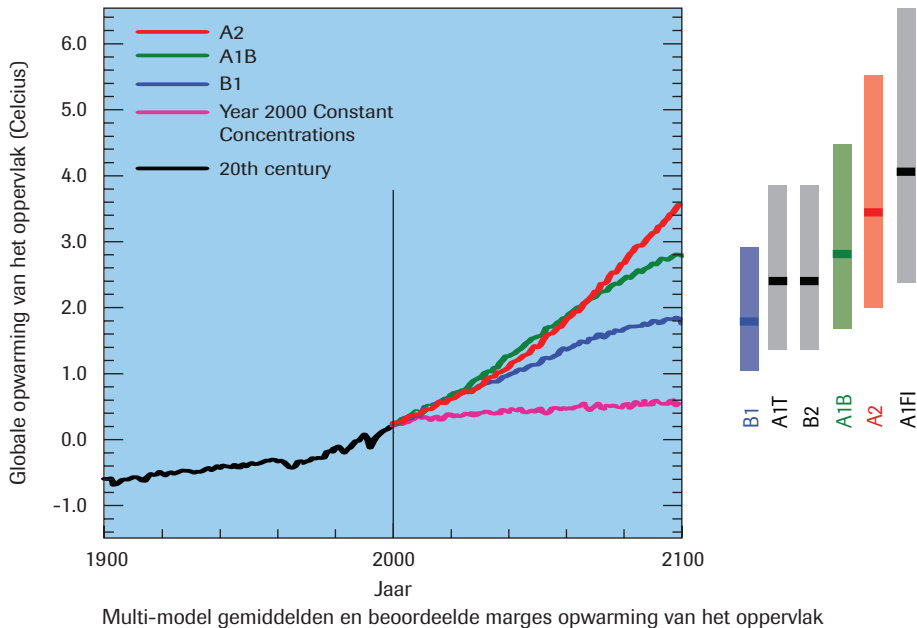
Uitgaande van de ontwikkelingen van het afgelopen jaar is het aannemelijk dat er de komende jaren meer zekerheid zal ontstaan in de klimaatwetenschap over de ernst van klimaatverandering. Metingen worden omvangrijker en preciezer, waardoor ook voorspellingen met betrekking tot de gevolgen van klimaatverandering in de toekomst nauwkeuriger zullen zijn.

Met CO₂-emissies als belangrijkste oorzaak van klimaatverandering en opwarming valt op dat de mondiale emissies alleen al in 2011 en 2012 respectievelijk 3,0 en 2,6 procent zijn gestegen. De verwachting is dat deze, mede door gebrek aan effectieve internationale afspraken, in de toekomst nog verder zullen toenemen. Studies voorspellen dat tot 2100 er een temperatuurstijging tussen de één en ongeveer vier graden te verwachten valt (IPCC Fourth Assessment Report, 2007). In figuur 3 is deze prognose grafisch weergegeven met bijbehorende onzekerheidsmarges. Ook de verminderde politieke aandacht voor klimaatverandering en de economische crisis hebben geleid tot een afnemende belangstelling van NGO's voor de klimaat problematiek.

In het licht van deze verwachting is het voor komende periode waarschijnlijk dat de Arctische ijskap in toenemend tempo zal smelten. Wanneer als gevolg hiervan in het Arctische gebied nieuwe gebieden toegankelijk worden voor grondstofwinning, zouden de spanningen in de regio tussen *The Arctic Five* kunnen toenemen. De hoge kosten van eventuele missies en nog bestaande mogelijkheden voor gezamenlijke initiatieven zullen landen in het Arctische gebied er waarschijnlijk van weerhouden om in de toekomst een grootschalige conflicten aan te gaan (Perry en Andersen, 2012).

Met een wereldbevolking die de komende decennia met twee miljard zal groeien, zal de problematiek van voedsel- en waterschaarste in relatie tot veiligheid de komende jaren een belangrijk thema worden op politieke agenda's wereldwijd (zie box 2). Klimaatverandering met extreme weersomstandigheden tot gevolg, speelt hierbij een belangrijke rol. Het adresseren van voedsel- en waterschaarste en mogelijke spanningen, reikt verder dan inzet van individuele bedrijven en landen en vereist derhalve internationale samenwerking. De druk om dan tot bindende afspraken te komen, ook over het tegengaan van klimaatverandering, zal hierdoor waarschijnlijk toenemen. Daarnaast zal er meer aandacht komen voor specifieke gebieden en regio's waar de kans dat schaarste tot instabiliteit zal leiden, het grootst is. In dit verband dient

Figuur 3 Te verwachten veranderingen in het klimaat tot 2100 (IPCC Fourth Assessment report, 2007)



de 'Gordel van Instabiliteit' als specifiek gebied dat kwetsbaar is voor de gevolgen van klimaatverandering in samenhang met water en voedsel, vermeld te worden.

Welke plaats klimaatverandering in de toekomst zal innemen op de internationale agenda zal afhangen van specifieke gebeurtenissen en van andere drijvende krachten. Zo hebben de economische crisis en de onrust in het Midden-Oosten er voor gezorgd dat klimaatverandering als thema op de politieke agenda een minder prominente plaats is gaan innemen. Door ingrijpende gebeurtenissen zoals orkaan *Sandy* kan het klimaatdebat echter weer opblaaien. Belangrijk hierbij is dat in de loop van 2013 of 2014 het vijfde *IPCC*-rapport zal worden gepubliceerd. Te verwachten valt dat met de publicatie van dit rapport de aandacht voor klimaatwetenschap zal toenemen, alhoewel het niet waarschijnlijk is dat de opschudding naar aanleiding van het rapport van 2007, geëvenaard zal worden. Cruciaal in de komende periode zal zijn of de internationale gemeenschap op het terrein van klimaatverandering (en aanverwante vraagstukken) in het kader van de thematiek van *global public goods* tot vergaande en bindende afspraken kan komen. In 2011 werd het VN-klimaatproces gered door de overeenstemming over een nieuwe deadline voor onderhandelingen over een nieuw klimaatverdrag. In Doha werd er echter minder vooruitgang geboekt en nog steeds zitten de grote blokken niet op één lijn en staan met name de opkomende economieën en de VS huiverig tegenover internationale juridisch bindende afspraken over emissiereducties. Het is daarom onzeker of de afspraak om verder te onderhandelen over een klimaatverdrag dat in 2015 moet zijn gesloten – met doelstellingen vanaf

Box 2 Klimaatverandering en landgebruik: voedsel- en waterschaarste

Schaarste van hulpbronnen, zoals energie, grondstoffen, voedsel en water, staat in toenemende mate in de belangstelling. Vanuit dit hoofdstuk bezien, is de verwevenheid tussen klimaatverandering en de water- en voedselproblematiek van belang. Klimaatverandering kan mede de beschikbaarheid van voedsel en water beïnvloeden en heeft zo indirect effect op de gezondheid en het levensonderhoud. Het heeft invloed op de stabiliteit van water- en voedselnetwerken, variërend van directe invloed op de oogst door veranderende weersomstandigheden, tot indirecte effecten via de markt door stijgende voedselprijzen of de infrastructuur van toeleveringsketens (FAO, 2008).

Ondanks dat er nog veel onduidelijkheid bestaat over de precieze invloed van klimaatverandering op en samenhang met de voedsel- en waterproblematiek, is er dankzij recente ontwikkelingen steeds meer zorg over deze mogelijke verbanden. Onderzoek laat namelijk zien dat klimaatverandering, en dan met name verschillen in neerslag, indirect sociale en politieke onrust met zich mee kan brengen (Hendrix en Salehyan, 2012). Zo kunnen droogte of overstromingen de toevoer van drinkwater en voedsel in de toekomst bemoeilijken of zelfs onmogelijk maken. In Kenia lijkt waterschaarste interetnische conflicten te voeden. In de VS leidde extreme droogte in 2012 tot mislukte graanoogsten. In september van hetzelfde jaar zorgde een overvloed aan neerslag in Ethiopië en grote delen van India – waaronder de miljoenenstad Hyderabad – voor mislukte oogsten en voedseltekorten. Door deze gebeurtenissen bereikten de voedselprijzen wereldwijd recordhoogtes.

De Rabobank (2011) heeft voorspeld dat in juni 2013 een stijging van de voedselprijsindex van vijftien procent valt te verwachten. Mocht die voorspelling uitkomen, dan is er de vrees van een herhaling van de wereldvoedselcrises van 2007 en 2008 met politieke instabiliteit in landen, migratiestromen en honger als mogelijke effecten. Zo zijn er aanwijzingen dat een stijging van de voedselprijzen met sociale en politieke onzekerheid en instabiliteit als gevolg, indirect als katalysator van de Arabische Lente kan worden beschouwd. Ook waterschaarste, mede als gevolg van klimaatverandering, kan zo'n katalysator van spanningen zijn. De kans op (geopolitieke) onrust is hierbij het grootst in rivierdelta's met bovenstroomse en benedenstroomse landen, zoals de Nijldelta, de Mekong Delta en delen van de Indus (Brundtland e.a. 2012). Naast direct gebrek aan drinkwater zal waterschaarste bovendien de voedselproductie en het genereren van energie bemoeilijken en daarmee de economische ontwikkeling van landen en regio's belemmeren (Brundtland e.a. 2012).

Door bovengenoemde ontwikkelingen is er in toenemende mate aandacht voor de relatie tussen water- en voedselschaarste en klimaatverandering in onderlinge samenhang en veiligheidskwesties. Het *Global Water Security Report* (2012) van de *InterAction Council* concludeerde in dit verband dat een snel toenemend watertekort een gevaar vormt voor de wereldwijde stabiliteit. De verwachting is dat sociale en politieke onrust en conflicten als gevolg van water- en voedselproblematiek in de toekomst verder zal toenemen, met klimaatverandering als katalysator. Meer inzicht in deze relaties is dan ook van belang. Met de oprichting van het VN *High-Level Task Force on Global Food Security* en het *Agricultural Markets Information System* (AMIS) is hier al een start mee gemaakt.

2020 – zal worden gehaald. De verwachting is dat ook in de toekomst de internationale samenwerking op het gebied van klimaat stroef zal blijven verlopen. Mocht de internationale gemeenschap desondanks tot afspraken komen, dan is het de vraag hoe ambitieus en hard deze afspraken zullen zijn en voor welke landen ze zullen gelden. Wil de EU in de toekomst een rol van betekenis spelen in het geopolitieke krachtenveld en bij het opstellen van dergelijke afspraken, dan zal zij opnieuw leiderschap moeten tonen door initiatief te nemen in het onderhandelingsproces zoals zij dat overigens eerder in Durban deed (Van Schaik, 2012).

Assenkruis

In de Strategische Monitor 2012 werd gesteld dat het assenkruis zich de komende vijf tot tien jaar in de richting van meer statelijkheid en minder samenwerking zou bewegen. Volgens het assenkruis van deze Monitor valt te verwachten dat de toename van de invloed van statelijke actoren de komende vijf tot tien jaar minder hoog zal uitvallen dan aangegeven werd in de vorige editie. Als gevolg van het uitblijven van harde afspraken die moeten leiden tot emissiereducties, kan er de komende vijf tot tien jaar een afname van de internationale samenwerking verwacht worden.

3 Strategische Schokken

Strategische schokken

- Grootschalige spanningen of conflicten in het Noordpoolgebied of gebieden geteisterd door voedsel- of waterschaarste.
- Onvoorziene natuurramp met grootschalige gevolgen.
- Duurzame energierevolutie.
- Sterk versnelde opwarming of onvoorziene omwentelingen en confrontatie met limieten van ecosystemen.

Onvoorziene natuurramp met grootschalige gevolgen. De kernramp in Fukushima en orkaan Sandy aan de oostkust van de VS hebben aangetoond dat natuurrampen grote gevolgen kunnen hebben voor zowel de nationale als mondiale veiligheid. Met een stijgende zeespiegel en veranderende weersomstandigheden moet Nederland dan ook altijd uitgaan van uitzonderlijke scenario's in het ontwikkelen van haar veiligheidsbeleid.

Duurzame energie revolutie. Zoals uit het voorgaande is gebleken gaan de duurzame energie ontwikkelingen gestaag door. Tot op heden is er echter nog geen doorbraak te bespeuren. Hier kan in de toekomst verandering in komen, met grootschalige gevolgen voor de energieproblematiek.

Sterk versnelde opwarming of onvoorziene omwentelingen en confrontatie met limieten van ecosystemen. Zoals al in de Strategische Monitor 2012 werd vermeld zijn er grenzen aan de capaciteit van de aarde om milieuschade veroorzaakt door de

mens, te compenseren. Zogenaamde *tipping points* kunnen in dat geval voor onvoorziene omwentelingen en risico's zorgen. Deze schok is het afgelopen jaar iets waarschijnlijker geworden, maar nog steeds is de kans hierop klein.

Grootschalige spanningen of conflicten in het Noordpoolgebied of gebieden geteisterd door voedsel- of waterschaarste. De schok dat er spanningen in het Noordpoolgebied zullen ontstaan door het vrijkomen van nieuwe grondstofgebieden en vaarroutes is iets waarschijnlijker geworden. Momenteel wordt het Arctische gebied vooral getypeerd door nieuwe initiatieven die moeten leiden tot meer samenwerking. De komende vijf tot tien jaar is de kans op conflicten in de regio dan ook klein. Mocht het in het Arctische gebied toch tot een escalatie leiden, dan moet Nederland er als NAVO-lidstaat op voorbereid zijn dat dit indirect wellicht ook gevolgen kan hebben voor de Nederlandse krijgsmacht. Hetzelfde geldt voor situaties waarin voedsel- of watercrises elders in de wereld tot internationale voedsel- of watercrises leiden als gevolg van hoge voedselprijzen.

4 Winnaars en Verliezers

Als het gaat om klimaatverandering zijn er weinig winnaars en vooral verliezers te identificeren. Ten opzichte van de Monitor 2012 zijn er geen significante veranderingen waar te nemen. De Monitor 2012 stelde dat enkel de scheepvaart, speculanten op de voedselmarkten en energieproducenten op korte termijn zouden kunnen profiteren van klimaatverandering. Dit gaat ten koste van andere spelers.

Het zijn mensen die leven op de laag gelegen eilanden of in andere gebieden die waarschijnlijk als eerst getroffen zullen worden door de negatieve gevolgen van klimaatverandering (World Bank, 2012). Net als in de Strategische Monitor 2012 kunnen daarom de minst ontwikkelde landen in met name Afrika, het Midden-Oosten en Centraal-Azië als verliezers worden aangewezen. Deze zogenaamde 'Gordel van Instabiliteit' is en blijft dan ook het meest kwetsbaar voor de effecten van klimaatverandering.

Er kunnen ten opzichte van vorig jaar 'nieuwe' verliezers worden genoemd: armen die voor hun voedselvoorziening afhankelijk zijn van betaalbare graanproducten. Als klimaatverandering doorzet, zullen zij het hardst getroffen worden (IFPRI, 2010).

5 Gevolgen voor veiligheid en stabiliteit mondiaal

De ontwikkelingen van de afgelopen jaren hebben laten zien dat de gevolgen van klimaatverandering veiligheidsrisico's met zich mee kunnen brengen. Natuurrampen in de wereld kunnen desastreuze gevolgen hebben. Hierdoor kan de economische veiligheid in de wereld op de proef worden gesteld. De gevolgen van klimaatverandering kunnen blijvende schade toebrengen aan vitale ecosystemen en lokale luchtvervuiling kan een probleem voor de volksgezondheid vormen. De fysieke veiligheid van mensen kan in gevaar komen wanneer gemiddelde temperaturen in de wereld blijven stijgen, met meer



Naast droogte vormen overstromingen als gevolg van klimaatverandering in toenemende mate een probleem in zowel ontwikkelingslanden als het Westen.

Foto: OregonDOT

kans op zieken en doden. Ook kunnen dijkdoorbraken en andere natuurrampen veel slachtoffers maken.

Klimaatverandering kan ook implicaties hebben voor de mondiale veiligheid, omdat de gevolgen van klimaatverandering de kans op overstromingen, verwoestijning en extreme weersomstandigheden doen toenemen. Deze gevolgen kunnen leiden tot voedsel- en watertekorten, spanningen tussen bevolkingsgroepen; en mogelijk migratie. In het geval van massale migratiestromen (klimaatvluchtelingen), kan dit tot sociale en politieke instabiliteit in landen en regio's leiden. In dat geval zullen er in bepaalde regio's – met name in ontwikkelingslanden – nieuwe uitdagingen op het gebied van de territoriale veiligheid en stabiliteit ontstaan. De Hoorn van Afrika en de Sahel zijn voorbeelden van regio's waar hoge voedselprijzen en voedselschaarste veroorzaakt door klimaatverandering al eerder tot conflicten hebben geleid. Hetzelfde geldt voor waterschaarste als oorzaak of aanjager van conflicten (Brundtland e.a., 2012).

6 Gevolgen voor veiligheid en stabiliteit Nederland

In Nederland is het niet waarschijnlijk dat de stabiliteit en territoriale veiligheid de komende vijf tot tien jaar zullen worden aangetast door directe of indirecte gevolgen van klimaatverandering. De kans op dijkdoorbraken als gevolg van de stijgende zeespiegel is in Nederland zeer klein. De kans op overstromingen door hevige regenval is iets groter, maar ook gering. Desalniettemin geeft een recent rapport van de Algemene Rekenkamer (2012) aan dat lange termijn risico's nog onvoldoende zijn afgedekt. Het rapport – dat aansluit bij de bevindingen van de Deltacommissie – concludeerde

het volgende: *“Het ingezette beleid weinig samenhang vertoont en niet alle terreinen beschermt die kwetsbaar zijn voor klimaatverandering”* (Stuiveling en Van Schoten, 2012). De Nederlandse overheid heeft te weinig zicht op de risico's en kwetsbaarheden van klimaatverandering; de klimaatadaptatiestrategie uit 2007 heeft niet tot concrete maatregelen geleid; en het klimaatadaptatiebeleid wordt niet gecoördineerd. Wanneer niet tijdig wordt gereageerd op de risico's van klimaatverandering, zullen de kosten voor klimaatbeleid hoger uitpakken en zal Nederland onvoldoende voorbereid zijn op de negatieve gevolgen van klimaatverandering. Het onderzoek raadt dan ook aan risico's en kwetsbaarheden van klimaatverandering periodiek in kaart te brengen.

De economische veiligheid zal alleen in gevaar kunnen komen als Nederland getroffen wordt door een natuurramp, waarbij een elektriciteitsstoring de infrastructuur, bedrijven en huishoudens stil zou kunnen leggen. Dit is echter niet waarschijnlijk. Toch valt er ook een verandering van het klimaat in Nederland waar te nemen. In Nederland is de gemiddelde temperatuur de afgelopen honderd jaar met 1,7 graden Celsius toegenomen (CBS, PBL & Wageningen UR, 2012). Daarnaast is er sprake van een stijging van de zeespiegel, die volgens het KNMI de komende eeuw nog 35 tot 85 centimeter zal stijgen. Verder stelt het KNMI dat in Nederland de kans op extreme weersomstandigheden zoals droogte, uitzonderlijke hoeveelheden neerslag of hittegolven verder toe zal nemen.

Er bestaat een kleine kans dat de ontwikkelingen in het Noordpoolgebied op termijn van invloed zijn op de veiligheid en stabiliteit in Nederland. Door de Arctische kwestie zou er druk kunnen komen te staan op het NAVO-bondgenootschap. Omdat Nederland verbonden is aan de NAVO, zou de uitbraak van een conflict in het Arctische gebied – of een natuurramp in het buitenland – indirect gevolgen kunnen hebben wanneer er een beroep wordt gedaan op de Nederlandse krijgsmacht.

Conclusie

Klimaatverandering blijft een wezenlijke drijvende kracht die qua effecten sterk verweven is met andere mondiale en regionale gebeurtenissen en drijvende krachten. Het is vooral een *multiplier* van risico's binnen het internationale systeem. Door de verwevenheid met kwesties die de veiligheid van mensen direct kunnen beïnvloeden, zoals de economische crisis, verschuift klimaatverandering als prioriteit op de politieke agenda naar de achtergrond. Door het vrijkomen van nieuwe gebieden voor de exploratie van grondstoffen en door voedsel- en waterschaarste mede veroorzaakt door klimaatverandering, kunnen de toekomstige internationale verhoudingen op de proef worden gesteld. Hiermee kan klimaatverandering op nationaal en mondiaal niveau, direct en indirect invloed hebben op zowel de economische als politieke veiligheid. Omdat nationale belangen de boventoon voeren blijven de vooruitzichten voor effectieve internationale samenwerking op dit vlak onzeker, ondanks een verlenging van het Kyoto Protocol en goede voornemens. Of de internationale gemeenschap er toe in staat is om de meningsverschillen te overbruggen en tot gezamenlijk klimaatbeleid te komen, blijft dan ook de grote vraag.

Literatuur

- BP (2012). *BP Statistical Review 2012*.
- Brundtland, G., Bigas, H., Morris, T., Sandford, B., Adeel, Z. and Axworthy, T. (2012). *Global Water Crisis: Addressing an Urgent Security Issue*. InterAction Council, UNU-INWEH, United Nations University.
- Byant, D. (2012). 'Arctic Shield 2012: USCG Mounts Historic Arctic Effort'. *Maritime Reporter & Engineering News*.
- NSIDC (2012). National Snow and Ice Data Center. *Geophysical Research Letters*, 39.
- Hendrix, C.S. en Salehyan, I. (2012). *Climate Change, Rainfall, and Social Conflict in Africa*. New York: SAGE Publications.
- Perry, C. en Andersen, B. (2012). 'New Strategic Dynamics in the Arctic Region. Implications for national security and international collaboration'. *Atlantisch Perspectief*, 6, 4-9.
- PwC (2012). *Too late for two degrees? Low Carbon Economy Index 2012*.
- Rabobank (2011). *Rethinking the F&A Supply Chain. Impact of Agricultural Price Volatility on Sourcing Strategies*. Rabobank International Food & Agribusiness Research and Advisory.
- Rood, J. en Genderen, Van, R. (2012 juli 9). 'Waterconflicten en de rol van Waterdiplomatie', *Internationale Spectator*, 66(7-8), 346-349.
- Stuiveling, S.J. en Van Schoten, M.A. (2012). 'Aanpassing aan Klimaatverandering: Strategie en Beleid'. *Algemene Rekenkamer*.
- IAC (2012). *The Global Water Crisis: Addressing an Urgent Security Issue*. Global Water Security report InterAction Council.
- Schaik, Van, L. (2010). 'Enriching the Planet - Empowering Europe: Optimising the use of natural resources for a more sustainable economy (Clingendael Discussion Paper)'. Den Haag: Instituut Clingendael.
- Schaik, Van, L. (2012). *The EU and the progressive alliance in Durban: saving the climate?* London: Overseas Development Institute and Climate en Development Knowledge Network.
- World Bank (2012). *Turn Down the Heat. Why a 4°C Warmer World Must Be Avoided*. Washington: World Bank.

Bijlage 1

Het scenario-assenkruis
nader toegelicht

In Hoofdstuk 1 is het scenario-assenkruis dat in de Clingendael Strategische Monitor 2013 wordt gehanteerd, kort toegelicht. Tevens werden de verschuivingen op het assenkruis over het afgelopen jaar en de verwachtingen voor de komende vijf à tien jaar geschetst in de vorm van een overkoepelend assenkruis. In deze paragraaf zullen de afzonderlijke assenkruisen die ten grondslag liggen aan dit overkoepelende assenkruis, kort worden toegelicht. Alle punten op het assenkruis – gegroepeerd per drijvende kracht of actor – vormen samen de input voor de totale, globale verschuiving op het assenkruis voor het afgelopen jaar en de komende vijf tot tien jaar, zoals weergegeven in figuur 2 van Hoofdstuk 1.

Figuur 1 en 2 illustreren de ontwikkelingen over het afgelopen jaar per drijvende kracht of actor. Per onderwerp zijn de vijf belangrijkste ontwikkelingen van het afgelopen jaar in kaart gebracht. Van elk van deze vijf ontwikkelingen is vervolgens de positie op de verticale en horizontale as bepaald aan de hand van de verschillende hoofdstukken. Aan de hand daarvan kunnen voor ieder onderwerp vijf punten op het assenkruis worden onderscheiden. Tezamen vormen deze vijf punten een gemiddelde positie op het assenkruis, die voor alle drijvende krachten is weergegeven in figuur 2.

De gemiddelde scores van dit jaar zijn vergeleken met de gemiddelde scores uit de Monitor 2012 om zo de verschuiving over het afgelopen jaar in kaart te kunnen brengen. Wat hierbij opvalt is dat de verschuivingen op het assenkruis zoals weergegeven in figuur 2 ten opzichte van de vorige editie, niet groot zijn. De verklaring is dat verwacht mag worden dat meer substantiële verschuivingen op het assenkruis plaats zullen vinden over een langere periode. De verschuivingen over het afgelopen jaar zullen daarom veelal beperkt zijn. Tegelijkertijd mag verwacht worden dat de verschuivingen op het assenkruis voor de komende vijf à tien jaar groter zullen zijn. Met andere woorden, de minimale verschuivingen die het afgelopen jaar hebben plaatsgevonden vormen een stap in de richting van de geschetste ontwikkelingen voor de komende vijf à tien jaar.

In tegenstelling tot figuur 1 en 2 gaat het bij figuur 3 en 4 niet om verschuivingen gebaseerd op gebeurtenissen over het afgelopen jaar, maar om de verwachtingen voor de komende vijf tot tien jaar. Net als bij figuur 1 zijn voor de verwachtingen de vijf belangrijkste trends met hun verwachte verschuiving voor ieder hoofdstuk in kaart gebracht. Vervolgens zijn deze punten wederom geaggregeerd tot één punt, dat – wanneer dit wordt afgezet tegen de Monitor 2012 – de verwachte verschuiving voor de komende vijf à tien jaar weergeeft. Wanneer de in de voorgaand Monitor geschetste trends zoals verwacht doorzetten, zullen de punten op het assenkruis de komende vijf à tien jaar verschuiven in de richting die is aangegeven in figuur 3 en 4. Figuur 4 laat hierbij de gemiddelde verschuiving van alle punten van de verschillende drijvende krachten van figuur 3 zien. De realiteit is echter grillig en het verleden heeft vaak genoeg laten zien dat één enkele gebeurtenis een geschetste trend volledig kan doen keren (denk aan de ‘systeembreuk’ van het einde van Koude Oorlog in 1989). De ontwikkelingen van zowel de drijvende krachten als de actoren – zoals die in hoofdstuk twee tot en met dertien aan bod komen – kunnen in praktijk dan ook geheel anders uitpakken. Mochten dergelijke onvoorziene gebeurtenissen zich voordoen, dan zullen de punten

op het assenkruis anders komen te liggen. Dit heeft vanzelfsprekend gevolgen voor de toekomstscenario's. Er kunnen in dat geval andere scenario's van kracht worden.

Met dit laatste wordt benadrukt dat de Clingendael Strategische Monitor geen voorspellingen doet of dat er bepaalde uitspraken aan de Monitor kunnen worden ontleend over hoe het toekomstige internationale systeem zich concreet zal ontwikkelen. Dit geldt wel in het bijzonder voor het scenario-assenkruis. De Monitor identificeert trends en ontwikkelingen en geeft op basis van waarschijnlijkheid aan of en in hoeverre deze trends en ontwikkelingen de komende vijf tot tien kunnen doorzetten. Kortom, bij figuur 1 en 2 gaat het dus om een analyse van het afgelopen jaar, terwijl het bij figuur 3 en 4 om een geschetste verwachting voor de komende vijf à tien jaar gaat. Enkel de toekomst kan uitwijzen of deze verwachtingen daadwerkelijk uit zullen komen.

Zoals hiervoor werd aangegeven, zijn overeenkomstig de verwachting de verschuivingen op het assenkruis van figuur 3 en 4 substantieel groter dan de verschuivingen op de assenkruisen van figuur 1 en 2. Ondanks deze verschuivingen zullen de meeste drijvende krachten en actoren zich in de toekomst in vergelijking met de Monitor 2012 nog steeds in dezelfde kwadranten bevinden (Mondialisering; Wetenschap en Technologie; Risicolanden; Proliferatie van massavernietigingswapens; Klimaatverandering; Polarisatie en Radicalisering; en Grootmachten). Er zijn echter een paar uitzonderingen. Naar verwachting zal de actor Fragiele Staten de komende vijf à tien jaar verschuiven van het multilaterale kwadrant naar het fragmentatie kwadrant. Niet-statelijke actoren bewegen van het multilaterale naar het netwerk scenario. Net als niet statelijk actoren zal de drijvende kracht Economie de komende vijf à tien jaar verschuiven van het multilaterale naar een meer netwerkachtig scenario. Tenslotte zullen de ontwikkelingen binnen het onderwerp natuurlijke hulpbronnen de komende jaren in de richting van het multipolaire kwadrant bewegen.

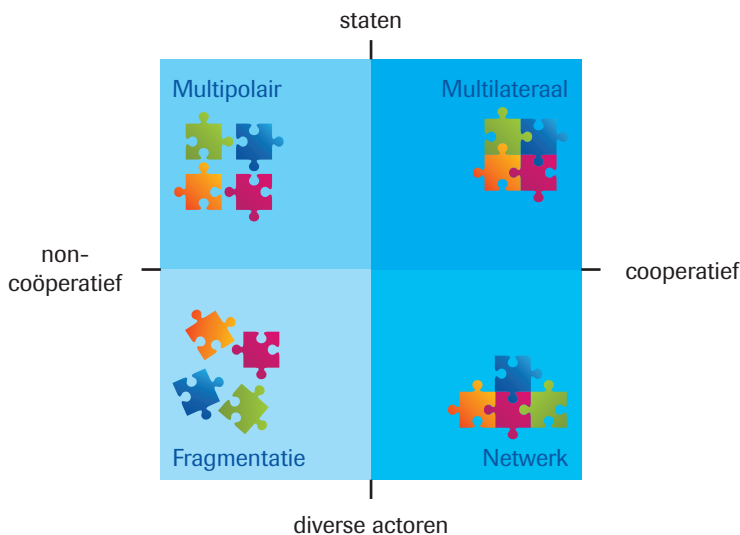
Van belang is het om te benadrukken dat het hierbij niet om een vaststelling op basis van kwantitatieve gegevens gaat. De verschuivingen zijn primair gebaseerd op een kwalitatieve inschatting van de trends en ontwikkelingen binnen het internationale systeem, m.a.w. op de interpretatie van de auteurs van de waargenomen veranderingen en gebeurtenissen.⁹ De assenkruisen vormen hiermee een middel om meer in detail naar ontwikkelingen te kijken en te exploreren of deze ontwikkelingen de algemene trend onderbouwen. Dit betekent dat het assenkruis tevens een hulpmiddel is om eventuele afwijkingen ten opzichte van eerder geschetste trends en toekomstscenario's – wellicht als gevolg van onverwachte ontwikkelingen – te signaleren.

Zoals direct duidelijk wordt uit de figuur 1-4, is het beeld dat met de invulling van de assenkruisen ontstaat, complex. Vanwege deze complexiteit en om inzicht te krijgen in de ontwikkeling van het internationale systeem in zijn geheel, is in het eerste hoofdstuk

⁹ Zie voor een verdere methodologische onderbouwing de 'Reflectie op de Methodologische aanpak' in de Clingendael Strategische Monitor 2012.

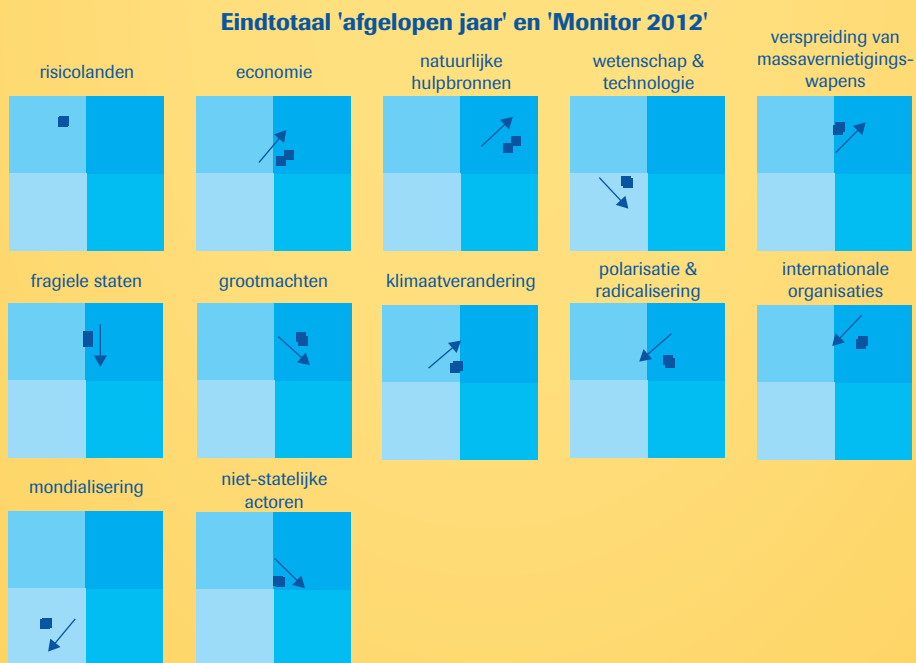
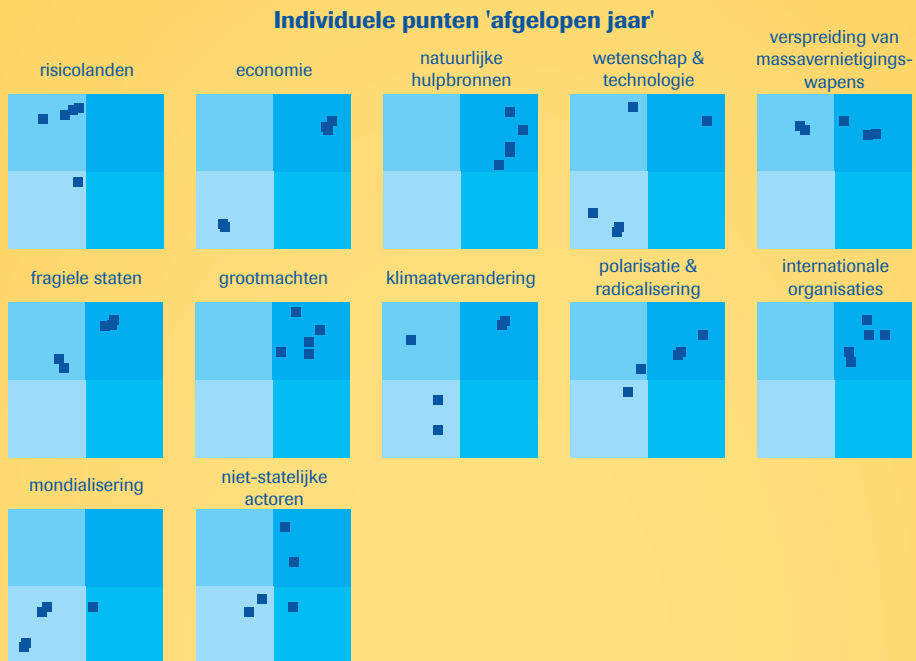
enkel de geaggregeerde verschuiving en verwachting weergegeven (zie figuur 2 in Hoofdstuk 1). Deze figuur laat op basis van aggregatie over de komende vijf tot tien jaar een verwachte verschuiving van het multilaterale richting het multipolaire scenario.

Het assenkruis is afgezet op twee dimensies, te weten de mate van statelijkheid (de verticale as) en van samenwerking (de horizontale as). Op basis daarvan worden vier scenario's onderscheiden. Deze scenario's zijn in zoverre niet willekeurig, dat zij een theoretische en conceptuele inbedding hebben in de literatuur over de internationale betrekkingen. Dit geldt voor het multilaterale scenario dat geënt is op literatuur over de mogelijkheden tot en voorwaarden voor samenwerking binnen het internationale systeem, de rol van internationale instituties en regimes, en de betekenis van toenemende interdependentie voor het patroon van conflict en samenwerking. Het multipolaire scenario en het fragmentatie scenario zijn geïnspireerd door literatuur over processen van (hegemoniaal) machtsverval, de dynamiek van machtsovergangen en theorievorming over machtsevenwichtspolitiek en coalitievorming binnen meerpolige systemen. Het netwerk scenario is gebaseerd op inzichten over de rol van niet-staatelijke en statelijke actoren binnen een transnationale samenleving die als gevolg van processen van globalisering en verdichting een sterk hybride karakter vertoont en waarbinnen staatsmacht diffuus is.



Figuur 1 en 2

Ontwikkelingen afgelopen jaar (individueel en totaal).



Figuur 3 en 4 Verwachtingen komende vijf à tien jaar (individueel en totaal).



Bijlage 2

Biografie auteurs
Strategische Monitor 2013

Christof van Agt (Hoofdstuk 12) maakt onderdeel uit van het *Clingendael International Energie Programme* (CIEP) en houdt zich daar bezig met aan energie gerelateerde onderwerpen. Zijn expertise richt zich met name op de (geopolitiek van) de Euro-Aziatische olie- en gas markten.

Edwin Bakker (Hoofdstuk 4;11) was tot 2010 hoofd van het Security & Conflict Programma van *Instituut Clingendael*. Momenteel is hij hoogleraar Terrorisme en Contraterrorisme aan de *Universiteit Leiden* en Directeur van het *Centre for Terrorism and Counterterrorism* (CTC) bij de Campus Den Haag van de *Universiteit Leiden*.

Peter van Bergeijk (Hoofdstuk 8) is hoogleraar internationale economie en macro-economie aan het *International Institute of Social Studies* van de *Erasmus Universiteit* te Den Haag, waar hij zich o.a. bezighoudt met internationale handel, ontwikkelingsvraagstukken en macro-economische ontwikkelingen.

Ivan Briscoe (Hoofdstuk 2;4) 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 (Hoofdstuk 13) is sinds 2012 project assistent voor de Strategische Monitor 2013 en samen met Jan Rood verantwoordelijk voor de eindredactie. Daarnaast houdt zij zich bezig met klimaatverandering, voedselveiligheid, de nationale risicobeoordeling en de Nuclear Security Summit 2014.

Margriet Drent (Hoofdstuk 3) is senior Research Fellow bij *Instituut Clingendael*. Hier houdt zij zich bezig met aan defensie en veiligheid gerelateerde vraagstukken. Daarnaast is zij docent International Relations bij *Rijksuniversiteit Groningen*.

Marianne Ducasse-Rogier (Hoofdstuk 3), senior Training en Research Fellow bij *Instituut Clingendael*, is gespecialiseerd in onderwerpen die gerelateerd zijn aan internationale organisaties en multilaterale diplomatie, post-conflict onderwerpen, migratie en vrede en veiligheidskwesties.

André Gerrits (Hoofdstuk 2), is hoogleraar Russische Geschiedenis en Politiek aan de *Universiteit Leiden* en bekleedt de MA Chair International Relations (European Union Studies; International Studies). Hij is gespecialiseerd in internationale betrekkingen, Russische moderne geschiedenis, hedendaagse Russische en Euro-Aziatische politiek en EU externe betrekkingen.

Peter van Ham (Hoofdstuk 2;3;7) is als senior Research Fellow verbonden aan *Instituut Clingendael*. Zijn onderzoek richt zich met name op vraagstukken inzake Global Governance, o.a. op het terrein van veiligheid en stabiliteit. Hij is daarnaast werkzaam bij het *Europa College* in Brugge.

Jort Hemmer (Hoofdstuk 6) is Research Fellow bij de Conflict Research Unit (CRU) van *Instituut Clingendael*. Hier houdt hij zich bezig met conflictvraagstukken met een bijzondere aandacht voor de politiek-economische dimensie en conflictanalyse, de Hoorn van Afrika, Soedan en Somalië, en de Lord's Resistance Army (LRA).

Kees Homan (Hoofdstuk 4), senior Research Associate bij *Instituut Clingendael* en voormalig directeur van het *Nederlandse Defensie College*, richt zich in zijn onderzoek op internationale veiligheidskwesties en strategische en militaire vraagstukken, waaronder het veiligheids- en defensiebeleid van de EU, de VS en China.

Regina Joseph (Hoofdstuk 4) werkt sinds september 2012 als Research Fellow bij *Instituut Clingendael*. Na een carrière in de private sector en als journalist richt zij zich momenteel op Future Security Foresight studies, scenario-building en de analyse van buitenlands beleid.

Susanne Kamerling (Hoofdstuk 2) is als docent en promovendus werkzaam bij het departement International Relations van de *Rijksuniversiteit Groningen*. Tot september 2012 was zij als Training en Research Fellow verbonden aan *Instituut Clingendael*, waar zij momenteel Associate Fellow is.

Lennart Landman (Hoofdstuk 4;9) was betrokken bij de totstandkoming van de Strategische Monitor 2012. Voor *Instituut Clingendael* werkte hij tot eind 2012 aan projecten inzake Europese veiligheid en defensie, betreffende veiligheidsstrategieën en op het vlak van Strategic Futures. Momenteel doet hij aan de *Rijksuniversiteit Groningen* een promotie-onderzoek naar de ontwikkeling van een Europese veiligheidsidentiteit.

Sico van der Meer (Hoofdstuk 5;10) doet een promotie-onderzoek aan de *Erasmus Universiteit Rotterdam* op het terrein van nucleaire non-proliferatie. Daarnaast is hij als Research Fellow verbonden aan *Instituut Clingendael*, waar hij onderzoek doet naar nucleaire, biologische, chemische en radiologische wapens, de politieke dynamiek van proliferatie en de nucleaire programma's van Noord-Korea en Iran.

Maaïke Okano-Heijmans (Hoofdstuk 2) werkt als senior Research Fellow bij *Instituut Clingendael* en *Clingendael Asia Studies (CAS)*, waar zij zich richt op economische diplomatie, het Japanse buitenlands beleid, en regionale samenwerking in Oost-Azië.

Frans-Paul van der Putten (Hoofdstuk 2) is senior Research Fellow bij het *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 (Hoofdstuk 1; 2) is in samenwerking met Rosa Dinnissen verantwoordelijk voor de eindredactie van de Monitor 2013. Hij 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 European Integration in a Global Perspective aan de *Universiteit Leiden*.

Louise van Schaik (Hoofdstuk 13) is senior Research Fellow bij *Instituut Clingendael* en doet onderzoek naar de EU positie in internationale onderhandelingen, de Europese interne markt, EU klimaatbeleid en EU buitenlandse betrekkingen.

Andrea Teftedarija (Hoofdstuk 4) was samen met Lennart Landman en Jaïr van Lijn verantwoordelijk voor de Strategische Monitor 2012. Bij *Instituut Clingendael* werkte zij tussen september 2011 en december 2012 als Training en Research Fellow. Momenteel werkt Andrea als coördinator bij *GLOBE – European Union* in Brussel.

Willemijn Verkoren (Hoofdstuk 4) is politicologe, historica, docent en hoofd van het *Centre for International Conflict Analysis and Management (CICAM)* bij de *Radboud Universiteit Nijmegen*, waar zij zich richt op conflictanalyse en vredesprocessen.

Een wereld in onzekerheid

Clingendael Strategische Monitor 2013

Een wereld in onzekerheid; zo luidt de titel van deze Clingendael Strategische Monitor 2013. Deze tweede editie schetst een wereld die in veel opzichten continuïteit vertoont in vergelijking met de Monitor 2012. Maar er is ook sprake van veranderingen, die het overheersende beeld van onzekerheid en daarmee het risico van onveiligheid versterken. Zo is de verschuiving van de mondiale machtsverhoudingen het afgelopen jaar in een stroomversnelling geraakt, met oplopende spanningen tussen de grote mogendheden – de VS en China in het bijzonder – als gevolg. Op het vlak van internationale samenwerking is er tegelijkertijd sprake van stagnatie, waarbij zich duidelijker het gevaar van een 'leiderloze' wereld aftekent.

Niet-statelijke actoren spelen een belangrijke rol, maar de staat lijkt op tal van dimensies weer terug te zijn op het internationale toneel; een constatering die met name betrekking heeft op de meer prominente rol van autoritaire staten. Tot slot is er een groeiend aantal 'hot spots' in diverse regio's, zoals Syrië en Mali, die een bron van instabiliteit en conflict vormen. Het totaalbeeld wijst, kortom, op grotere onzekerheid, het ontstaan van een meer multipolair wereldbestel en op steeds stroevere samenwerking. Ontwikkelingen die vanuit Nederlands perspectief reden tot zorg zijn.

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