



De Toekomst in Alle Staten

HCSS Strategische Monitor 2013

The Hague Centre for Strategic Studies N° 20 | 03 | 13



De Toekomst in Alle Staten

The Hague Centre for Strategic Studies (HCSS)

Rapport N° 20 | 03 | 13

ISBN/EAN: 978-94-91040-77-1

Auteurs: *Frank Bekkers, Joris van Esch, Maarten Gehem, Rem Korteweg, Stephan De Spiegeleire, Tim Sweijts en Peter Wijninga.*

HCSS Projectteam: *Ali Akinci, Eline Chivot, Murat Demirel, Joris Govers, Huijianmei Huang, Stephanie Lingemann, Esim Ozturk, Elisabeth Philipse, Joshua Polchar, Serghei Sadohin, Sven Renon, Artur Usanov, Michelle Yuemin Yang en Olga Zelinska.*

© 2013 Het Den Haag Centrum voor Strategische Studies (HCSS) behoudt zich alle rechten voor. Geen enkel onderdeel van dit rapport mag gereproduceerd of gepubliceerd worden in welke vorm dan ook, in print, microfilm, fotografie, of op enig andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van HCSS. De rechten van alle foto's zijn voorbehouden aan hun respectievelijke eigenaars.

Grafisch ontwerp: *Studio Maartje de Sonnaville, Den Haag*

Drukwerk: *De Swart bv, Den Haag*

Omslagbeeld: *Joris Fiselier*

*The Hague Centre
for Strategic Studies*

Lange Voorhout 16
2514 EE The Hague
The Netherlands

info@hcss.nl
www.hcss.nl

De Toekomst in Alle Staten

HCSS Strategische Monitor 2013

The Hague Centre for Strategic Studies N° 20 | 03 | 13



HCSS ondersteunt overheid, bedrijfsleven en kennisinstellingen met het inzichtelijk maken van de snel veranderende omgeving en het anticiperen op toekomstige uitdagingen.

“Never Mistake the Map for the Territory.”

naar Hari Kunzru, *Gods Without Men*.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	9
2	Potentiële Hotspots	13
2.1	Inleiding	13
2.2	Conflicten wereldwijd: kanttekeningen bij 'de Nieuwe Vrede'	13
2.3	Kwetsbaarheidsmodellen: fragiliteit en politieke instabiliteit	17
2.4	Drivers of Vulnerability	21
2.5	Bevindingen en Conclusies	32
3	Recente Gebeurtenissen	39
3.1	Inleiding	39
3.2	Top-20 relevante gebeurtenissen	39
3.3	Bewegingen in het scenarioraamwerk	42
3.4	Trends	44
3.5	Conclusie	47
4	Multilinguale Metafore 2012	49
4.1	Inleiding	49
4.2	Methode	50
4.3	Actoren	51
4.4	Thema's	55
4.5	Vergelijking van taaldomeinen	57
4.6	Regio's	58
4.7	Drivers	62
4.8	Domeinen	65
4.9	Conclusie	67
5	Van verwevenheid naar vooruitzien	69
5.1	Inleiding	69
5.2	Scenarioraamwerk - de twee gezichten van multipolariteit	69
5.3	Drijvende krachten	71
5.4	Actoren	76
5.5	Geografische ontwikkelingen	78
5.6	Tot slot	81
	Noten	83

1 Inleiding

De voortwoekerende financiële en economische crisis, de snelle opkomst van het Verre Oosten en oorlogen in Irak en Afghanistan hebben de laatste jaren de toon gezet van een nieuw tijdperk waarin het Westen zijn ‘voorsprong’ geleidelijk – soms sneller dan gedacht – verliest. Dit proces gaat, zoals iedere grote transitie in de geschiedenis, niet zonder slag of stoot. Sommige waarnemers spreken over het aanbreken van een *zero sum game* tijdperk, waarin competitie en conflict heerst tussen actoren die actief en assertief hun eigen belangen nastreven.¹ Hoe begrijpelijk dit ook is in de context van grote mondiale problemen en regionale spanningen, deze denktrant gaat voorbij aan een aantal positieve lange termijn ontwikkelingen. Sinds het einde van de Koude Oorlog is het aantal en de omvang van conflicten wereldwijd gehalveerd.² Democratie blijft zich als staatsvorm verspreiden en het welvaartspeil van de wereldbevolking is in de afgelopen twintig jaar ruim verdubbeld.³ Ondertussen wordt de huidige wereld gekenmerkt door een grote, in de geschiedenis ongeëvenaarde, verwevenheid op politiek, economisch, ecologisch, technologisch, sociaal en cultureel vlak. Hierbij vervaagt het klassieke onderscheid tussen nationaal en internationaal, intern en extern. Vergrijzing, extreme armoede, grote macrofinanciële onevenwichtigheden, de strijd om grondstoffen, doorbraken op het vlak van synthetische biologie en stamtechnologie, klimaatverandering en biodiversiteit, technologieproliferatie: zij raken allen direct of indirect aan de veiligheid, de welvaart en het welzijn van Nederland.

In het licht hiervan is het essentieel dat overheden nieuwe vormen van oriëntatie en anticipatie ontwikkelen. De Nederlandse overheid heeft om deze reden de interdepartementale Strategische Monitor ingericht. De Strategische Monitor vloeit voort uit het interdepartementale project *Verkenningen. Houvast voor de krijgsmacht van de toekomst* – verder aan te duiden als de *Verkenningen*.⁴ In de *Verkenningen* werd een analysekader geboden om de toekomstige veiligheidsomgeving te analyseren bestaande onder meer uit een scenario-raamwerk, drijvende krachten, actoren en regionale ontwikkelingen. Door de

ontwikkelingen in de veiligheidsomgeving actief te volgen op een gestructureerde en structurele wijze, tracht de overheid beter ontwikkelingen te anticiperen die relevant zijn voor de Nederlandse veiligheid. De Strategische Monitor dient zo als gezamenlijk startpunt ‘aan de voorkant’ van de beleidsontwikkeling voor de ministeries van Buitenlandse Zaken, Defensie en Veiligheid & Justitie.

HCSS draagt als onafhankelijk kennisinstituut bij aan deze Strategische Monitor.⁵ De bijdrage van HCSS wordt gekenmerkt door een aanpak vanuit verschillende perspectieven die, elk op een eigen wijze, licht werpen op de vraag welke ontwikkelingen mogelijk impact hebben op vrede en veiligheid wereldwijd en wat dit voor Nederland zou kunnen betekenen”. Vorig jaar heeft HCSS zeven verschillende perspectieven voor strategische toekomstoriëntatie aangedragen in de studie *Licht op de Toekomst: Zeven Perspectieven op de Toekomstige Veiligheidsomgeving*. In de HCSS-bijdrage aan de Strategische Monitor 2013 zijn op verzoek van de betrokken ministeries drie van de zeven in 2012 aangedragen perspectieven verder ontwikkeld en geactualiseerd. Het gaat daarbij om duidelijk verschillende analytische methoden om de wereld om ons heen te duiden. De perspectieven worden nadrukkelijk naast elkaar gepresenteerd. In sommige gevallen versterken de verschillende resultaten elkaar, in andere gevallen zijn ze niet of maar ten dele in lijn. Vergelijking over de perspectieven heen geeft zo inzicht in de robuustheid van gebeurtenissen, trends en ontwikkelingen, maar weerspiegelt tevens een caleidoscopische werkelijkheid die nu eenmaal tegelijkertijd bewegingen en tegenbewegingen herbergt.

In het perspectief Potentiële *Hotspots* (hoofdstuk 2) identificeren we kwetsbaarheid van landen voor politieke instabiliteit wereldwijd. Met behulp van verschillende conflictmodellen en een uitgebreide dataset brengen we potentiële *hotspots* van intrastatelijk conflict in kaart.

In het perspectief Recente Gebeurtenissen (hoofdstuk 3) beschouwen we een selectie van gebeurtenissen en incidenten die het afgelopen jaar de krantenkoppen haalden. Hierbij gaat het dan niet zozeer om de gebeurtenissen op zichzelf, maar om de onderliggende systemische bewegingen in de internationale veiligheidsorde waarvoor ze illustratief lijken. De nadruk ligt derhalve op de analyse van de bredere betekenis van de gebeurtenissen, met als belangrijk element het duiden van deze betekenis in termen van een beweging in het scenarioraamwerk van de *Verkenningen*.

In het derde perspectief analyseren wij inzichten uit de *foresight*-literatuur in verschillende taaldomeinen gebruikmakend van de HCSS multilinguale *Metafore* benadering (hoofdstuk 4). Onze analyse biedt inzicht in de belangrijkste trends en ontwikkelingen uit de Chinese, Engelse, Franse, Duitse, Russische en Turkse *foresight*-studies. Wij beschrijven onze bevindingen aan de hand van thema's, actoren, regio's, drijvende krachten en domeinen die in de studies geassocieerd worden met de toekomstige internationale veiligheidsomgeving. Ook komt aan bod hoe de voorziene trends en ontwikkelingen het handelen van China, Rusland en Turkije kunnen beïnvloeden.

Dit rapport sluit af met een synthese (hoofdstuk 5) van de drie voorgaande hoofdstukken. In de synthese geven wij niet een samenvatting van de drie perspectieven, juist omdat deze vanuit onze opvatting naast elkaar moeten blijven staan. Wel duiden wij de drie perspectieven aan de hand van de structurerende elementen van de *Verkenningen*.

2 Potentiële Hotspots

2.1 Inleiding

Tolstoj schreef ooit dat gelukkige families precies op elkaar lijken, terwijl ongelukkige families elk op hun eigen manier ongelukkig zijn. Eenzelfde observatie zou gemaakt kunnen worden voor landen. Landen zijn kwetsbaar voor het uitbreken van politieke instabiliteit als een gevolg van verschillende politieke, economische, sociaaldemografische en geografische drijvende krachten die samenvallen. In de *Verkenningen* werd deze notie van *multiple stress zones* reeds beschreven. Politieke instabiliteit definiëren we hier als de groot-schalige verstoring van de vrede en veiligheid binnen de grenzen van een land en/of de plotse verandering van het type regime van het betreffende land.⁶ In de regel worden kwetsbare landen geplaagd door een gedeelde verzameling drijvende krachten. Een laag bruto nationaal product (BNP), relatief hoge babysterfte, welig tierende corruptie, een recente conflictgeschiedenis, om er slechts enkelen te noemen: het zijn drijvende krachten die in veel gevallen met elkaar correleren.⁷ Maar tegelijkertijd leiden dezelfde combinaties van drijvende krachten tot verschillende veiligheidsdynamieken in specifieke nationale contexten. Zo verschilt de situatie in de Democratische Republiek Congo (DRC) fundamenteel van die in Irak, terwijl de toestand in Myanmar weer onvergelijkbaar is met die in Pakistan. Dit ondanks het feit dat deze landen zwakke politieke instituties en een laag niveau van sociaaldemografische ontwikkeling delen, en allen tot op zekere hoogte gepolariseerd zijn langs etnische en/of religieuze lijnen. De combinatie van verschillende drijvende krachten maakt deze landen stuk voor stuk kwetsbaar voor politieke instabiliteit, maar elk op een eigen en unieke manier. Deze – en andere – landen zijn daarmee potentiële *hotspots* die veiligheidsplanners in het vizier moeten hebben én houden.

In dit hoofdstuk traceren wij potentiële hotspots wereldwijd op basis van kwetsbaarheid voor politieke instabiliteit.⁸ We doen dit aan de hand van onze HCSS *Drivers-of-Vulnerability* (DoV) Monitor. De DoV Monitor maakt gebruik van drie dominante benaderingen om conflict en kwetsbaarheid in kaart brengen te

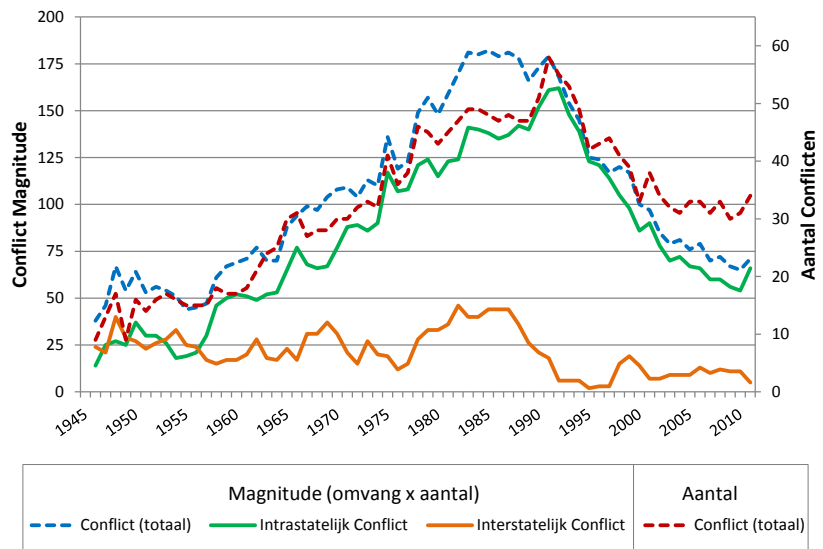
weten ‘*conditional and causal factors*’ (drijvende krachten), *general risk and capacity models*, en ‘*predictive models*’.⁹ De notie dat bepaalde drijvende krachten, afzonderlijk maar vooral in combinatie, een belangrijke – en tot op zekere hoogte ook voorspellende – maatstaf vormen voor de kwetsbaarheid van landen voor instabiliteit, ligt ten grondslag aan onze DoV Monitor. De DoV Monitor bevat empirische gegevens voor ruim 40 drijvende krachten van kwetsbaarheid voor 215 landen over de laatste 20 jaar. Daarnaast omvat de DoV Monitor twee gerenommeerde conflictmodellen om de kwetsbaarheid voor politieke instabiliteit van landen wereldwijd in te schatten en te voorspellen. Het gaat om de *State Fragility Index* (SFI) en het *Project Instability Task Force* (PITF) Model. Door zo kwetsbaarheid vanuit drie verschillende kanten te benaderen, vergroten wij de robuustheid van onze bevindingen.

De DoV Monitor is gekoppeld aan een visualisatieprogramma om informatie op een wereldkaart te projecteren. Dat biedt een goed inzicht in de drijvende krachten en kwetsbaarheid van landen en biedt zo een strategische *early warning* functie voor de ministeries van Defensie, Buitenlandse Zaken en Veiligheid & Justitie. Niet alleen signaleert de DoV Monitor kwetsbare landen, tevens geeft het concrete aanknopingspunten voor beleid door de koppeling te leggen tussen kwetsbaarheid en de drijvende krachten die deze kwetsbaarheid veroorzaken. Op grond van de structurele aard van de drijvende krachten, die veelal slechts langzaam over tijd veranderen, heeft dit perspectief een tijdshorizon van vijf jaar in de toekomst (2013-2018). De online versie van de DoV Monitor laat tevens dynamiek over de tijd zien, in tegenstelling tot de in dit hoofdstuk afgedrukte kaarten die slechts een statische momentopname bieden.

Dit hoofdstuk bestaat uit vier delen. In het eerste deel geven we een beknopt overzicht van oorlog en vrede wereldwijd. We plaatsen een aantal kanttekeningen bij wat ‘de Nieuwe Vrede’ wordt genoemd.¹⁰ In het tweede deel identificeren we kwetsbare landen aan de hand van de twee genoemde conflictmodellen. Gelet op de feilbaarheid van modellen, traceren wij in het derde deel van dit hoofdstuk kwetsbare landen aan de hand van een selectie uit een gevarieerd palet van drijvende krachten (op het vlak van veiligheid, politiek, economie, sociaal-demografie en geografie). In het vierde deel, de conclusie, brengen wij de bevindingen samen en presenteren wij een lijst van potentiële hotspots die geïdentificeerd werden binnen en tussen de verschillende benaderingen.

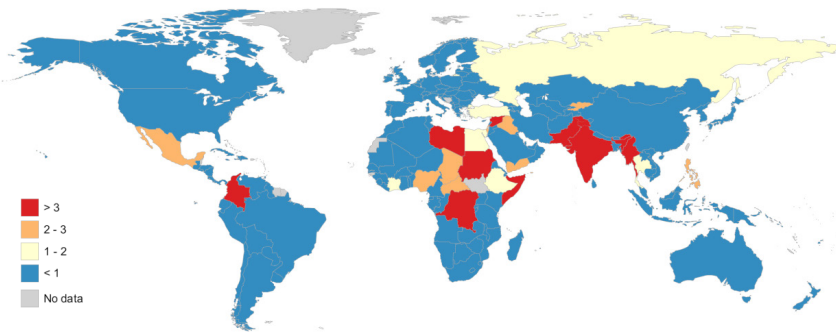
2.2 Conflicten wereldwijd: kanttekingen bij ‘de Nieuwe Vrede’

De afgelopen twintig jaar is er sprake van een drastische afname van conflicten wereldwijd. Het aantal interstatelijke en intrastatelijke conflicten en de omvang daarvan (de magnitude) is met de helft afgenomen (zie Figuur 1).¹¹ In de afgelopen twee jaar lijkt er sprake van een trendbreuk, vooral als gevolg van het politieke geweld in het Midden-Oosten. Op dit moment breekt intrastatelijk conflict gemiddeld genomen bijna even vaak uit als tijdens de Koude Oorlog.¹² Meer dan 90% van het aantal conflicten wereldwijd is op dit moment intrastatelijk van aard.¹³



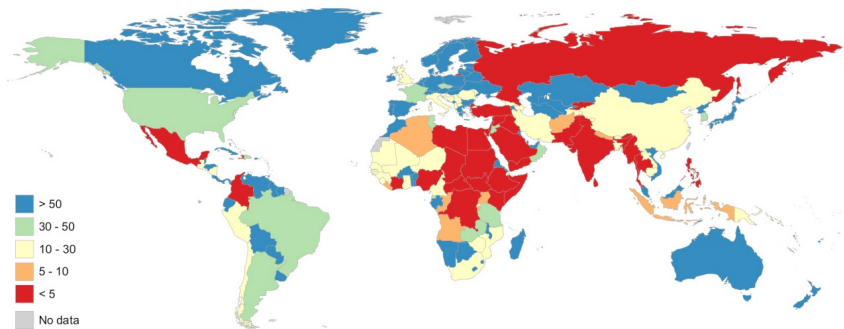
FIGUUR 1 TRENDS IN CONFLICT: 1946-2012, TOTALE MAGNITUDE (AANTAL EN OMVANG) EN AANTALLEN VAN INTERSTATELIJK EN INTRASTATELIJK CONFLICT WERELDWIJD.¹⁴

Het aantal conflicten en de omvang daarvan is in een historisch perspectief beperkt. Toch zijn er nog steeds verschillende landen en regio's toneel van interne strijd, zoals Figuur 2 illustreert. Eind 2012 waren er in totaal 29 intrastatelijke conflicten aan de gang (waarbij de kanttekening dat Mali nog niet is meegenomen in de dataset en Afghanistan wordt in de dataset beschouwd als interstatelijk conflict).¹⁵ Deze conflicten spelen zich af in 22 landen, van Mexico tot en met de Filippijnen.¹⁶ Sommige conflicten duren al decennia, zoals de etnische onrust in het Noorden van India sinds 1952, andere zijn recenter van aard, zoals de opstand in Syrië sinds 2011. Meer dan de helft van deze conflicten komt voort uit zogenaamde *protracted conflicts*, gewapende conflicten die langer dan tien jaar duren.¹⁷



FIGUUR 2 INTRASTATELIJK POLITIEK GEWELD WERELDWIJD. SCHAAL VAN 1-10 (1 = LAAG 10 = HOOG)¹⁸

Post-conflict landen worden in minimaal 40% van de gevallen in de eerste tien jaar na beëindiging van een conflict opnieuw getroffen door conflict.¹⁹ Figuur 3 hieronder toont hoe lang het geleden was dat landen verwickeld waren in een intrastatelijk conflict. Voor ruim 20% van alle landen was dat in het laatste decennium het geval. Het gaat dan vooral om grote delen van Afrika, maar eveneens om de Balkan en de gehele Kaukasus. Ook Zuidoost Azië (uitgezonderd Vietnam en Laos) verschijnt met deze benadering duidelijk op de kaart. Zones van vrede – voornamelijk Europa minus de Balkan, Australië, Noord Amerika en grote delen van Zuid Amerika – zijn duidelijk te onderscheiden van conflict-regio's. Perioden van vrede in typische conflictregio's zijn dus wankel van aard. Naast het feit dat conflicten terugkeren, vormen conflicten ook een infectiegevaar voor landen in de regio.²⁰ De huidige dynamiek in de Sahel illustreert dit.



FIGUUR 3 VREDESJAREN: JAREN DAT EEN LAND VRIJ VAN INTRASTATELIJK CONFLICT IS GEWEEST.²¹

2.3 Kwetsbaarheidsmodellen: fragiliteit en politieke instabiliteit

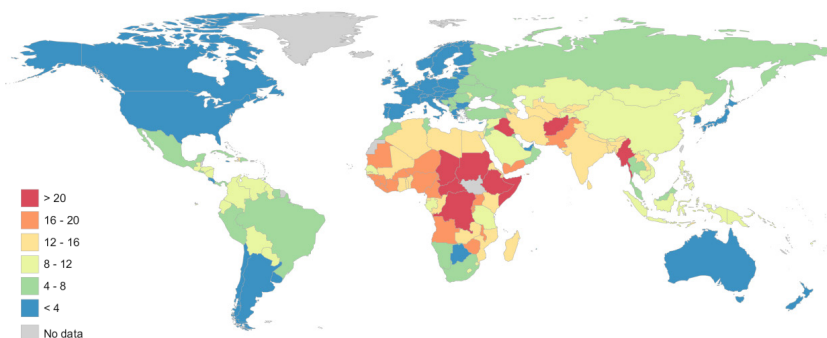
Tegen de achtergrond van dit mondiale overzicht identificeren wij potentiële hotspots aan de hand van twee modellen. Het eerste model is de *State Fragility Index* van het Amerikaanse *Center for Systemic Peace*.²² Het tweede model is ontwikkeld door de *Project Instability Task Force* (PITF), een groep wetenschappers uit de Verenigde Staten.²³ Deze twee modellen worden beschouwd als de *state of the art* op het gebied van het inschatten en voorspellen van conflict en kwetsbaarheid.²⁴

State Fragility Index

De *State Fragility Index* (SFI) brengt de fragiliteit van staten in kaart. De index beoordeelt effectiviteit en legitimiteit van een staat op vier dimensies: veiligheid, legitimiteit, economische ontwikkeling en sociale ontwikkeling. Deze dimensies zijn onderling afhankelijk en elk opgebouwd uit circa vijf indicatoren. De totaalscore van de SFI is een indicator voor de weerbaarheid respectievelijk de fragiliteit van een staat: hoe hoger de score, des te minder weerbaar is een staat om interne of externe verstoringen op te vangen.²⁵

Het goede nieuws is dat wereldwijd de fragiliteit van staten de laatste twintig jaar met ruim 20% is afgenomen: 115 van de 161 onderzochte staten zijn in de afgelopen twintig jaar minder fragiel geworden (waarvan 71 landen zelfs in ruime mate); 27 landen bleven onveranderd; terwijl 19 staten juist fragieler zijn geworden.²⁶ Voorbeelden van staten die een stuk weerbaarder werden zijn Guatemala, Bosnië en Libanon. Verslechterd zijn onder meer de Centraal-Afrikaanse Republiek, Ivoorkust, Venezuela en Kirgizië.²⁷

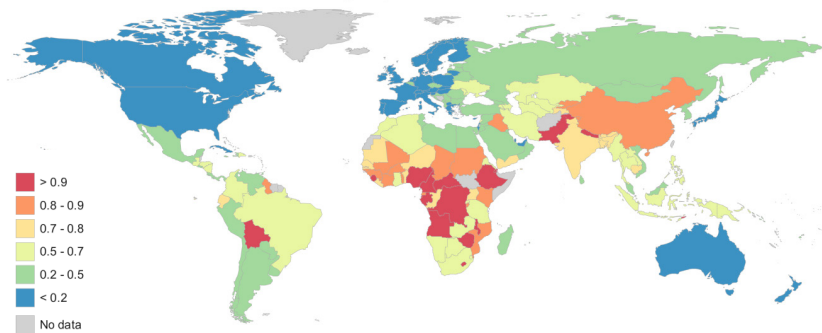
Figuur 4 met de meest recente SFI-gegevens laat zien dat de 27 zeer fragiele (oranje) en extreem fragiele staten (rood) zich allemaal op het Afrikaanse continent bevinden, met uitzondering van Afghanistan, Myanmar, Irak, Jemen en Pakistan.²⁸ Tabel 1 verderop vermeldt de gehele lijst met zeer – en extreem fragiele landen.



FIGUUR 4: STATE FRAGILITY INDEX 2011 (SCORE: 0 (GEEN FRAGILITEIT) TOT 25 (EXTREME FRAGILITEIT))²⁹

Project Instability Task Force Model

Waar het SFI-model fragiliteit beschrijft, tracht het *Project Instability Task Force Model* (PITF) de uitbraak van politieke instabiliteit te voorspellen met een tijdshorizon van 0-10 jaar. Het model is opgebouwd uit vier indicatoren: het sterftecijfer van baby's, staatsgeleide discriminatie, type regime en conflict in de regio. Voor de periode 1955-2003 had het model een *ex post* accuraatheid van meer dan 80% met een tijdshorizon van twee jaar vooruit.³⁰ Voor de helft van de landen in de hoogste risicocategorie (0,9-1,0) voorspelt het model binnen vijf jaar politieke instabiliteit accuraat. Na tien jaar is dit zelfs 70%. In een derde van de landen die in de twee hoogste risicocategorieën vallen (0,8-1,0) treedt politieke instabiliteit binnen vijf jaar op. Als we de drie hoogste risicocategorieën (0,7-1,0) nemen, dan is dit voor een kwart van de landen het geval.³¹ De resultaten van het meest recente PITF model staan in Figuur 5.



FIGUUR 5 PROJECT INSTABILITY TASK FORCE (PITF) MODEL: POLITIEKE INSTABILITEIT WERELDWIJD³²

Met name Sub-Sahara Afrika kent veel risicolanden in de twee hoogste risicocategorieën van PITF. Landen als Namibië, Botswana en Zuid Afrika vormen juist relatieve bakens van vrede in Afrika. Bolivia komt naar voren als het grootste risicoland in Zuid-Amerika. In Zuid-Azië zijn met name Pakistan en Nepal uiterst broze landen. Verder bevinden China en Kirgizië zich in de gevarenzone. De kaart maakt ook duidelijk dat PITF de politieke instabiliteit in Irak en Jemen wel registreert, maar de gebeurtenissen in de rest van het Midden Oosten niet.³³

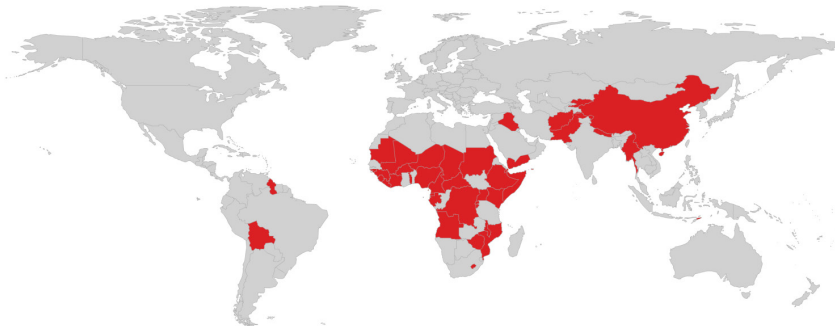
Potentiële hotspots State Fragility Index en Project Instability Task Force

Wanneer de twee hoogste risico-categorieën van SFI (16-20, >20) en PITF (0,8-1,0) gecombineerd worden, ontstaat er een lijst van 42 risicolanden verspreid over drie continenten:

ZUID AMERIKA	AFRIKA		AZIË
Bolivia	Angola	Liberia	Afghanistan
Guyana	Burkina Faso	Malawi	China
	Burundi	Mali	Irak
	Kameroen	Mauritanië	Jemen
	Centraal-Afrikaanse Republiek	Mozambique	Kirgizië
	DR Congo	Niger	Myanmar (Burma)
	Djibouti	Nigeria	Nepal
	Ethiopië	Rwanda	Oost-Timor
	Equatoriaal-Guinea	Sierra Leone	Pakistan
	Gabon	Somalië	
	Guinee	Sudan	
	Guinee-Bissau	Togo	
	Ivoorkust	Tsjaad	
	Kameroen	Uganda	
	Kenia	Zimbabwe	
	Lesotho		

TABEL 1 RISICOLANDEN VOLGENS SFI (SCORE >15) & PITF (SCORE > 0,8)

De kaart in Figuur 6 geeft deze landen geografisch weer:



FIGUUR 6: RISICOLANDEN VOLGENS SFI EN PITF³⁴

2.4 Drivers of Vulnerability

De SFI en PITF modellen geven een globaal inzicht in fragiliteit en instabiliteit. Om de robuustheid van de bevindingen te vergroten evalueren wij hieronder kwetsbaarheid aan de hand van een gedifferentieerd palet aan drijvende krachten en combinaties hiervan (*multiple stress zones*). Op basis van een uitgebreide analyse van de conflictliteratuur hebben we een veertigtal drijvende krachten geïdentificeerd die sterk geassocieerd zijn met conflict.³⁵ Deze drijvende krachten hebben we gegroepeerd in de volgende vijf categorieën: veiligheid, politiek, sociaaldemografie, economie en geografie (zie Tabel 2).

SECURITY	POLITICAL	SOCIAL-DEMOGRAPHIC	ECONOMIC	GEOGRAPHIC
Armed Conflict	Regime Type	Infant Mortality	GDP Per Capita	Elevation Span
Armed Conflict in Neighboring Countries	Civil Liberties	Education	Exports of Goods and Services	Forest Depletion
Number of Peace Years	Competitiveness of Executive Recruitment	Ethnic Fractionalization	Food Dependency	Land Area
Refugees Hosted	Control of Corruption	Female Labor Participation	Foreign Direct Investment	Impact Natural Disaster
Refugees Produced	Discrimination	Life Expectancy	Fuel Exports	Population Below 5m
	Factionalism	Population	GDP Growth	Water Access
	Government Effectiveness	Population Density	Inflation	
	Political Rights	Religious Fractionalization	Resources Rents	
	Regime Duration	Youth Bulge	Globalization	
	Rule of Law			

TABEL 2 DRIJVENDE KRACHTEN VAN INTRASTATELIJKE CONFLICTEN, GEGROEPEERD PER CATEGORIE.

Voor elk van deze drijvende krachten hebben wij voor alle landen in de wereld data verzameld over de afgelopen 20 jaar én een samenvatting gemaakt van de relatie die met kwetsbaarheid en conflict gelegd wordt in de wetenschappelijke literatuur. De data van alle drijvende krachten is opgenomen in de online versie van de DoV Monitor.³⁶

In de analyse hieronder maken wij gebruik van een selectie van een tiental drijvende krachten of combinaties daarvan die een relatief sterke associatie laten zien met kwetsbaarheid voor politieke instabiliteit.³⁷ We benadrukken dat het hier gaat om een selectie die niet noodzakelijkerwijs volledig is. Onze selectie omvat tenminste één drijvende kracht uit elke van de bovenstaande vijf categorieën.

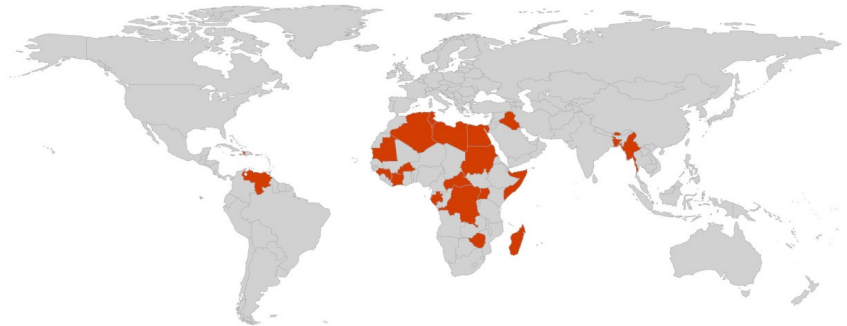
De analyse in dit perspectief signaleert zo niet alleen een aantal kwetsbare landen en regio's, maar identificeert tevens directe aanknopingspunten voor beleidsmakers door de koppeling tussen kwetsbaarheid en onderliggende drijvende krachten. Op grond van de structurele aard van deze drijvende krachten en gebruikmakend van historische trends is het mogelijk om een indicatie te geven van de kwetsbaarheid van landen in de komende vijf jaar, aangezien deze veelal slechts langzaam over tijd veranderen.

Met deze veelzijdige benadering van kwetsbaarheid op basis van verschillende benaderingen en langs verschillende dimensies wordt de robuustheid van de bevindingen vergroot. Hieronder komen de drijvende krachten of combinaties daarvan aan bod. Deze analyse is gebaseerd op langjarige data die eens per jaar worden bijgewerkt. Relatief recente gebeurtenissen die het beeld ingrijpend veranderen, zoals bijvoorbeeld in Mali, zijn daarom niet meegenomen.

Het belang van instituties: de kwetsbaarheid van jonge anocratieën

De aard, effectiviteit en kwaliteit van instituties hebben een belangrijke relatie met politieke instabiliteit. Zowel democratische als autocratische regimes zijn historisch gezien over het algemeen redelijk stabiel (zij het dat autocratieën over de lange termijn ook instabiel zijn). Anocratieën zijn veel vatbaarder voor politieke instabiliteit. Anocratieën zijn een tussenvorm tussen democratie en autocratie.³⁸ Een goed voorbeeld hiervan is Rusland. In de afgelopen vijftig jaar was de kans op instabiliteit in een anocratie tien keer zo hoog als de kans op instabiliteit in een democratie en vijf keer zo hoog als de kans op instabiliteit in een autocratie.³⁹ Daarnaast correleert de levensduur van regimes sterk met stabiliteit: des te jonger een regime, des te groter de kans op politieke instabiliteit.⁴⁰

Op basis van deze twee redeneringen komen uit onze analyse drieëntwintig kwetsbare jonge anocratieën naar voren (zie Figuur 7).⁴¹ Het is interessant dat de volgende landen van deze lijst *niet* gesignaleerd werden in de SFI of PITF-modellen: Haïti, Venezuela, Algerije, Tunesië, Libië, Egypte, Madagaskar, Bangladesh en Fiji.

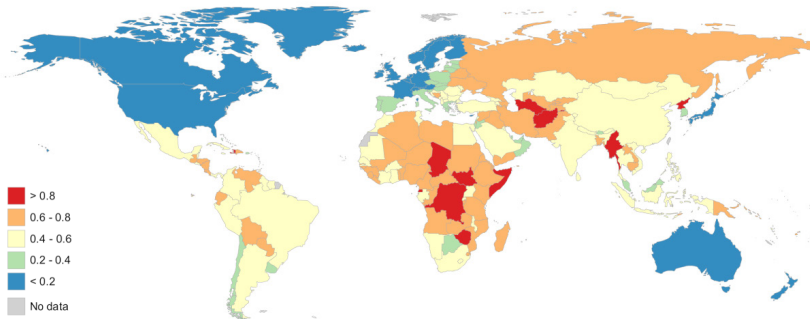


FIGUUR 7 LANDEN MET EEN ANOCRATISCH REGIME 'JONGER' DAN 10 JAAR (IN ROOD).⁴²

Illegitieme en ineffektieve regimes: een gevaarlijke combinatie

De stabiliteit van politieke regimes hangt ook samen met hun legitimiteit en effectiviteit. Voor stabiliteit is het niet alleen belangrijk dat burgers het politiek gezag accepteren en als legitiem beschouwen, maar ook dat een regime in staat is om zorg te dragen voor stabiliteit in de samenleving.⁴³ Als de legitimiteit van een regime verstoord wordt, dan neemt ook de effectiviteit af. In Figuur 8 staat een gecombineerde score van de legitimiteit en de effectiviteit van regimes wereldwijd.

Bijna vanzelfsprekend zijn de grootste problemen op dit gebied te vinden in landen als Somalië, Afghanistan, Zuid-Soedan, DR Congo, Noord-Korea en Myanmar. In Midden-Amerika zijn de overheden van Guatemala, Honduras en Nicaragua relatief ineffektief en illegitiem, evenals de regimes van Haïti en de Dominicaanse Republiek. In Zuid-Amerika scoren Venezuela, Ecuador, Bolivia en Peru laag. Aan de oostgrenzen van de Europese Unie geven Oekraïne en Wit Rusland reden tot zorg. Verder naar het oosten komen de Centraal-Aziatische republieken, en met name Uzbekistan, naar voren als landen met een verhoogde kwetsbaarheid op dit gebied. Ook in Centraal-Afrika bevinden zich diverse risicolanden, zoals Tsjaad, Equatoriaal-Guinee, Eritrea en de Centraal-Afrikaanse Republiek.

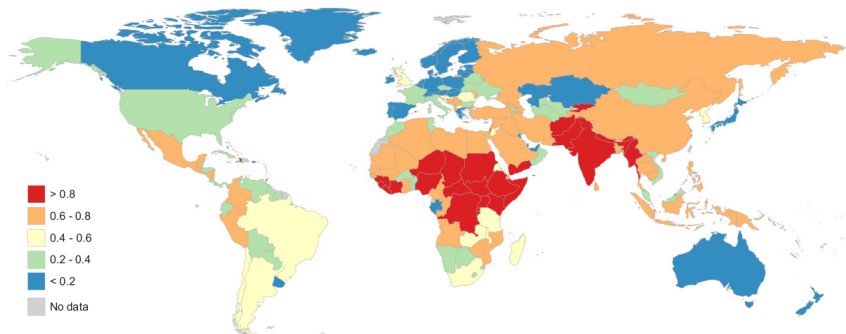


FIGUUR 8 GECOMBINEERDE SCORE (GENORMALISEERD) VAN LEGITIMITEIT EN EFFECTIVITEIT REGIMES (HOOG = ILLEGITIEM/INEFFECTIEF; LAAG = LEGITIEM/EFFECTIEF).⁴⁴

De neerwaartse spiraal van armoede en conflict

Naast politiek-institutionele factoren zijn ook economische drijvende krachten van invloed op de kwetsbaarheid van landen. Historisch gezien geldt dat hoe hoger de welvaart en ontwikkeling van een land, des te lager de kans op politieke instabiliteit (met name burgeroorlog).⁴⁵ De ‘Nieuwe Vrede’ geldt vooral voor de rijke landen, terwijl de armste landen disproportioneel door conflict worden getroffen. Economische onderontwikkeling en armoede kunnen leiden tot frictie tussen de *haves* en *have-nots* en beperken de capaciteit van een staat om zorg te dragen voor de essentiële levensbehoeften van de bevolking.⁴⁶ Daarnaast is er ook vaak sprake van een vicieuze cirkel: gewapende conflicten hebben een negatieve impact op andere (politieke, economische en sociaaldemografische) drijvende krachten van economische groei waardoor conflict landen niet alleen arm blijven, maar in vergelijking tot andere landen ook armer worden.⁴⁷ Deze landen komen zo in een neerwaartse spiraal terecht. Figuur 9 geeft de combinatie weer van armoede en conflict.

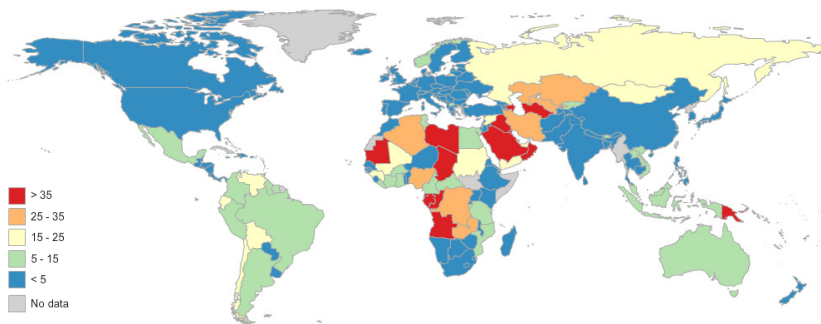
De landen die het meest gebukt gaan onder deze armoedespiraal bevinden zich vooral in Afrika. Het betreft met name Somalië, Zuid-Sudan, DR Congo, Ethiopië, Centraal Afrikaanse Republiek, Burundi, Liberia, Tsjad en Oeganda. In Azië gaat het om Kirgizië, Afghanistan, Pakistan en Myanmar, maar ook India valt nog net in de hoogste risicocategorie.



FIGUUR 9: SPIRAAL VAN ARMOEDE: GECOMBINEERDE (GENORMALISEERDE) SCORE VAN BNP PER HOOFD VAN DE BEVOLKING (IN US DOLLARS) EN VREDESJAREN (INTRASTATELIJK CONFLICT).⁴⁸

Afhankelijkheid van grondstoffen

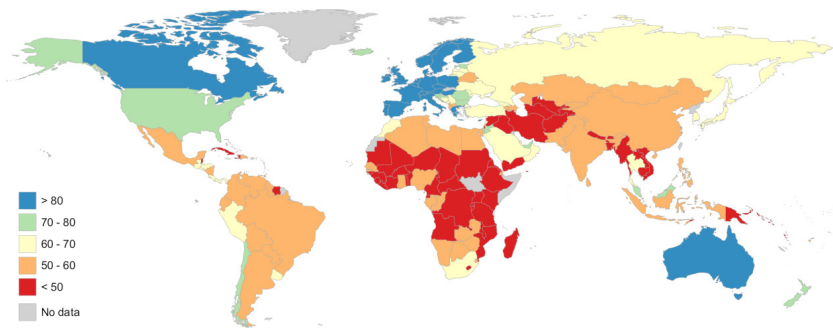
De mate waarin een land economisch afhankelijk is van de inkomsten uit grondstoffen is een drijvende kracht van conflicten. Dit geldt in het bijzonder voor olie. Kort door de bocht vergroot afhankelijkheid van grondstoffen voor inkomsten de kans op politieke instabiliteit.⁴⁹ Dit heeft vaak te maken met conflicten over de verdeling van de opbrengsten. Maar hoge olie-inkomsten kunnen bijvoorbeeld ook desastreuze effecten hebben op de ontwikkeling van andere sectoren van de economie.⁵⁰ Risicolanden zijn onder meer Irak, DR Congo, Mauritanië, Saoedi-Arabië, Gabon, Equatoriaal-Guinea, Azerbeidjaan, Angola, Libië, Turkmenistan, Tsjaad en Koeweit. Deze landen zijn voor meer dan 60% van hun BNP afhankelijk van grondstoffen. Alhoewel Zuid-Sudan nog niet was opgenomen in de gebruikte dataset, valt het land zonder twijfel ook in deze categorie.⁵¹



FIGUUR 10: AFHANKELIJKHEID VAN INKOMSTEN UIT GRONDSTOFFEN (OLIE, GAS, KOLEN, MINERALEN, HOUT) ALS PERCENTAGE VAN HET BNP.⁵²

Mondialisering en verwevenheid in het internationale systeem

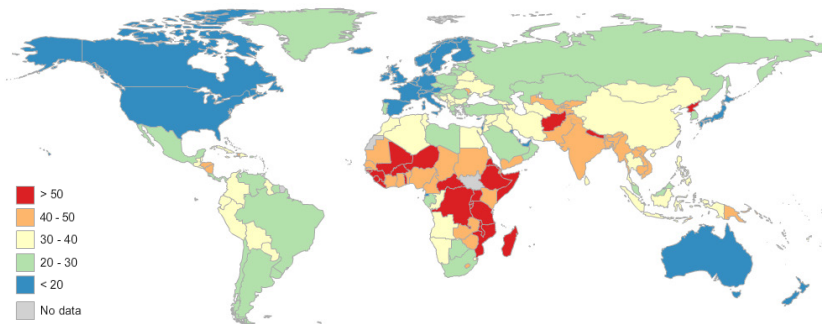
De verwevenheid van een land in het internationale systeem of de mate waarin een land gemondialiseerd is hangt ook samen met politieke instabiliteit.⁵³ Hogere niveaus van met name economische mondialisering reduceren het risico op een burgeroorlog of misbruik van de mensenrechten.⁵⁴ Mondialisering meten wij hier op basis van de gecombineerde stromen van goederen, mensen en ideeën langs drie dimensies: economisch, politiek en sociaal.⁵⁵ De analyse levert vanuit dit perspectief een aantal weinig gemondialiseerde risicolanden op. Opmerkelijk is dat de minst gemondialiseerde landen, in tegenstelling tot veel andere drijvende krachten, zich niet allemaal in Sub-Sahara Afrika bevinden. Het betreft landen als Oost-Timor, de Solomon-eilanden, Afghanistan, de Comoren, de Palestijnse Autoriteit, Myanmar, Haïti, Oezbekistan en Turkmenistan.



FIGUUR 11: MONDIALISERING INDEX⁵⁶

Voedselafhankelijkheid en het gevaar van stijgende voedselprijzen

In 2008 en 2010 waren plotselinge onrust over de stijging van voedselprijzen aanleiding voor de Arabische opstanden.⁵⁷ Landen waar uitgaven aan voedsel het grootste deel van de huishoudelijke uitgaven uitmaken zijn extra kwetsbaar voor prijsstijgingen. In fragiele staten ligt het percentage gemiddeld rond de 57%, in ontwikkelde landen is het zo'n 20%.⁵⁸ Verschillende ontwikkelingslanden scoren extreem op deze indicator, zoals Somalië, DR Congo, Burundi, Liberia en Malawi. Daarnaast komen uit deze analyse ook een aantal andere niet Afrikaanse landen tevoorschijn die op dit punt kwetsbaar lijken, zoals Afghanistan, Noord-Korea, Nepal, Haïti, Bangladesh, Myanmar, Oost-Timor, Cambodja en Tajikistan. Helaas is actuele data voor deze drijvende kracht niet voor alle landen beschikbaar. Naar onze verwachting is het eigenlijke aantal kwetsbare landen nog groter.

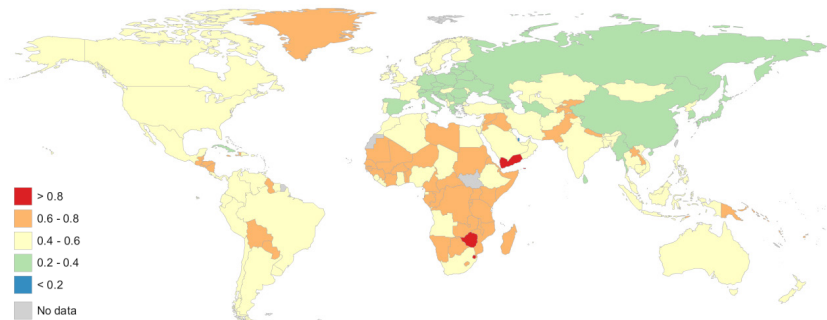


FIGUUR 12: VOEDSELAFHANKELIJKHEID: UITGAVEN AAN VOEDSEL ALS PERCENTAGE TOTALE UITGAVEN HUISHOUDEN⁵⁹

Jeugdige bevolkingen en lage economische groei

Terwijl de bevolking van ontwikkelde landen verouderd en afneemt, groeit die juist in arme ontwikkelingslanden. De beschikbaarheid van onderwijs, banen en kapitaal kan deze bevolkingsgroei echter niet altijd bij benen. Wanneer het percentage jeugdigen (tussen 15 en 25 jaar) in een land de 30% overschrijdt wordt er gesproken van een *youth bulge*.⁶⁰ Politieke crises in het verleden hadden een grote correlatie met *youth bulges*: de meeste revoluties vonden plaats in landen met een grote jeugdbevolking.⁶¹ Tegelijkertijd is de relatie met stabiliteit tweeledig: onder de juiste economische en politieke omstandigheden kunnen *youth bulges* ook leiden tot een zogenaamd demografisch dividend.⁶² Volgens sommige waarnemers zal het vermogen om een *youth bulge* om te zetten in een demografisch dividend zelfs een doorslaggevende succesfactor voor landen zijn in de 21^e eeuw.⁶³ Sterke centrale staatsvormen zijn hierbij behulpzaam (bijvoorbeeld in China), net als een sterke *civil society* zoals bijvoorbeeld in India. Landen met een gebrek aan beide komen sneller in de problemen. Dit is bijvoorbeeld het geval in Egypte.⁶⁴

Landen met een grote *youth bulge* in combinatie met een lage economische groei in het afgelopen decennium lopen het risico op instabiliteit. Zimbabwe, Swaziland en Yemen komen in de analyse als grootste risicolanden naar voren. Naast veel ontwikkelingslanden in Sub-Sahara Afrika doen soortgelijke omstandigheden opgeld in de Palestijnse Autoriteit, Haïti, Irak, Guatemala, El Salvador en de Comoren.

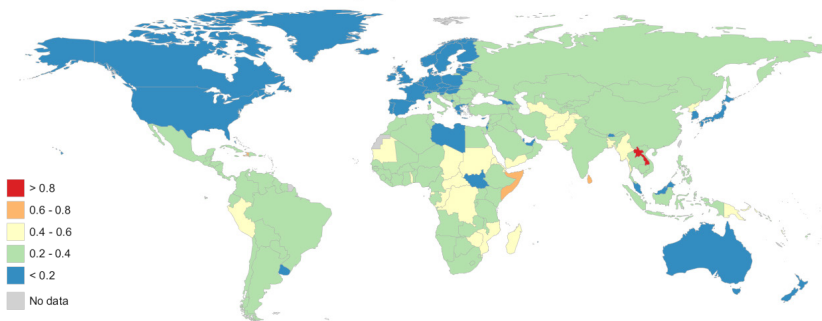


FIGUUR 13: LANDEN DIE GEBUKT GAAN ONDER EEN LANGZAME GROEI VAN HET BNP (GEMIDDELD OVER DE LAATSTE TIEN JAAR) GECOMBINEERD MET EEN HOOG PERCENTAGE JEUGDIGE BEVOLKING.⁶⁵

Impact van natuurrampen

De frequentie en impact van natuurrampen neemt wereldwijd toe.⁶⁶ Recent onderzoek verwacht dat vanaf 2015 gemiddeld 375 miljoen mensen per jaar getroffen worden door klimaatgerelateerde natuurrampen. Dit is een stijging van 50% ten opzichte van het laatste decennium.⁶⁷

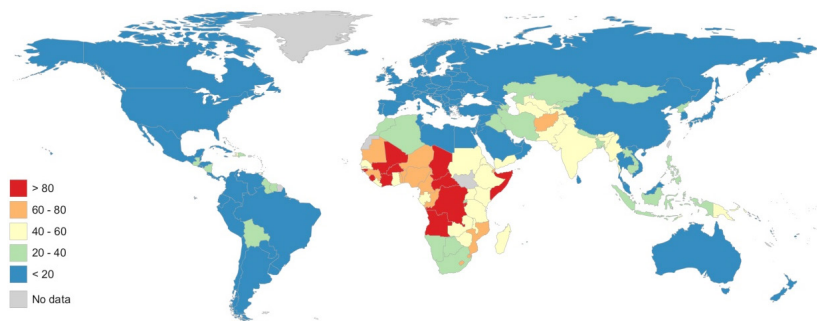
Onder natuurrampen verstaan we aardbevingen, tsunami's, vulkaanuitbarstingen, stormen, overstromingen, aardverschuivingen, extreme temperaturen, droogtes en branden. Het is vaak moeilijk om dergelijke rampen te voorkomen.⁶⁸ De impact van een natuurramp is daarom mede afhankelijk van de mate waarin overheden in staat zijn effectieve rampenbestrijding te organiseren. Landen met ineffectieve overheden zijn daarom extra kwetsbaar voor de impact van natuurrampen. De relatie tussen natuurrampen en politieke instabiliteit is niet altijd een directe, maar loopt via 'tweede orde'-effecten. Een overstroming kan bijvoorbeeld een vluchtelingenstroom tot gevolg hebben die weer leidt tot conflicten tussen bevolkingsgroepen. Een droogte kan leiden tot mislukte oogsten en voedselschaarste die weer een oorzaak kan zijn van conflict. Het risicobeeld, gebaseerd op de data van rampen die de afgelopen twintig jaar hebben plaatsgevonden, in combinatie met de overheidseffectiviteit, is gemêleerd. De tien landen die slecht scoren zijn Laos, Haïti, Sri-Lanka, Somalië, Noord-Korea, Pakistan, Peru, de Centraal-Afrikaanse Republiek, Togo en Myanmar. Een aantal hiervan is te verklaren door een extreem grote ramp.



FIGUUR 14: NATUURRAMPEN EN OVERHEIDSEFFECTIVITEIT. COMBINATIE VAN GENORMALISEERDE SCORE VAN HET PERCENTAGE VAN DE BEVOLKING DAT SLACHTOFFER IS VAN NATUURGEWELD OVER DE LAATSTE TWEE DECENNIA, GECOMBINEERD MET EFFECTIVITEIT VAN DE OVERHEID.⁶⁹

Kindersterfte

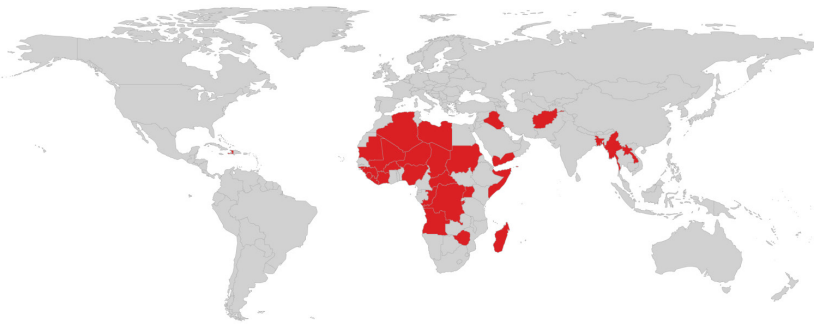
Er is een sterke relatie tussen kindersterfte en conflict; een hoge kindersterfte gaat in de regel samen met een groter risico op politieke instabiliteit.⁷⁰ Landen met een bovengemiddelde kindersterfte hebben een driemaal zo hoog risico op instabiliteit in vergelijking tot landen met een kindersterfte die onder het wereldgemiddelde ligt.⁷¹ Ondanks de statistisch significante relatie tussen kindersterfte en instabiliteit, is kindersterfte waarschijnlijk geen directe oorzaak van conflict.⁷² Hoge kindersterfte kan beter beschouwd worden als een indicator van gebrek aan economische en sociale ontwikkeling en een symptoom van kwetsbaarheid. Hiermee is het dus geen causale factor van instabiliteit, maar heeft het wel een sterke voorspellende waarde.⁷³ In Figuur 15 is te zien dat kindersterfte vooral hoog is in het Sahel-gebied, Centraal- en West-Afrika. In vier landen sterven meer dan 1 op de 10 van alle levendgeborenen: Sierra Leone, DR Congo, Somalië en de Centraal-Afrikaanse Republiek. Ook Afghanistan wordt gekenmerkt door een relatief hoge kindersterfte.



FIGUUR 15: KINDERSTERFTE (AANTAL KINDEREN, PER DUIZEND LEVENDGEBORENEN, DAT OVERLIJDT IN HET EERSTE LEVENJAAR)⁷⁴

Potentiële hotspots op basis van de Drivers of Vulnerability Monitor

Op basis van gemiddelde genormaliseerde score van de negen hierboven geanalyseerde drijvende krachten, hebben we een top 30 van risicolanden berekend (zie Figuur 16 en Tabel 3). Naast veel Afrikaanse landen, zien wij Haïti in de Westerse Hemisfeer, Jemen en Irak in het Midden Oosten, Afghanistan in Centraal Azië en een aantal Zuid-Oost Aziatische landen verschijnen. In de conclusie wordt deze lijst van kwetsbare landen naast die van de SFI en PITF-modellen gelegd.



FIGUUR 16. TOP 30 LANDEN OP BASIS VAN OPGETELDE GENORMALISEERDE SCORE DOV MONITOR

2.5 Bevindingen en Conclusies

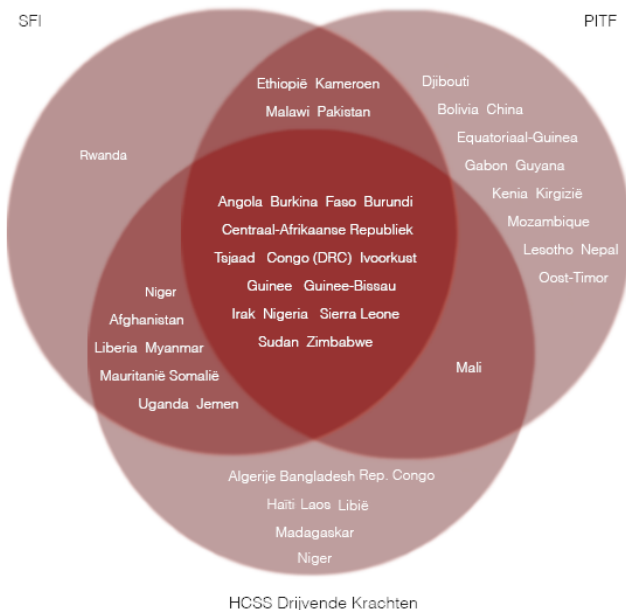
De belangrijkste bevindingen van dit perspectief zijn:

- De afgelopen twintig jaar is het aantal en de omvang van interstatelijke en intrastatelijke conflicten wereldwijd met de helft afgenomen. Meer dan 90% van de hoeveelheid conflict wereldwijd heeft een intrastatelijk karakter. Een groot deel van de conflicten zijn zogenaamde *protracted conflicts*, conflicten die al meer dan tien jaar duren. In de afgelopen twee jaar is er sprake van een trendbreuk in de afname van conflicten, mede als gevolg van het politieke geweld in het Midden Oosten.
- De fragiliteit van landen, zoals gemeten door de *SFI*, is wereldwijd de afgelopen twintig jaar 20% afgenomen. De 27 zeer fragiele en extreem fragiele staten bevinden zich allemaal op het Afrikaanse continent, met uitzondering van Afghanistan, Myanmar, Irak, Jemen en Pakistan.
- Het risico op politieke *instabiliteit* is volgens het PITF model het hoogste in Sub-Sahara Afrika. Bolivia komt naar voren als het grootste risicoland in Zuid-Amerika. In Zuid-Azië zijn met name Pakistan en Nepal uiterst broze landen.

- ‘Jonge anocratieën’ blijken uiterst kwetsbaar voor instabiliteit. Uit onze analyse komen drieëntwintig jonge anocratieën naar voren. De volgende landen van deze lijst werden *niet* gesignaleerd in de SFI of PITF-modellen: Haïti, Venezuela, Algerije, Tunesië, Libië, Egypte, Madagaskar, Bangladesh en Fiji.
- Illegitieme en ineffectieve regimes zijn daarnaast potentieel instabiel. Er zijn een relatief groot aantal landen met illegitieme en ineffectieve regimes, onder meer in Midden- en Zuid-Amerika, aan de grenzen van de Europese Unie en in Centraal- en Zuidoost Azië.
- Armoede en conflict leiden tot een neerwaartse spiraal. De armste landen worden disproportioneel door conflict getroffen terwijl conflict er weer toe leidt dat deze landen arm blijven, en ten opzichte van andere landen ook armer worden. De landen die het meest gebukt gaan onder deze armoedespiraal bevinden zich in Afrika.
- Economische afhankelijkheid van grondstoffen maakt landen kwetsbaar voor politieke instabiliteit. Risicolanden die voor meer dan 60% van hun BNP afhankelijk zijn van grondstoffen bevinden zich in het Midden-Oosten, de Kaukasus en Centraal-Afrika.
- De verwevenheid van een land in het internationale systeem hangt ook samen met politieke instabiliteit. Mate van mondialisering is hiervoor een goede indicator. Opmerkelijk is dat minst gemondialiseerde landen, in tegenstelling tot veel andere drijvende krachten, zich niet allemaal in Sub-Sahara Afrika bevinden. Het betreft landen als Oost-Timor, de Solomoneilanden, Afghanistan, de Comoren, de Palestijnse Autoriteit, Myanmar, Haïti, Oezbekistan en Turkmenistan.
- Landen waar voedseluitgaven een groot deel van de huishoudelijke uitgaven uitmaken zijn extra kwetsbaar voor prijsstijgingen van voedsel. Behalve de traditionele ontwikkelingslanden, komen uit deze analyse een aantal andere landen in onder meer in Centraal en Zuidoost-Azië naar voren.
- Historisch gezien vonden veel politieke crises plaats wanneer er sprake was van een *youth bulge*. Als *youth bulges* gepaard gaan met weinig economische ontplooiingsmogelijkheden voor de jonge bevolking kan dit destabiliserend werken. Landen die in het bijzonder te maken hebben met een *youth bulge* in combinatie met een lage economische groei in het afgelopen decennium zijn Zimbabwe, Swaziland en Yemen.
- De impact van natuurrampen in combinatie met een ineffectieve overheid is potentieel gevaarlijk. Kwetsbare landen hier zijn onder meer Laos, Haïti, Sri-Lanka, Somalië, Noord-Korea, Pakistan, Peru, de Centraal-Afrikaanse Republiek, Togo en Myanmar.

- Kindersterfte is geen causale factor van instabiliteit maar heeft wel een sterke voorspellende waarde. Kindersterfte is vooral hoog in het Sahel-gebied in Centraal- en West-Afrika. Landen met een bovengemiddelde kindersterfte hebben een driemaal zo hoog risico op instabiliteit.

Naast de 42 landen die door de SFI en de PITF geïdentificeerd worden, is er in het derde deel van dit hoofdstuk via negen verschillende benaderingen een aantal andere potentiële hotspots gesignaleerd. Op basis van de genormaliseerde scores van landen is hiervan een algehele ranglijst te maken.² Tabel 3 zet deze ranglijsten naast elkaar. Met deze benadering identificeren we zeven nieuwe risicolanden, namelijk Algerije, Bangladesh, Republiek Congo, Haïti, Laos, Libië en Madagaskar. Ook is het mogelijk de overlap en de verschillen tussen de drie benaderingen te visualiseren. Figuur 17 laat deze overlap zien.

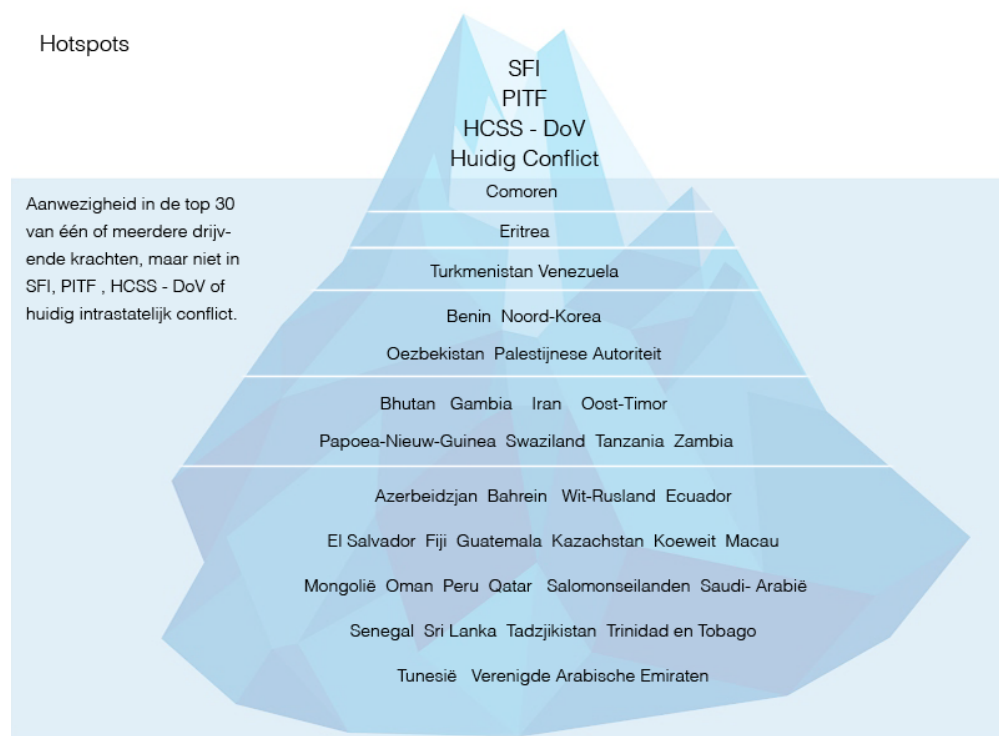


FIGUUR 17 DE OVERLAP EN DE VERSCHILLEN TUSSEN DE DRIE BENADERINGEN: SFI, PITF EN DRIJVENDE KRACHTEN.

#	STATE FRAGILITY INDEX	SCORE [16-25]	PITF MODEL	P (0,8-1)	HCSS DOV TOP 30	SCORE [0,52-0,91]
1	Somalië	25	Pakistan	1,00	Somalië	0,91
2	DR Congo	23	Djibouti	0,99	DR Congo.	0,78
3	Myanmar	22	Zimbabwe	0,99	Centraal-Afrikaanse Republiek	0,72
4	Tsjaad	22	Lesotho	0,98	Iraq	0,68
5	Sudan	22	Malawi	0,97	Haiti	0,67
6	Afghanistan	22	Ethiopië	0,97	Guinee	0,67
7	Centraal-Afrikaanse Republiek	21	Gabon	0,96	Myanmar	0,67
8	Ethiopië	21	Angola	0,96	Sudan	0,65
9	Irak	21	Oost-Timor	0,95	Mauritanië	0,65
10	Sierra Leone	19	Kameroen	0,94	Zimbabwe	0,63
11	Ivoorkust	19	Bolivia	0,94	Tsjaad	0,62
12	Niger	18	Nepal	0,93	Ivoorkust	0,61
13	Burundi	18	Nigeria	0,92	Uganda	0,60
14	Nigeria	18	Sierra Leone	0,92	Burundi	0,60
15	Guinee	18	DR Congo	0,91	Burkina Faso	0,58
16	Rwanda	17	Centraal-Afrikaanse Republiek	0,91	Sierra Leone	0,57
17	Uganda	17	Tsjaad	0,90	Madagascar	0,57
18	Jemen	17	Mali	0,89	Bangladesh	0,57
19	Zimbabwe	17	Guinee-Bissau	0,89	Republiek Congo	0,56
20	Guinee-Bissau	17	Irak	0,88	Liberia	0,56
21	Malawi	16	Guyana	0,87	Guinee-Bissau	0,56
22	Burkina Faso	16	Sudan	0,87	Angola	0,55
23	Pakistan	16	Burundi	0,86	Afghanistan	0,55
24	Mauritanië	16	Kirgizië	0,85	Mali	0,54
25	Angola	16	Burkina Faso	0,85	Laos	0,54
26	Liberia	16	Ivoorkust	0,84	Jemen	0,54
27	Kameroen	16	Equatoriaal-Guinea	0,84	Algerije	0,54
			China	0,83	Nigeria	0,54
			Guinee	0,82	Libië	0,53
			Togo	0,82	Niger	0,52
			Kenia	0,81		
			Mozambique	0,80		

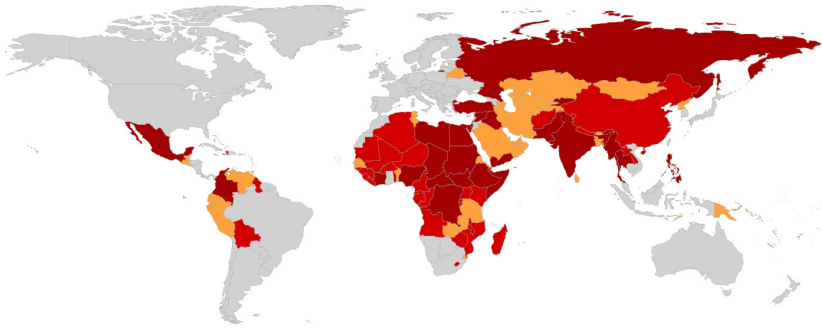
TABEL 3: POTENTIËLE HOTSPOTS: DE TOP 30 VAN SFI, PITF EN HCSS, DRIJVENDE KRACHTEN

Het in kaart brengen van een algehele top 30 op basis van de drijvende krachten benadering heeft het risico in zich dat er landen zijn die op meerdere dimensies slecht scoren (en daardoor een risico vormen), maar in het eindtotaal net wegvallen. Onze analyse leverde ook een langere lijst met landen op die langs meerdere dimensies kwetsbaar zijn voor instabiliteit op basis van specifieke drijvende krachten. De analyse visualiseren we hier met een ijsberg: onder water bevinden zich als het ware nog landen die niet in de ‘top 30’ figureren (zie Figuur 18).



FIGUUR 18 POTENTIËLE HOTSPOTS EN OVERIGE RISICOLANDEN (GEÏDENTIFICEERD DOOR ÉÉN OF MEERDERE DRIJVENDE KRACHTEN, MAAR NIET VOLGENS SFI, PITF, OF DOV NOCH EEN HUIDIGE HOTSPOT VAN CONFLICT).

Figuur 19 vat tenslotte de conclusies van dit hoofdstuk samen: het identificeert kwetsbaarheid van potentiële hotspots op basis van huidig intrastatelijk conflict (donkerrood), de gecombineerde SFI-PITF-HCSS lijst (rood) en landen die op een of meerdere dimensies kwetsbaar lijken voor instabiliteit en fragiliteit, maar niet in een van de ranglijsten terecht kwamen (oranje). Aan figuur 19 hebben we ook de huidige hotspots in het internationale systeem toegevoegd.



FIGUUR 19 HUIDIGE EN POTENTIËLE HOTSPOTS 2013: HUIDIG INTRASTATELIJK CONFLICT (DONKERROOD); SFI-PITF-HCSS LIJST (ROOD); GEÏDENTIFICEERD IN ÉÉN OF MEERDERE DRIJVENDE KRACHTEN MAAR NIET IN DE SFI-PITF-HCSS LIJST (ORANJE)

3 Recente Gebeurtenissen

3.1 Inleiding

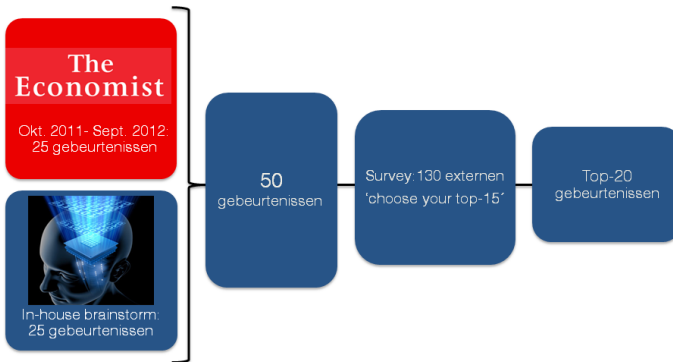
Hoe is het internationale veiligheidssysteem afgelopen jaar veranderd? Dit hoofdstuk beantwoordt deze vraag door te kijken naar de belangrijkste gebeurtenissen die iets zeggen over de onderliggende systemische bewegingen in de internationale (veiligheids)orde. De periode die is onderzocht loopt van oktober 2011 tot en met september 2012. De herverkiezing van President Putin, de ontwikkelingen rond het ontginnen van schaliegas, het conflict in Syrië en de instabiliteit in Mali: allen zeggen ze iets over de ontwikkelingen van het veiligheidssysteem. Deze en andere recente gebeurtenissen zullen we steeds plaatsen op het scenarioraamwerk van de *Verkenningen*. Door het geaggregeerde beeld te spiegelen aan de resultaten van de Strategische Monitor van 2012, kunnen we een idee krijgen van de langere termijn ontwikkelingen in het internationale systeem.

Gebeurtenissen staan niet op zich. Dikwijls duiden ze op bredere trends: ontwikkelingen waarvan de gebeurtenis een indicator is. Zo is de herverkiezing van Putin een teken van het toenemende autoritaire karakter van Rusland, kan het winnen van schaliegas leiden tot een veranderende internationale dynamiek rond grondstoffen, en past het conflict in Mali binnen een beweging van toenemende fragiliteit in Noord-Afrika. Het vroegtijdig signaleren en monitoren van deze potentiële trends kan helpen bij een snelle en effectieve inzet van capaciteiten. Voordat we kijken naar de potentiële trends bespreken we eerst de top-20 gebeurtenissen en de beweging in het scenarioraamwerk die daaruit volgen.

3.2 Top-20 relevante gebeurtenissen

De belangrijkste gebeurtenissen over de periode van 1 oktober 2011 tot 30 september 2012 zijn vastgesteld door een driedelige methode (zie ook Figuur 20).⁷⁷ Allereerst werden via een analyse van de rubriek 'The World this Week' in het wekelijks tijdschrift *The Economist* 25 gebeurtenissen geselecteerd. Om een mogelijke bias te compenseren werden daarna in een tweede stap

25 gebeurtenissen geselecteerd door analisten van HCSS. De resulterende 50 gebeurtenissen zijn vervolgens per digitale enquête voorgelegd aan een groep deskundigen in binnen- en buitenland, met verschillende achtergronden. Gevraagd werd 15 *events* te selecteren. De top-20 gebeurtenissen die uit deze derde stap naar voren komen duiden we aan als ‘meest relevant’ voor de periode oktober 2011 – september 2012 (in het vervolg kortweg als ‘2012’ aangeduid).



FIGUUR 20: METHODE SELECTIE TOP-20 GEBEURTENISSEN

Deze 20 gebeurtenissen zijn steeds aan een potentiële trend gekoppeld. De gebeurtenis ‘Toenemende schaliegasontginning’ in de VS duidt bijvoorbeeld op de potentiële trend van nieuwe geopolitiek van olie en gas. Daarbij moet worden opgemerkt dat niet iedere trend zich zal doorzetten. Of de verkiezing van president Morsi in Egypte een teken is van democratisering in het Midden-Oosten zal enkel de tijd kunnen uitwijzen. Sterker nog, deze gebeurtenis zou ook kunnen wijzen op een tegengestelde trend van verdere Islamisering van de regio. Het is dus niet zo dat iedere gebeurtenis per definitie uitmondt in de genoemde potentiële trend. De toekomst is niet te voorspellen. Wel kunnen we aangeven wat de meest waarschijnlijke ontwikkeling is. De redenering achter deze keuze is te vinden in de Annex.

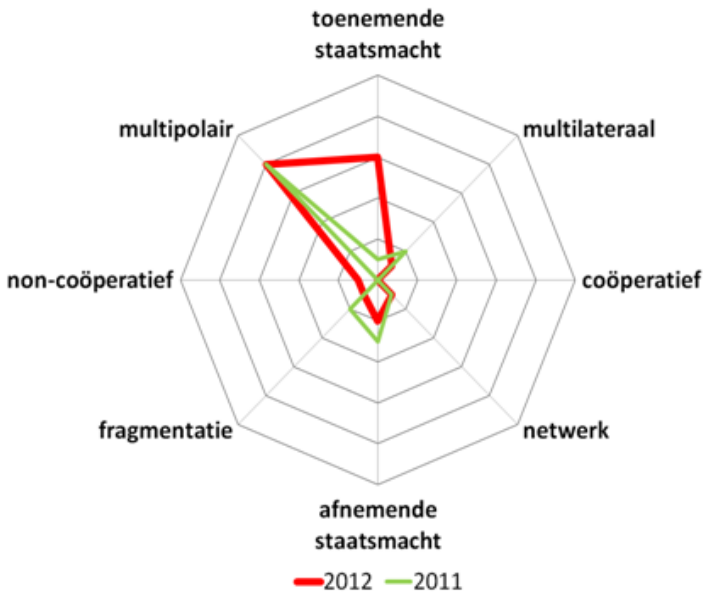
In de Annex wordt ook per gebeurtenis een aantal ‘indicatoren’ gegeven die kunnen duiden op de vertaling van gebeurtenis naar trend. In geval van de verkiezing van Morsi is dat bijvoorbeeld de opkomst en verdere organisatie van politieke partijen naast het Moslimbroederschap, of het relatief rustig verloop van verkiezingen. Naast deze indicatoren wordt aangegeven op welke bredere beweging in het scenarioraamwerk de gebeurtenis duidt. Tabel 4 geeft een overzicht van de gebeurtenissen, potentiële trends en beweging in het scenarioraamwerk.

GEBEURTENIS	POTENTIËLE TREND	BEWEGING SCENARIORAAMWERK
VS lanceren nieuwe militaire strategie met focus op Azië	Machtsspel Aziatisch-Pacifisch gebied	Multipolair
China en Rusland blokkeren pogingen om conflict in Syrië te beperken	Afbraak <i>Global Governance</i>	Multipolair
Toenemende schaliegasontginning in de VS	Nieuwe geopolitiek van olie/gas	Toenemende staatsmacht
Aanschaf vliegdekschip door China	Chinese assertiviteit	Toenemende staatsmacht
Putin (her)verkozen	Russische assertiviteit	Toenemende staatsmacht
Stuklopen P5+1 overleg over Iran's nucleaire programma	Instabiliteit Midden-Oosten	Multipolair
Uitblijven schuldovereenkomst in Amerikaans Congres	Instabiliteit Westerse landen	Afnemende staatsmacht
Machtspolitiek Zuid- en Oost-Chinese Zee (Senkaku/Diaoyu eilanden en de Scarborough Shoal)	Machtsspel Aziatisch-Pacifisch gebied	Multipolair
Morsi verkozen tot president Egypte	Democratisering Midden-Oosten	Toenemende staatsmacht
EU blokkeert Iraanse olie-export en andere internationale sancties tegen Iran	Instabiliteit Midden-Oosten	Multilateraal
Protesten tegen bezuinigingen in Griekenland, Spanje en Portugal	Instabiliteit Westerse Landen	Afnemende staatsmacht
Burgeroorlog in Mali, Moslimfundamentalisten krijgen controle over gebieden	Fragiliteit West-Afrika/Sahel	Fragmentatie
European Stability Mechanism goedgekeurd	Europese Integratie	Toenemende staatsmacht ⁷⁸
Eerste succesvolle koppeling Chinese ruimtevaartuigen in de ruimte	Chinese Assertiviteit	Toenemende staatsmacht
Turks vliegtuig neergeschoten in Syrië en horizontale escalatie van burgeroorlog	Instabiliteit Midden-Oosten	Multipolair
Verenigde Staten herstellen diplomatieke betrekkingen met Myanmar	Scharnierstaten	Multipolair
Karzai ondertekent een strategisch pact met India	Machtsspel Centraal- / Zuid-Azië	Multipolair
Gewelddadige protesten in de moslimwereld in reactie op een film over de profeet Mohammed	Instabiliteit Noord-Afrika	Netwerk
Pakistan eist stop drone-aanvallen (toename gebruik van en protest tegen drones)	Machtsspel Centraal- / Zuid-Azië	Non-coöperatief
Vice-president Xi Jinping zegt ontmoeting met Hillary Clinton af	Machtsspel Aziatisch-Pacifisch gebied	Multipolair

TABEL 4: TOP-20 GEBEURTENISSEN 2012

3.3 Bewegingen in het scenarioraamwerk

In welke richting evolueert de internationale veiligheidsorde? Figuur 21 vat de geaggregeerde beweging in het scenarioraamwerk samen. We geven tevens de beweging van de vorige editie van de HCSS Strategische Monitor weer. Zoals ook toen is opgemerkt presenteren we deze ‘optelling’ met enige terughoudendheid.⁷⁹



FIGUUR 21: BEWEGING IN HET SCENARIORAAMWERK 2012/2011

Voor de selectie van gebeurtenissen van oktober 2011-september 2012 is een robuuste methode ontwikkeld. Hoewel de resulterende ‘bewegingen’ over beide jaren op andere wijzen zijn verkregen, is een vergelijking in een aantal opzichten interessant. In het algemeen vallen drie zaken op.

Een eerste observatie is dat, net als in 2011, veel gebeurtenissen passen binnen een ‘multipolair’ internationaal veiligheidssysteem, waarin de wereld verdeeld is in meerdere (‘multi’) concurrerende machtsblokken op politiek, economisch, militair en cultureel gebied. Dat blijkt dit jaar bijvoorbeeld uit de gebeurtenissen in het Midden-Oosten (Syrië, Iran) en Zuidoost-Azië (China in het bijzonder).

Hiermee verband houdend valt ten tweede op dat een groot aantal gebeurtenissen duidt op toenemende staatsmacht. Dit past in een multipolaire wereld, met meerdere en botsende machtscentra die hun belangen actief proberen veilig te stellen en hun invloed – ook binnenlands – pogen te verstevigen. Dit heeft vooral te maken met opkomende landen die hun toenemende macht steeds assertiever aanwenden om belangen veilig te stellen. Zes gebeurtenissen uit de top-20 zijn als zodanig geïdentificeerd – van de verkiezing van Putin tot aanschaf van een vliegdekschip door China. Opvallend is dat in de Strategische Monitor van 2012 slechts één gebeurtenis als ‘toenemende staatsmacht’ werd gescoord.

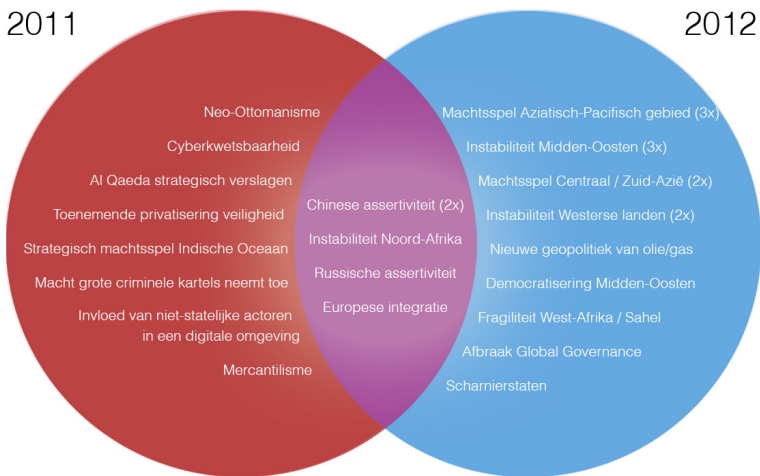
Er moet echter worden opgemerkt dat de term ‘multipolair’ zoals gebruikt in het scenarioraamwerk ook aanleiding kan geven tot verwarring. In het raamwerk verwijst de term naar een wereld waarbij invloedssferen niet met elkaar samenwerken en waarvan de tegenhanger ‘multilateraal’ is: een systeem waar samenwerking tussen staten domineert. Volgens de gangbare leer van de internationale betrekkingen is de tegenhanger van een multipolair systeem echter een *unipolair* of *bipolair* systeem.

Bovendien, een multipolair systeem wordt tevens gekenmerkt door samenwerking, vooral binnen invloedssferen. De lancering van een nieuwe Amerikaanse militaire strategie met een focus op Azië is bijvoorbeeld een teken van multipolariteit die tegelijkertijd verdere samenwerking in de hand werkt met landen in de regio die binnen de ‘Amerikaanse’ invloedssfeer vallen. Hetzelfde geldt voor het als ‘multipolair’ geïdentificeerde herstel van diplomatieke relaties tussen de VS en Myanmar. Samenwerking tussen staten (VS en Myanmar) is onderdeel van een antagonisme tussen machtscentra (China en de VS) op systeemniveau.

Een derde observatie is dat de relativisering van vorig jaar op de toenemende staatsmacht – een duidelijk kleinere, maar toch goed zichtbare ‘beweging’ richting niet-staatelijke actoren – in 2012 vrijwel is weggevallen. Dit is het correlaat van toenemende macht van staatsblokken in een multipolaire wereld. Er moet wel worden opgemerkt dat deze verandering ten opzichte van vorig jaar wellicht te maken heeft met de nieuwe methode. Als we bijvoorbeeld kijken naar de gebeurtenissen die in de HCSS-poll en de *Economist* naar voren komen, zien we daarin dat de nadruk op niet-staatelijke actoren sterker wordt benadrukt (zie de Annex). Deze beweging wordt blijkbaar door de grootste gemene deler van de gepolste experts minder relevant gevonden.

3.4 Trends

In een wereld van toegenomen complexiteit en onzekerheid in de veiligheidsomgeving, volgen ontwikkelingen elkaar in rap tempo op. Sommige gebeurtenissen vormen zo'n radicale breuk met het verleden dat het aannemelijk is dat ze zich vertalen in trends die impact hebben op stabiliteit in de wereld, zoals de val van de Berlijnse muur in 1989. Maar bij veel andere gebeurtenissen is het de vraag of ze uitmonden in dergelijke trends. Het vroegtijdig monitoren van trends kan helpen bij de inzet van capaciteiten. Met dat doel voor ogen bekijken we hier de belangrijkste potentiële trends uit 2012. Als we deze vergelijken met 2011 krijgen we Figuur 22.



FIGUUR 22: VERGELIJKING TUSSEN TRENDS UIT 2011 EN 2012 (ROOD: ENKEL 2011; PAARS: 2011 EN 2012; BLAUW: ENKEL 2012)

De figuur laat zien dat er vier trends in 2012 terugkeren (paars). Tegelijkertijd vallen er acht weg (rood) en komen er negen bij (blauw). Dit kan op meerdere manieren worden geïnterpreteerd:

- De terugkerende trends verwijzen doorgaans naar ontwikkelingen die de afgelopen jaren zijn versterkt, bijvoorbeeld in het geval van Russische assertiviteit.

- Trends die dit jaar niet terugkeren kunnen duiden op ontwikkelingen die niet doorzetten. Dit kan echter pas over langere perioden worden vastgesteld. Het kan immers goed zijn dat het gaat om meer sluimerende ontwikkelingen, die niet *ieder* jaar resulteren in een top-20 gebeurtenis. Het niet terugkeren van een trend betekent dus geenszins dat er geen belangrijke gebeurtenissen zijn geweest die hiermee verband houden, enkel dat deze niet tot de meest relevante gebeurtenissen worden geschaard over het afgelopen jaar. Het ontbreken van een gebeurtenis die duidt op cyberkwetsbaarheid wil niet zeggen dat deze trend niet doorzet. Het geldt eerder andersom: het is opvallend dat enkele trends wél prominent terugkomen: Chinese en Russische assertiviteit; Instabiliteit Noord-Afrika; en Europese integratie.
- Wat betreft nieuwe gebeurtenissen kan het gaan om een mogelijk ontluikende beweging waarvoor de gebeurtenis als vroeg signaal optreedt, wat wellicht het geval is voor schaliegasontginning. Verder kan het gaan om een trendbreuk waarbij de gebeurtenis de cesuur markeert – zoals de diplomatieke toenadering tussen de VS en Myanmar.
- Sommige potentiële trends komen niet terug in exact dezelfde gedaante, maar als onderdeel van een bredere of aanverwante ontwikkeling. Zo werd er in de vorige strategische monitor een trend gesuggereerd richting toenemende machtsstrijd in de Indische Oceaan. Dit jaar waren er geen top-20 gebeurtenissen die naar deze specifieke trend verwezen. Tegelijkertijd zijn de gebeurtenissen die corresponderen met de trend richting machtsspel in het Aziatisch-Pacifisch gebied hier wel nauw verwant aan.

De trends zeggen tevens iets over de geografische locatie van conflicten, en het belang dat daaraan wordt gehecht. Sub-Sahara Afrika, Latijns Amerika en Noord-Europa komen niet of nauwelijks aan de orde. Tegelijkertijd wordt het beeld bevestigd van problemen rondom zwak bestuur, etnisch-religieus conflict, en terrorisme in de *gordel van instabiliteit*, die loopt van Midden-Amerika via West-Afrika naar Zuid-Azië. Hoewel geen trends gesignaleerd zijn die verband houden met gebeurtenissen in Midden-Amerika, is dit zeker zo voor het Midden-Oosten. Tevens werd de trend bevestigd van instabiliteit in Noord-Afrika. Beide regio's liggen aan de randen van Europa. De instabiliteit in Noord-Afrika als gevolg van de oorlog in Libië vergroot de kwetsbaarheid van deze regio. Dit betreft de hele band van Zuid-Europa, West-Afrika, de Sahel, Noord-Afrika en het Midden-Oosten.

De potentiële trends uit 2012 houden veelal verband met de steeds sterkere rol van opkomende landen en machtsblokken in een multipolair systeem. Het lijkt niet toevallig dat zowel Russische en Chinese assertiviteit ook dit jaar weer terugkomen. De zorgen om Ruslands assertieve houding op het internationale toneel houden de gemoederen bezig. Dat bleek vooral rondom de versterkte positie van President Putin en binnenlandse maatregelen, zoals de inperking van mensenrechten en vrijheden en de aanpak van de oppositie. Ook op het buitenlands vlak is Rusland assertiever. Met name de opstelling rond het conflict in Syrië is een bevestiging dat Rusland een eigen, niet-westers geluid wil versterken en de belangen op het internationale toneel wil verdedigen.

De trend ‘Chinese assertiviteit’ verwijst vooral naar de rol van China in de Aziatische regio, met name de uitbreiding van haar invloedssfeer. Het effect van de toenemende assertiviteit van China en Rusland uit zich ook op het gebied van internationale *governance*. Zo stond de VN machteloos tegenover het Russische en Chinese veto tegen een resolutie om het geweld in Syrië te beperken.

Het ontluikende multipolaire karakter van het internationale systeem wordt met name onderstreept door ontwikkelingen in Azië en het Midden-Oosten. De concurrentie om olie- en gasvoorraden en visserijgronden in de Zuid-Chinese Zee, de toenemende zorgen om het Chinese militaire beleid (beide vallen onder ‘machtsspel Aziatisch-Pacifisch gebied’), maar ook de ontwikkelingen in Centraal Azië, met name de regionale competitie tussen India en Pakistan (‘machtsspel Centraal-/Zuid-Azië’) getuigen hier allen van. Dit wordt eveneens duidelijk door de nieuwe Amerikaanse militaire strategie die zich grotendeels richt op Azië en het Pacifisch gebied. Bovendien is het waarschijnlijk dat door toenemende schaliegaswinning in de VS de geopolitieke verhoudingen rondom energie grondig zullen veranderen en consequenties zal hebben voor verhoudingen met het Midden-Oosten. De ontginning van grote reserves schaliegas in de Verenigde Staten vormt een voorbode voor een veranderende rol van de VS op het internationale toneel. Instabiliteit in het Midden-Oosten wordt ook duidelijk in de spanningen rondom de veiligheidssituatie in Iran en de confrontatie met het Westen rond het nucleaire programma.

Een andere trend die dit jaar is gesignaleerd betreft de rol van zogeheten scharnierstaten-landen die op de grensvlakken liggen van verschillende invloedssferen en die tegelijkertijd banden kunnen aanknopen met verschillende machtscentra. Dit zijn meestal landen die een positie van groot strategisch

belang innemen. In sommige gevallen kunnen ze hun positie versterken door een grotere rol voor zichzelf op te eisen in de regionale politiek. Het afgelopen jaar kwam dit nadrukkelijk naar voren met de democratisering van Myanmar. Dit proces is geenszins afgerond, maar wordt wel aangegrepen door Westerse landen om politiek en economisch te kunnen investeren en daarmee de regionale positie vis-à-vis China te verbeteren. Een vergelijkbare situatie bestaat ook in Vietnam en landen als Georgië, Oekraïne en Turkije. De verwachting is dat deze landen een steeds belangrijkere rol spelen in de verdere ontwikkeling van het multipolaire systeem.

Figuur 22 illustreert tevens de onzekerheid rondom het uitpakken van de economische crisis in Europa. Enerzijds is er een trend richting toenemende politieke en sociale instabiliteit van enkele zuidelijke landen, zoals Griekenland en Spanje. Tegelijkertijd wijst de goedkeuring van het *European Stability Mechanism* (ESM) op een trend van toenemende (economische) integratie.

3.5 Conclusie

Deze analyse van de dynamiek in het internationale systeem suggereert een beweging richting toenemende staatsmacht in een multipolaire wereld. In 2012 is gebruik gemaakt van een robuustere methode, waardoor in tegenstelling tot het jaar daarvoor de sterker wordende staatsmacht duidelijk naar voren komt. Dit wordt geïllustreerd door het feit dat in de meeste gebeurtenissen vooral China, Rusland en de VS een belangrijke rol spelen.

Veel gebeurtenissen en potentiële trends duiden op botsende belangen in het Midden-Oosten en Zuid- en Oost-Azië—van het getouwtrek rondom de Senkaku/Diaoyu eilanden, tot de burgeroorlog in Syrië. Dit duidt op een verschuiving ‘oostwaarts’, wat verband houdt met de toenemende assertiviteit van opkomende staten als China en Rusland. Verder springt er dit jaar een aantal potentieel nieuwe trends in het oog. Daarbij past de rol van scharnierstaten en het machts spel in het Aziatisch-Pacifisch gebied in een toenemend multipolaire internationale (veiligheids)orde. Tegelijkertijd wijst een aantal gebeurtenissen op onrust langs de randen van het Europese continent. De instabiliteit in het Midden-Oosten en Noord-Afrika vormt een steeds reëlere bedreiging voor de Europese welvaart door potentiële *spill-over effects*.

De resulterende beweging in het scenarioraamwerk benadrukt vooral non-coöperatieve gebeurtenissen. Enerzijds kan dit een teken aan de wand zijn

dat een meer multipolaire wereld gepaard gaat met toenemende conflicten. Anderzijds zou dit kunnen wijzen op een *'bad news bias'*: onze neiging om vooral oog te hebben voor negatieve berichtgeving. Burgeroorlogen komen dag in dag uit op de buis, positieve ontwikkelingen krijgen meestal minder zendtijd. Enkel een periodiek terugkerende analyse kan uitwijzen of de trends en de beweging in het scenarioraamwerk die dit jaar zijn geobserveerd zich zullen doorzetten. Oftewel, één zwaluw maakt nog geen zomer.

4 Multilinguale Metafore 2012

4.1 Inleiding

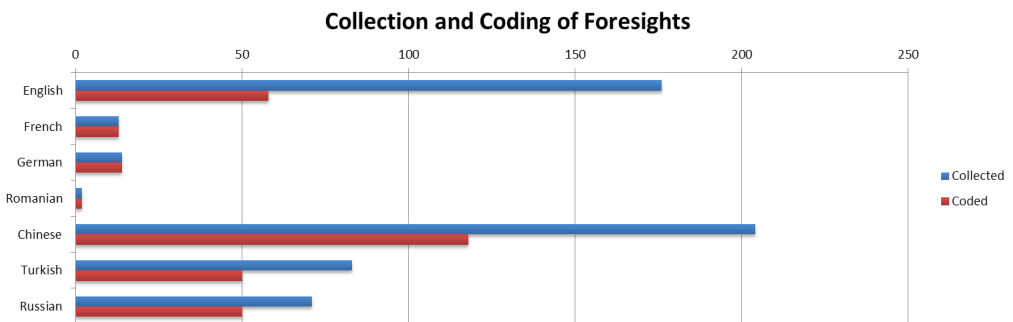
Dit jaar heeft opnieuw een indrukwekkende oogst aan wereldwijde verkenningen over de toekomst van internationale veiligheid opgeleverd. Het HCSS Metafore⁸⁰-team verzamelt dit soort *foresight*-studies al een paar jaar en heeft daarmee een *future-base* opgebouwd: een database met verschillende inzichten over de toekomst op basis van diverse methoden, taaldomeinen, ideologieën enz. Het idee achter deze *future-base* is dat de complexiteit van het internationale systeem vereist dat we de toekomst beschouwen vanuit verschillende perspectieven. Of we ons daar nu bewust van zijn of niet, onze blik op de toekomst is gekleurd door onze geografische locatie, onze cultuur en *mindset*, onze politieke structuren en gevoeligheden, enz. We zien dat de globalisering vooralsnog niet leidt tot sterk gedeelde visies op wat de toekomst van internationale veiligheid kan brengen. Slechts zelden wordt getracht om die diverse zichtpunten op een systematische manier te verzamelen, naast elkaar te plaatsen en met elkaar te vergelijken. Dat is nu precies wat de Metafore-aanpak wél doet. Gebruik van een dergelijke multi-perspectivische *future-base* in beleidsprocessen, capaciteitenontwikkeling en -verwerving, ecosysteemkeuzes⁸¹ enz. stelt in staat om in een complexe en onzekere veiligheidsomgeving robuustere, meer toekomstvaste keuzes te maken.

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste conclusies gepresenteerd van de actualisering van de Metafore-database met inzichten uit *foresight*-studies die vorig jaar gepubliceerd werden. Het betreft Westerse (Engels-, Frans- en Duitstalige) studies, alsmede studies in het Chinese, het Russische en, voor het eerst, het Turkse taaldomein. Na een korte beschrijving van de gebruikte methode, wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de belangrijkste bevindingen met betrekking tot thema's, actoren, regio's, drijvende krachten (*drivers*) en domeinen die in de studies geassocieerd worden met de toekomstige internationale veiligheidsomgeving. Dit hoofdstuk geeft de bevindingen op hoofdlijnen. Lezers die geïnteresseerd zijn in gedetailleerdere analyses en concrete tekstfragmenten

uit de individuele taaldomeinen verwijzen we naar de online gepubliceerde Annex. Hierin staat ook de volledige bibliografie.

4.2 Methode

In totaal zijn ongeveer 500 verkenningen in de Engelse, Franse, Duitse, Roemeense, Russische, Chinese en Turkse taal verzameld die in de loop van vorig jaar gepubliceerd werden.⁸² Al deze *foresight*-studies werden geïdentificeerd op basis van een zelfde online-zoekopdracht voor alle taaldomeinen. Deze zoekopdracht bevatte drie belangrijke groepen van woorden. Als eerste een inhoudelijke groep van woorden met betrekking tot veiligheid. Dan een tijdgerelateerde groep van woorden om ervoor te zorgen dat de studies over de toekomst gaan. Ten slotte een geografische groep van woorden gericht op het voorkomen van een te smalle geografische focus. Alle studies werden ingedeeld op basis van hun taal (zie Figuur 23), hun focus (bijv. algemeen, defensie, technologie) en de bron van de studie (overheden, particuliere organisaties, onderzoeksinstituten). De belangrijkste van deze studies, in totaal zo'n 300, werden manueel gecodeerd. Dit houdt in dat alle tekstfragmenten die handelen over concrete aspecten van de toekomstige veiligheidscontext – zoals de belangrijkste actoren, regio's, *drivers*, domeinen en belangrijke ontwikkelingen – voorzien werden van een 'code' in een softwareprogramma (Dedoose).⁸³ Door hetzelfde coderingsschema te gebruiken, konden de verschillen tussen de taaldomeinen systematisch in kaart worden gebracht. Tezelfdertijd werden ook alle studies, met uitzondering van de Chinese⁸⁴, onderzocht op de belangrijkste behandelde thema's met behulp van *textmining*-tools. Meer details over de gebruikte methoden zijn te vinden in de Annex.



FIGUUR 23 VERZAMELING EN CODERING VAN FORESIGHTS VOOR ELK TAALDOMEIN.

4.3 Actoren

Algemene bevindingen

	State Actor	Non-State Actor	Intergovernmental Organization	Less Cooperative	More Cooperative	Totals
State Actor		103	149	152	246	650
Non-State Actor	103		17	31	45	196
Intergovernmental Organization	149	17		30	115	311
Less Cooperative	152	31	30		6	219
More Cooperative	246	45	115	6		412

FIGUUR 24 ACTOREN

Als eerste valt op dat in de *foresight*-studies van vorig jaar in alle taaldomeinen de staat weer centraal staat als de meest dominante actor in het internationale systeem. De manuele analyse (zie Figuur 24) laat zien dat statelijke actoren bijna 3,5 keer vaker werden gecodeerd dan niet-statelijke actoren (650 vs. 196). De analyse op basis van *textmining* van de Engelstalige studies bevestigt dat de term ‘countries’ vaker in combinatie met ‘security’ voorkomt dan elke andere term. Dit was ook het geval in de Russische, Turkse en Franse studies. Het lijkt erop dat, na een decennium waarin een variëteit aan niet-statelijke actoren – zoals multinationals, NGO’s en terroristische organisaties – de positie van de natiestaat naar de kroon leek te steken, de staat weer terugkeert in de *driver seat*. Onze analyse duidt op twee factoren die hierbij een rol hebben gespeeld:

- de geconstateerde verzwakking van de terroristische dreiging; een dreiging die weliswaar nog steeds zichtbaar is in recente toekomstverkenningen, maar veel minder prominent dan in de eerste tien jaar na 9/11; en in het bijzonder
- de impact van de financieel-economische crisis, die er toe geleid heeft dat staten c.q. nationale overheden hun autoriteit in het internationale systeem lijken te hebben herbevestigd, onder meer door het inbrengen van enorme hoeveelheden geld in steunfondsen, door hun invloed op ‘markten’ te coördineren en door het formuleren van vernieuwend beleid op verschillende gebieden, zoals de verduurzaming van de economie, maar ook door meer protectionistische maatregelen.

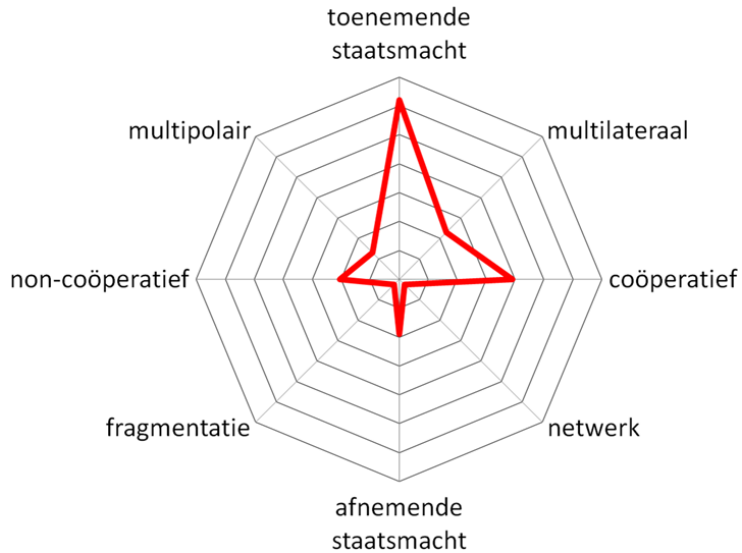
Daarnaast valt ook de hoge score van intergouvernementele organisaties op als toekomstige speler in de internationale veiligheid: deze werden bijna even vaak als natiestaten genoemd. Dit weerspiegelt waarschijnlijk de toegenomen rol van organisaties als het IMF, de Wereldbank en de EU in de nasleep van de financieel-

economische crisis, een ontwikkeling die veel studies lijken te extrapoleren naar de toekomst.

De tweede, wellicht enigszins verrassende, conclusie is dat er meer samenwerking tussen de verschillende actoren wordt verwacht in de toekomst dan nu het geval is. De manuele codering leverde aanzienlijk meer gevallen op van ‘meer’ (294) dan van ‘minder’ toekomstige coöperatie (132) tussen actoren. Deze vaststelling geldt zowel voor statelijke als niet-statale actoren, die beiden bijna twee keer zo vaak voorkomen in combinatie met ‘meer samenwerking’ als met ‘minder samenwerking’. HCSS beschouwt deze bevinding als robuust omdat ze ook bevestigd wordt door de geautomatiseerde analyse (*textmining*).⁸⁵

Het is opmerkelijk dat, ondanks de sombere stemming over de toestand van de wereld in veel lopende beleidsdiscussies, veel serieuze studies over internationale veiligheid een dergelijk ‘multilateraal’ toekomstbeeld schetsen. Het onlangs gepubliceerde *Global Trends 2030*⁸⁶ van de Amerikaanse National Intelligence Council, bijvoorbeeld, identificeert twee *game changers*, *Potential for Increased Conflict* en *Wide Scope of Regional Instability*, die duiden op minder samenwerking. Maar tegelijkertijd wijzen twee van de vier scenario’s, *Fusion* en *Non-State World*, op meer samenwerking. We stellen vast dat in het toekomstig wereldbeeld dat uit de *foresight*-studies naar voren komt nog steeds een aanzienlijk potentieel voor toekomstige conflicten bestaat. Maar toch tekenen zij de toekomst niet alleen in somber(der)e kleuren: *Vijftig tinten grijs*, met een duidelijke dominantie van de heldere grijs tinten, lijkt een meer passende omschrijving.

Als we de Westerse bevindingen van 2012 over de toekomstige actoren in het internationale systeem en hun onderlinge verhoudingen projecteren op het scenarioraamwerk van de *Verkenningen*, krijgen we het beeld in Figuur 25.

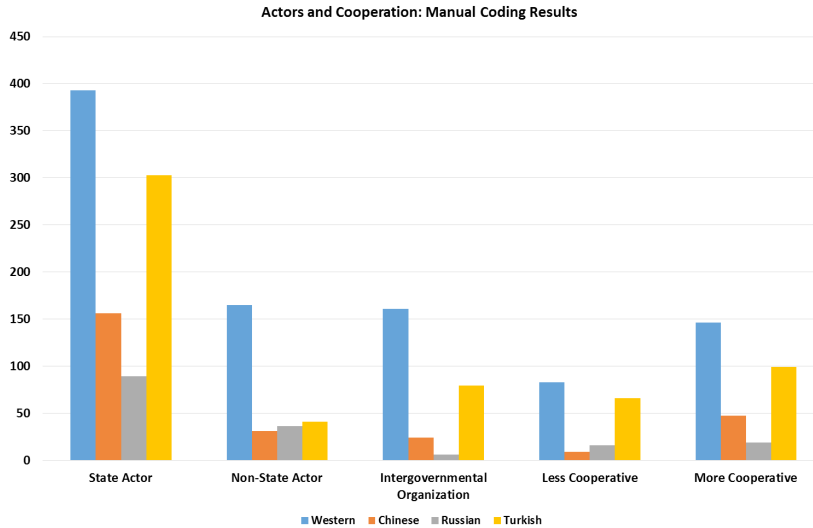


FIGUUR 25 MULTILINGUALE ANALYSE TEGEN HET ASSENSTELSEL (HET SCENARIORAAMWERK) VAN DE VERKENNINGEN⁶⁷

Het kwadrant rechtsboven springt hier duidelijk uit. Het duidt op staten die meester (willen) zijn van hun eigen lot, maar wel bereid zijn meer samen te werken. Het tweede, aanzienlijk minder prominente, kwadrant bevindt zich linksboven en wijst eveneens op de dominantie van staten in het internationale systeem, maar dan minder geneigd tot samenwerking. De onderste twee kwadranten die duiden op invloed van niet-statelijke actoren lijken uit de mode te raken, maar ook hier zien we dat ‘meer samenwerking’ hoger scoort dan ‘minder samenwerking’.

Vergelijking over de taaldomeinen

De belangrijkste verschillen tussen de vier grote taaldomeinen die dit jaar werden geanalyseerd (Westerse, Russisch, Chinees en Turks) worden in Figuur 26 weergegeven.



FIGUUR 26 ACTOREN EN SAMENWERKING

We zagen al dat statelijke actoren over het geheel van de *foresight*-studies 3,5 keer vaker werden genoemd dan niet-statale actoren. Figuur 26 toont aan dat de twee belangrijkste algemene bevindingen, dat de invloed van statelijke actoren en de bereidheid tot samenwerking toenemen, opmerkelijk consistent zijn in alle taaldomeinen. We zien wel verschillen in de mate waarin staten belangrijker geacht worden dan niet-staten. De hoogste ratio vinden we in het Turkse taal-domein, waarin staten meer dan 7 keer vaker werden genoemd dan niet-statale actoren, gevolgd door het Chinese taal-domein met 5 keer vaker, het Russische met 3 keer vaker en het Westerse met 2,3 keer vaker. Vermeldenswaard is de hoge score van intergouvernementele organisaties (IGO's), een categorie die niet expliciet was opgenomen in het scenario-ramwerk van de *Verkenningen*. Het zijn daarbij vooral de Turkse *foresights* die het belang van IGO's sterk beklemtonen, terwijl de Westerse en Chinese studies dat net iets minder doen en de Russische beduidend minder.

Met betrekking tot de aard van de interactie tussen deze actoren, zien we in alle taaldomeinen een tendens naar meer samenwerking. De Chinese studies laten 5,2 keer vaker 'meer samenwerking' zien dan 'minder samenwerking', Westerse studies 1,7 keer vaker, Turkse studies 1,5 keer vaker en Russische studies 1,1 keer vaker. Deze verschillen kunnen tot op zekere hoogte culturele verschillen weerspiegelen, bijvoorbeeld Chinese auteurs die misschien minder geneigd zijn

negatieve gevoelens over de toekomst te benoemen. Niettemin kunnen deze resultaten niet zo maar terzijde worden geschoven. Ze bieden tegenwicht tegen de ‘kommer en kwel’-geur die uit de mediaberichtgeving van hedendaagse gebeurtenissen opstijgt, zoals weerspiegeld in Hoofdstuk 3.

4.4 Thema's

Wat waren de belangrijkste thema's die vorig jaar uit de *foresight*-literatuur naar voren kwamen? We concentreren ons op de belangrijkste thematische bevindingen in de verschillende taaldomeinen; voor een meer gedetailleerde behandeling verwijzen we de lezer naar de Annex.

Westers - Engels

De volledig geautomatiseerde analyse van 209 Engelstalige toekomstverkenningen met Leximancer, een *textmining*-programma, levert het volgende beeld op.

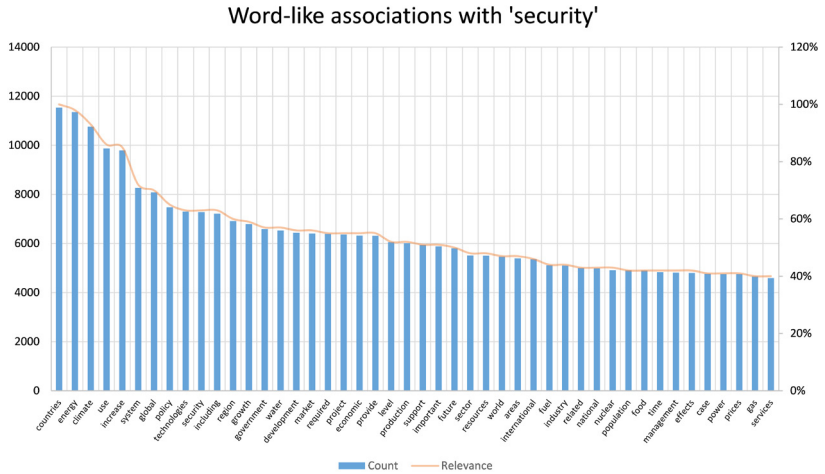
Theme	Concepts	Connectivity
resources	energy, production, resources, water, sector, gas, supply, price, costs, reduce, investment, improve, case, current, significant, result, demand, power, natural, oil, example, potential, emissions, produce, sources, land, chain, competition, estimated, standards, consumers, reduction, lower, carbon, compared	100%
countries	countries, change, global, climate, level, region, important, economic, related, world, China, continue, social, become, remain, financial, scenarios, emerging, trends, tion, problems, events, strong, crisis, education	94%
system	system, including, development, required, provide, support, management, process, based, activities, operations, needs, planning, range, integration, innovation, local, opportunities, building, ensure, control, implementation, specific, defined, funding	89%
environmental	environmental, effects, time, risk, major, sustainable, terms, lead, key, further, direct, recent, structure, human, place, several, efforts, general, main, value, conditions, reform, making, during, given, ing	82%
policy	policy, government, international, national, challenges, different, play, political, role, take, states, institutions, Eu, concerns, groups, interests, following, United States, society, clear	78%
increase	increase, market, growth, areas, food, economy, impact, large, share, expected, growing, agricultural, decades, higher, urban, account, factors, health, domestic, due, low, capital, affect, rapid, export, period, flows	74%
security	security, future, public, work, issues, response, force, focus, report, community, actions, strategic, present, threats, discussed, individual, cooperative	51%
possible	possible, approach, address, order, strategy, critical, study, form, initiatives, established, framework, decisions, practices	51%
use	use, technology, project, industry, services, likely, infrastructure, greater, existing, data, model, disposal, business, companies, design	50%

FIGUUR 27 WESTERSE THEMA'S

De eerste kolom geeft de belangrijkste ontdekte thema's weer: clusters van concepten die vaak samen voorkomen in de hele reeks documenten, hier weergegeven in afnemende volgorde van belangrijkheid. De tweede kolom geeft per thema de belangrijkste onderliggende deelconcepten weer. De derde kolom toont het relatieve belang van de thema's, met een score van 100% voor het belangrijkste thema en de anderen in volgorde van afnemend belang daaronder. Figuur 27 geeft aan dat *resources* het meest voorkomende thema is in de *foresight*-studies over veiligheid. Dit bredere thema omvat concepten die te maken hebben met verschillende grondstoffen, vooral 'energie', maar ook 'water' en 'land', en concepten die verwijzen naar een krimpende markt voor *resources*. Volgens de Engelstalige studies kunnen hier in de toekomst allerlei veiligheidsproblemen uit voortvloeien. Ook de thema's *increase* (74%) en *use* (50%) lijken gerelateerd aan het thema *resources*, omdat ze inzoomen op relatieve schaarste en de behoefte aan meer technologie om het gebruik van verschillende *resources* te optimaliseren.

Het tweede thema is wat diverser en moeilijker te duiden, maar veruit de meest voorkomende concepten binnen deze cluster zijn de begrippen *countries* en *change*. De aanwezigheid van begrippen als *climate*, *economic*, *financial*, *China* en *social* suggereert dat dit cluster verwijst naar de (veiligheids-)uitdagingen waarmee landen waarschijnlijk te maken krijgen in deze verschillende beleidsterreinen. Dit zou de eerder gedane bevinding bevestigen dat landen hernieuwd aan invloed winnen binnen het internationale systeem, ten goede of ten kwade. Verder blijkt dat de cluster *environmental* vrij hoog scoort, net als clusters die over *governance* gaan: *system management* en *policy*.

Van bijzonder belang zijn de concepten die in directe combinatie met het begrip *security* voorkomen. Waar Figuur 27 de belangrijkste thema's toont uit de volledige tekst van al deze documenten, zoomt Figuur 28 in op de tekstfragmenten die het woord *security* bevatten en identificeert het de termen die binnen deze fragmenten voorkomen. De meest voorkomende associatie krijgt de hoogste score (100%), en de andere associaties worden gescoord in relatie tot de meest voorkomende (dus '50%' betekent de helft minder dan de hoogst scorende associatie) Figuur 28 toont alle concepten die op basis van deze logica minstens 40% scoren.



FIGUUR 28 ASSOCIATIES MET 'VEILIGHEID'

Hieruit blijkt dat het woord *countries* het vaakst voorkomt in combinatie met het begrip *security*. Dit bevestigt wederom het toegenomen belang van staten. Deze 'terugkeer van de staat' vinden we ook terug in de *textmining*-resultaten uit het Franse taaldomein, waarbij *nationale* vaak blijkt samen te gaan met *sécurité* en verder *Etats* en *l'Etat* in het algemeen vaak voorkomen. De twee woorden die het vaakst in combinatie met *sécurité* voorkomen blijken *énergie* en *climat* te zijn, wat aangeeft dat deze twee thema's veel aandacht kregen in Franse teksten over het veiligheidsdebat vorig jaar. Verder naar beneden op de lijst valt het belang van *technologies*, *eau*, *marché*, *économique* en – opnieuw – *ressources*.

4.5 Vergelijking van taaldomeinen

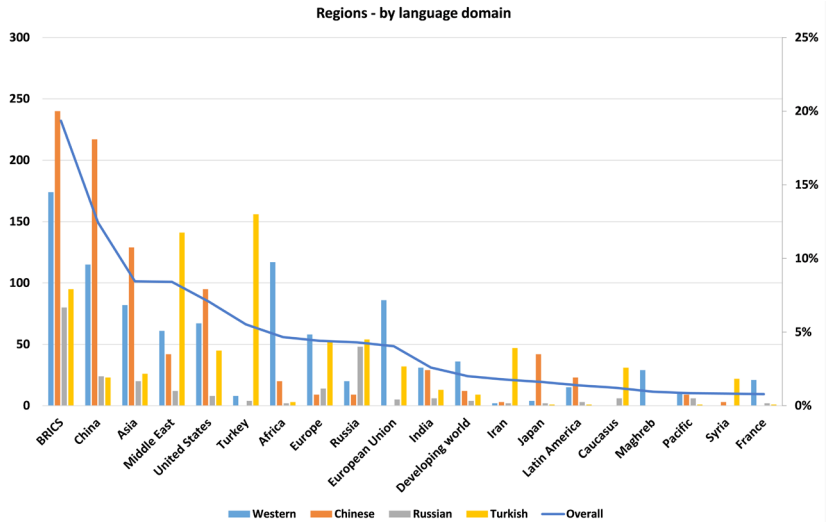
We zien een aantal frappante verschillen in de belangrijkste thema's die in de verschillende taaldomeinen opduiken en in de associaties met het begrip 'veiligheid'. Eén van de meest opvallende bevindingen is de relatief lage score voor het thema *defence* (in de militaire betekenis) in de *textmining*-resultaten. De militaire dimensie komt alleen in de Turkse studies prominent naar voren, terwijl de Westerse, Chinese en Russische studies meer nadruk leggen op 'softere' veiligheidsthema's. Dit jaar blijkt in de Russische studies bijvoorbeeld het thema *development* het belangrijkste thema te zijn door alle teksten heen, met een score van 100%⁸⁸, net als in de Franse en Duitse studies.⁸⁹ In de Russische set vinden we ook thema's als *economy* (44%) en *ecology* (7%) terug, alsmede een aantal

eerder politieke thema's (zoals beleid, aanpak, globaal enz.) En het woord *voennijj* (militair) komt zelfs niet voor in de top-500 concepten die uit de Russische studies gedestilleerd werden. Iets dergelijks geldt ook voor de Duitse en Franse studies. Dit betekent niet dat traditionelere veiligheidsthema's helemaal uit het Russische toekomstvizier verdwenen zijn: concepten als *interethnic*, in twee derde van de tekstfragmenten waar ook het concept 'veiligheid' in voorkomt, en *internal threats* (50%) en *conflicts* in bijna één derde van de tekstfragmenten, blijven van belang. Maar de opvallende beperkte aanwezigheid van puur militaire concepten staat wel in sterk contrast met de breed gedragen constatering dat Rusland zich vandaag, ook militair, steeds assertiever lijkt op te stellen (zie ook Hoofdstuk 3), en met de trends in Russische defensie-uitgaven.

De Turkse studies verrassen in dit opzicht minder, omdat het concept veiligheid in dit taaldomein sterk geassocieerd werd met *defence* (33%) en met bijvoorbeeld *NATO* (22%). Dat laatste zou er op kunnen wijzen dat het Bondgenootschap naar Turkse verwachting ook in de toekomst een dominante zal of moet blijven spelen in de regio als garantie voor Turkse veiligheid. De *European Union* scoort een stuk lager (12%), en dan nog vooral in de context van energieveiligheidsvraagstukken. De belangrijkste thema's in de Chinese studies⁹⁰ bleken sterk gericht op het idee dat meer samenwerking belangrijk is. Zo worden de termen *peaceful developments* en *consensus* (*gongshi*) vaak gebruikt in de geselecteerde Chinese literatuur en de officiële overheidsdocumenten. Dit weerspiegelt het Chinese buitenlandbeleid en de inspanningen om het internationale imago van het land te verbeteren. China lijkt in deze toekomststudies ook een voorkeur te hebben voor het vreedzaam oplossen van geschillen (bijvoorbeeld in de Zuid-Chinese Zee) via onderhandelingen. Uiteraard bieden dergelijke uitingen op papier geen garantie op gelijkaardig gedrag in de werkelijkheid van vandaag en morgen.

4.6 Regio's

Welke regio's kwamen in 2012 als meest relevante naar voren uit de toekomstgeoriënteerde passages van de *security foresights* in de verschillende taaldomeinen? Figuur 29 toont de resultaten voor de verschillende taaldomeinen, als ook de gemiddelde waarde over de taaldomeinen van de regio's (blauwe curve).



FIGUUR 29 REGIO'S, OP BASIS VAN HANDMATIGE CODERING

Een eerste belangrijke bevinding is de opkomst van de BRIC-landen. In alle taaldomeinen eindigden de BRIC-landen op de eerste positie, met uitzondering van het Turkse (3^e positie). Dat lijkt echter vooral te danken aan de hoge scores van China. Voorts wordt Brazilië nauwelijks genoemd, hoewel het belang van Latijns-Amerika wel enigszins wordt benadrukt in Chinese studies. India schommelt rond de 2,5% van het gemiddelde over taaldomeinen, tegen 11,4% voor China en zelfs 4,3% voor Rusland. Rusland scoort wel relatief laag in de Westerse (2%) en Chinese (iets onder 1%) studies, maar staat wel met 18% op de 2^e positie in de Russische en met 6,4% op de 5^e positie in de Turkse studies.

De vaak aangehaalde voorspelling dat dit de eeuw van Azië wordt, blijkt eveneens uit Figuur 29. De top-3 regio's, BRIC-landen, China en Azië, betreffen heel Azië of delen van Azië. Alleen Turkije scoort het belang van Azië, in de zin van het Verre Oosten, beduidend lager, ten faveure van het Nabije Oosten. In de geselecteerde tekstfragmenten komen voorts India en China vaak samen voor. Dit lijkt vooral te danken aan hun gezamenlijke ervaringen in de economische transformatie en het verhogen van hun politieke en economische gewicht in het internationale systeem; verder blijkt uit de studies dat China India duidelijk ziet als een concurrent die door de VS zou kunnen worden gebruikt als compensatie voor zijn verlies van invloed in Azië.

Een tweede bevinding is dat Afrika, vooral de Maghreb, in 2012 vanuit Westers, en vooral Europees, oogpunt is uitgegroeid tot een belangrijke strategische regio (2^e positie). Dit toenemend belang van het Afrikaanse continent wordt minder gedeeld door Rusland (16^e) of Turkije (23^e), met een middenpositie voor China (10^e). Het belang van Afrika voor Europa zal te maken te hebben met de geografische nabijheid en met het feit dat verschillende Europese landen traditionele belangen hebben in Afrika. Westerse en Europese studies wijzen op de kwetsbaarheid van Afrika met betrekking tot de te verwachten (verdere) politieke transformatie, veranderingen in het milieu, verstedelijking en de schaarste van vitale hulpbronnen.

Het Midden-Oosten blijft de internationale *security foresight*-gemeenschap bezighouden. In 2012 eindigt het op de 2^e positie in de Turkse studies en op de 6^e of 7^e positie in de andere taaldomeinen. We wijzen er op dat, met uitzondering van de Turkse studies, de focus binnen deze regio (nog?) niet lijkt te zijn verschoven van de ‘oosterse’ kant van de *Greater Middle East*, Pakistan, Afghanistan en Iran, naar de ‘Westerse’ kant, de *Levant*, met landen als Egypte en Syrië. Opmerkelijk is dat één Russische *foresight* suggereert dat Europa zou kunnen worden omringd en gedestabiliseerd door wat wordt omschreven als *the Great Islamic Arch*.

In de *foresight*-studies van 2012 heeft de Verenigde Staten zijn koppositie als grootmacht duidelijk verloren. Hoewel de VS nog steeds in alle taaldomeinen in de top-7 staat, is het land ingehaald door de BRIC-landen (gemiddeld 19% over alle taaldomeinen), China op zichzelf (11,4 %), Azië (8,4%) en het Midden-Oosten (8,4%). Met 7% gemiddeld wordt de VS steeds vaker geplaatst in contrast met China als mondiale tegenspeler. Over alle taaldomeinen werd in 2012 de opvatting gedeeld dat het zwaartepunt van economische en politieke macht verder aan het verschuiven is van West naar Oost, met een hogere snelheid dan aanvankelijk verwacht, en dat dit gegeven waarschijnlijk bepalend zal zijn voor de veiligheidssituatie van de eerste helft van de 21e eeuw.

De Franse, Duitse en, in sterkere mate, Chinese, Russische en Turkse taaldomeinen worden voorts gekenmerkt door een sterke focus op hun eigen grondgebied. In Franse studies, bijvoorbeeld, wordt grote nadruk gelegd op Frankrijk en de Franse overzeese gebiedsdelen. Turkse studies weiden uit over de toekomstige Turkse rol in de regio en Russische studies over de economische uitdagingen van Rusland en de veiligheid aan de grenzen en in de buurlanden.

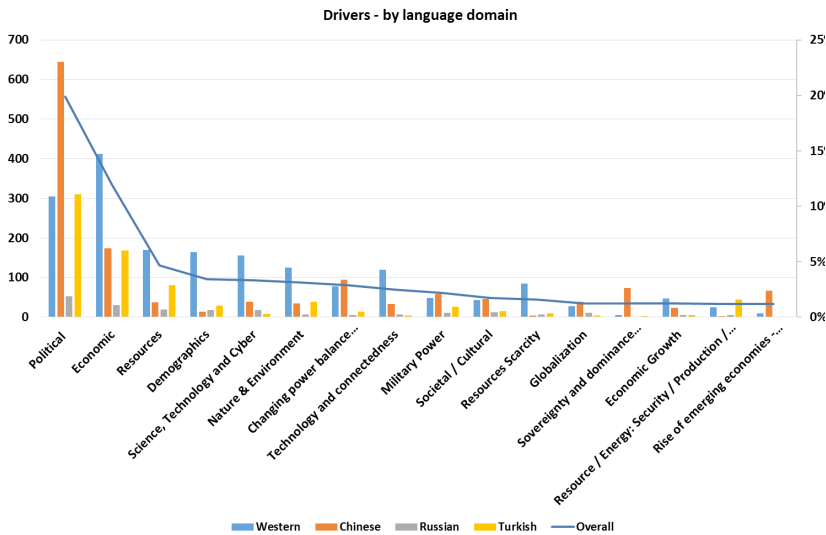
Naburige landen of regio's zijn ook van cruciaal belang voor Duitsland (zoals de Balkan en ook Turkije), Rusland (Oekraïne), China (Japan) en Turkije (het Midden-Oosten en Rusland), vanwege de onmiddellijke impact van (in)stabiliteit, invloed en politieke of economische ontwikkelingen op de eigen regio. De VS en in mindere mate Europa besteden in deze studies relatief minder aandacht aan hun eigen mogelijke interne instabiliteit, maar meer voor bedreigingen die uitgaan van de buitenwereld. Voor de VS en, in mindere mate, Europa lijken heel wat belangrijke regio's ver van hun grenzen te liggen, met uitzondering van Afrika voor Europa. Dit contrasteert met de indruk die we krijgen van de Russische *foresights*, aangezien Rusland van oudsher zowel gericht is op haar eigen interne (in)stabiliteit als op instabiliteit die ontstaat vanuit zijn geografische burens in de Kaukasus, Oekraïne, Wit-Rusland en centraal Azië.

Het Westen en Rusland, maar niet China, besteden nog steeds bijzondere aandacht aan *Europa* als een belangrijk toekomstig strategisch gebied, gezien het Europese economische en politieke gewicht in de wereld. Maar ze wijzen ook op meerdere zwakke punten in Europa, zoals op financieel-economisch en demografisch (migratie) gebied, maar ook in termen van georganiseerde misdaad en terrorisme.

We stellen verder vast dat de regio's of landen die rijk aan grondstoffen zijn of die zich op de snijpunten van de verschuivende geopolitieke krachten (scharnierstaten) bevinden steeds meer aandacht krijgen. Deze gebieden worden gezien als brandpunt van rivaliteiten en spanningen tussen belangrijke mondiale spelers. De wereldwijde concurrentie met betrekking tot hulpbronnen en de competitie om dominantie van de internationale handel hebben de aandacht gevestigd op het Zwarte Zeegebied (met name in het Turkse taaldomein), de Kaspische zee, de Noordpool (in het bijzonder in het Franse en Russische taaldomein), de Stille Oceaan, de Zuid-Chinese zee en de Straat van Malakka.

4.7 Drivers

Welke aspecten kwamen in 2012 uit de geanalyseerde toekomstverkenningen naar voren als belangrijke drijvende krachten (*drivers*) voor de toekomst van de internationale veiligheid?



FIGUUR 30 DRIJVENDE KRACHTEN, OP BASIS VAN HANDMATIGE CODERING

De combinatie van politieke en economische factoren valt duidelijk op als de voornaamste *driver* van toekomstige (on)veiligheid. Beide termen eindigen in de top-2 voor alle taaldomeinen, waarbij de politieke component veel hoger scoort in het Chinese taaldomein en iets hoger in het Russische en Turkse. In de Westerse studies scoort de economische *driver* echter een stuk hoger dan de politieke. Dit suggereert dat het Westen eerder door een economische bril lijkt te kijken naar de toekomst van veiligheid, terwijl de rest van de wereld, met China voorop, meer door een politieke bril kijkt, hopen op een afname van Amerikaanse hegemonie en versterkte samenwerking, wederzijds vertrouwen en vrede. We stellen ook vast dat de combinatie van economische en politieke *drivers* veel vaker werd genoemd dan elk van de volgende in de rangorde van Figuur 30.

Politieke *drivers* blijken vooral gericht te zijn op de verschuivende machtsverhoudingen in de wereld, zowel op mondiaal niveau als in regio's als de Arabische wereld, Europa en Oost-Azië. Dit is vooral merkbaar in Westerse en Chinese en veel minder in Turkse en Russische studies. Met betrekking tot de politieke *drivers*, hanteren Turkse *foresights* een meer regionale en nationale focus. Zo benadrukken ze de democratisering en instabiliteit in het Midden-Oosten als belangrijke elementen van invloed op de veiligheidsomgeving van morgen. Dit verklaart zich uit de recente gebeurtenissen van de Arabische Lente en hun impact op de hele regio.

Daarnaast is *sovereignty and dominance of national interests* een belangrijke politieke *driver* voor toekomstige veiligheid in de ogen van Chinese auteurs. Dit toont, enerzijds, het naar binnen gerichte karakter van het land en, anderzijds, de groeiende assertiviteit vis-a-vis de Amerikaanse hegemonie. Misschien verrassend is dat deze *driver* niet voorkomt in de Russische *foresight*-studies.

De fragmenten die werden geanalyseerd als economische *drivers* lijken zich in de Westerse studies hoofdzakelijk te richten op het economisch herstel na de huidige financieel-economische crisis. Toekomstige economische ontwikkelingen worden relatief meer besproken in het Westen dan in elk ander deel van de wereld. Dit wordt deels verklaard door de heersende economische problemen en negatieve economische vooruitzichten in het Westen. In Engelstalige studies worden economische *drivers* met nadruk geassocieerd met *competition* en *monetary, market* of *price instabilities* en *governance* en overheersen pessimistische standpunten met betrekking tot mogelijke *economic growth*. China's focus op economische *drivers* is, misschien verrassend, minder sterk dan in andere taaldomeinen. Men richt zich daar wel op *economic growth* en *competition*.

Zoals in afgelopen jaren, blijven *resources* opdoemen in de Russische, Turkse en Westerse discussies over de toekomst van internationale veiligheid. In elk van deze drie taaldomeinen eindigen *resources* in de top-3 van *drivers* en komen voor in ongeveer 6% van alle *driver*-gecodeerde tekstfragmenten. In de Chinese studies komen *resources* slechts op de 12^e positie met minder dan 2% alle *driver*-gecodeerde tekstfragmenten. Wat ook de reden is voor deze lage score, deze bevinding kan aanleiding zijn opnieuw te onderzoeken of de bewering in Westerse *foresights* over vermeende Chinese intenties de schaarste van hulpbronnen te manipuleren in hun voordeel en ten nadele van de internationale

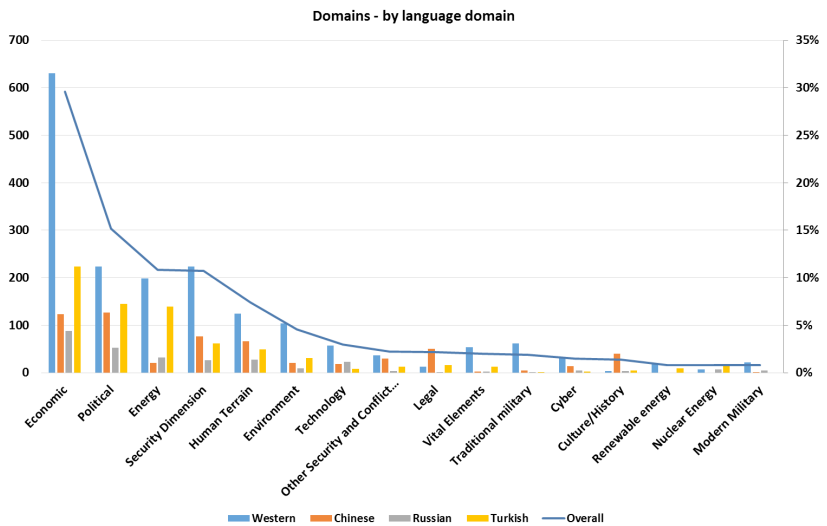
stabiliteit en veiligheid wel klopt en of hier misschien niet andere drijvende krachten aan het werk zouden kunnen zijn. Een aantal van de taaldomeinen, vooral de Franse, benadrukken ook voedselschaarste (*food scarcity*) als *driver* van toekomstige ontwikkelingen op veiligheidsgebied.

We vinden een soortgelijke discrepantie tussen China en de andere taaldomeinen in het relatieve gewicht dat wordt toegeschreven aan *demographics* als *driver* voor toekomstige (in)stabiliteit. *Demographics* belandt op de 4^e positie in de lijst van belangrijkste *drivers* in het Russische (5,5%), 7^e in het Turkse (2,3%) en 4^e in het Westerse taaldomein (6%), maar komt in de Chinese studies slechts op de 30^e positie (0,62%). Dit is opmerkelijk, gezien de impact die vergrijzing naar verwachting in de komende decennia zal hebben op China.

Verderop in de lijst vinden we een aantal interessante *drivers*, zoals *nature and environment*, vooral benadrukt in het Westen, en in de top-10 van alle taaldomeinen, behalve in de Chinese studies, waar het slechts de 14^e positie inneemt. Voorts vinden we daar *technology and connectedness*, een *driver* die zich richt op de positieve effecten van innovatie, waarbij technologie in de Turkse studies opvallend laag en in de Russische studies opvallend hoog scoort. Alle taaldomeinen zien wel een verhoogd risico op *cyber attacks* die zich naar verwachting steeds meer wereldwijd zullen voordoen. Dan is er nog de focus op *western supply chains*, een belangrijke logistieke *driver* om te overwegen. *Military power* eindigt nog net in de top-10 van de belangrijkste *drivers* in alle taaldomeinen, met de hoogste percentages (ongeveer 3%) in China en Rusland, en significant lager in het Turkse (1,9%) en Westerse studies (1,7%).

4.8 Domeinen

HCSS heeft de studies ook onderworpen aan een analyse van veiligheidsdomeinen, gedefinieerd als “de primaire arena(s) waarin ontwikkelingen op veiligheidsgebied zich kunnen manifesteren”. De handmatige analyse van deze domeinen leverde de volgende resultaten op:



FIGUUR 31 DOMEINEN, OP BASIS VAN HANDMATIGE CODERING

Net als bij de analyse van *drivers*, vertoont ook de analyse van de domeinen waarin conflicten kunnen ontstaan een sterke dominantie van politieke en economische domeinen. Maar waar de *security foresights* van 2012 politieke *drivers* bovenaan plaatsen en economische als tweede (weliswaar voornamelijk vanwege het grote aantal Chinese studies met die voorkeur), is deze volgorde hier omgekeerd. Het economische domein komt hier op de eerste plaats met 30% van alle gecodeerde tekstfragmenten, en het politieke op de tweede plaats met 15%. In dit geval zijn het vooral de Westerse studies die deze score beïnvloeden. De drie belangrijkste niet-Chinese taaldomeinen geven aan dat economie het belangrijkste domein is, waar veiligheidsproblemen zich kunnen voordoen. Chinese studies laten opnieuw een, weliswaar kleine, voorkeur voor het politieke domein zien, met een speciale focus op de nationale soevereiniteit. Russische en Turkse studies leggen de meeste nadruk op binnenlandse politieke veiligheid. Hier speelt de

traditionele naar binnen gerichte focus van Rusland en de sociale en etnische onrust in de noordelijke Kaukasus een rol, en bij de Turken het Koerdische conflict. Verder stippen we aan dat het politieke en economische domein hand in hand gaan in alle taaldomeinen, behalve in het Turkse.

Het derde belangrijkste domein, maar wel op enige afstand van de eerste twee met 10% van alle gecodeerde fragmenten, is het energiedomein, vooral gevoed door de Russische (3^e positie met 10%), Turkse (3^e met 17%) en Westerse (4^e met 10%) studies. In de Chinese studies vinden we energie op de 8^e positie terug met 3%. Het is verder duidelijk dat de aard van het Russische debat over het energiedomein aan het veranderen is, wat ongetwijfeld te maken heeft met de opkomst van de (geografisch veel eerlijker verdeelde) schaliegas en -olie op de internationale energiemarkt.

Dat juist voornoemde domeinen het meest voorkomen, en niet het domein *security* zelf is opvallend, vooral ook omdat al deze studies juist werden geselecteerd op basis van hun *security*-focus. Het begrip *security* mag dan misschien opvallend laag scoren, maar het blijft wel voorkomen. Binnen het domein *security* komt het traditionele militaire domein (land, lucht, zee) nog steeds vóór de moderne militaire domeinen als cyber en ruimte, maar dan vooral vanwege de nog steeds relatief hoge score in de Westerse studies van de eerste ten opzichte van de laatste. In lijn met onze bevinding in een vergelijkbare studie in 2010⁹¹, wordt in het Westerse taaldomein het traditionele militaire domein ook in de toekomst gezien als relevanter dan het cyberdomein. In Westerse studies scoort het traditionele militaire domein 3,4%, vergeleken met minder dan 1% in alle andere taaldomeinen, terwijl het cyberdomein 1,7% scoort in het Westen, maar 2,2% in China en 1,6% in Rusland. De niet-militaire *security* domeinen, met inbegrip van terrorisme, scoren eigenlijk ook verrassend laag over de gehele linie, met als enige uitzondering het Chinese taaldomein, waar deze bijna 5% werd gescoord, in tegenstelling tot de 1-2% in de andere taaldomeinen.

Ook de domeinen *Human Terrain* en *Environment* scoren vrij hoog, veel hoger dan het militaire domein, in vrijwel alle taaldomeinen. Het menselijke domein komt in allerlei contexten steeds meer op als een veiligheidsarena, een duidelijke weerspiegeling van een trend in veiligheidsland naar een steeds centralere rol voor maatschappijen en individuen. In deze sets scoort dit domein tussen 6% in Turkije en 10% in China. Het milieu-domein (*Environment*) eindigt op de 6^e plaats

overall, vooral vanwege het belang in de Westerse studies (5,7%) maar toch ook in andere taaldomeinen (3-4%).

Andere opmerkelijke bevindingen zijn de relatief hoge score van *Legal en Culture / History* in de Chinese *foresight*-studies en de relatief hoge score van *Nuclear Energy* in de Russische studies.

4.9 Conclusie

Dit beknopte overzicht op basis van de diverse bronnen toont aan dat de nog steeds doorzettende globalisering vooralsnog niet leidt tot breed gedeelde visies over de toekomst van internationale veiligheid. Visies zijn in belangrijke mate vrijblijvend en worden zelden één-op-één omgezet in concrete activiteiten. Maar ze kleuren wel het perspectief van waaruit actoren handelen.

Het is niet juist om verschillende visies terug te brengen tot de grootst gemene deler (“wat hebben deze studies met elkaar gemeen, want dat is waarschijnlijk de waarheid”) of te kiezen tussen deze visies (“welke zit dichterbij de waarheid?”). De kracht van de in dit hoofdstuk gepresenteerde multilinguale aanpak zit hem juist in de mogelijkheid een selectie van verschillende perspectieven te betrekken bij het maken van keuzes.

5 Van verwevenheid naar vooruitzien

5.1 Inleiding

De toekomst voorspellen is onmogelijk, een beeld krijgen van hoe de toekomst er uit zou *kunnen* zien wel. De onzekerheid in de veiligheidsomgeving berust op complexiteit en het is dan ook niet juist te veronderstellen dat de onzekerheid toe- of afneemt. Het wordt dus niet onzekerder, noch is het omgekeerde het geval. Onzekerheid is een fundamenteel gegeven; ieder steekhoudend beeld dat wij van de toekomst kunnen ontwikkelen is per definitie meervoudig en gedifferentieerd.

Dit rapport is gebouwd op drie perspectieven op de (toekomstige) veiligheidsomgeving. Deze weerspiegelen gezamenlijk de dynamiek en onzekerheid in de toekomstige veiligheidsomgeving. Dit synthesehoofdstuk poogt de implicaties van de drie perspectieven te duiden. Het verschaft daarmee inzicht in trends en ontwikkelingen die een relatief robuust karakter hebben.

De structurerende elementen van de omgevingsanalyse in de *Verkenningen* – het scenarioraamwerk, drijvende krachten, actoren en regionale ontwikkelingen – fungeren als de lens waarmee in dit hoofdstuk de ontwikkelingen in de veiligheidsomgeving in kaart worden gebracht.

5.2 Scenarioraamwerk - de twee gezichten van multipolariteit

We beginnen met het globale overzicht dat het scenarioraamwerk ons kan bieden. Dit raamwerk bestaat uit twee assen die de kernonzekerheden beschrijven. De verticale as beschrijft statelijke actoren versus veel verschillende, vooral ook niet-statale actoren. De horizontale as beschrijft coöperatie versus non-coöperatie. Grote verschuivingen in de geopolitieke ordening en de daarvan afgeleide veiligheidsomgeving zijn af te beelden als vectoren in het raamwerk opgespannen door deze twee assen.

Een belangrijke, robuuste conclusie uit onze analyse is dat staten weer terug zijn als de dominante actoren in het internationale veiligheidssysteem. Daarbij kan als nuancering worden aangetekend dat ze deels hun invloed (moeten) aanwenden via bondgenootschappen en internationale organisaties. In de multilinguale analyse komt de rol van intergouvernementele organisaties naar voren. Een verklaring kan zijn dat de grote(re) rol van dergelijke organisaties in het aanpakken van financieel-economische crisis naar de toekomst wordt doorgetrokken. Met de opkomst van nieuwe economieën die, in het verlengde van hun toegenomen economische macht, geopolitieke zeggingskracht claimen, krijgt zo een multipolaire wereld vorm met meerdere polen van macht. Deze duidelijke ontwikkeling vertaalt zich in een beweging naar boven in het scenarioraamwerk.

Op de horizontale as van het raamwerk, coöperatie versus non-coöperatie, is onze analyse minder eenduidig. Er tekenen zich twee tegengestelde mogelijkheden af, die in de complexe en gelaagde werkelijke wereld ook deels naast elkaar (kunnen) bestaan. Enerzijds zien we een positieve lange termijn trend. Sinds het einde van de Koude Oorlog is het aantal en de omvang van conflicten wereldwijd gehalveerd. Het samenspel van drijvende krachten dat ten grondslag ligt aan de 'Nieuwe Vrede' is nog immer actief. Verder blijft democratie zich als staatsvorm verspreiden en het welvaartspeil van de wereldbevolking is ruim verdubbeld – twee ontwikkelingen die sterk stabiliteitsbevorderend werken. In het perspectief potentiële hotspots (hoofdstuk 2) worden deze positieve ontwikkelingen door cijfers en feiten ondersteund. Ook wordt de huidige wereld gekenmerkt door een grote, in de geschiedenis ongeëvenaarde, verwevenheid op politiek, economisch, ecologisch, technologisch, sociaal en cultureel vlak. Velen beseffen dat mondiale samenwerking noodzakelijk is om gezamenlijke uitdagingen, onder meer op veiligheidsgebied, aan te pakken. Een belangrijk deel van de gecodeerde foresight-studies in het multilinguale perspectief (hoofdstuk 4) geven blijk van een vergelijkbare positieve kijk op de (toekomstige) mondiale samenwerking tussen landen. Deze tendens is zichtbaar in alle taaldomeinen, heel dominant in het Chinese en nauwelijks in het Russische.

Anderzijds voltrekt zich een machtsverschuiving van 'west' naar 'oost' (en in mindere mate van 'noord' naar 'zuid'), een proces dat door de voortwoekerende financieel-economische crisis is versneld. Het is uit de geschiedenis bekend dat gedurende dergelijke transitie de vatbaarheid van het internationale systeem voor conflicten toeneemt en dat lopende trends niet alles zeggen over

toekomstige ontwikkelingen. In het perspectief Recente gebeurtenissen (hoofdstuk 3) komt een toename in tegenstellingen tussen staten naar voren. Ook uit de twee andere perspectieven blijkt eveneens dat conflictthema's en conflict hotspots weliswaar verminderen, maar toch blijven bestaan. De toenemende wrijving in het internationale systeem verbonden met de machtstoename van opkomende landen, met China als belangrijkste exponent, wordt vooralsnog vooral zichtbaar in politieke confrontaties. De botsende multipolariteit wordt met name onderstreept door ontwikkelingen in Azië en het Midden-Oosten, bijvoorbeeld rondom de toenemende zorgen om het Chinese militaire beleid van zowel VS als omringende landen, maar ook in de regionale competitie tussen India en Pakistan.

Het is, om op de inleiding terug te komen, dus te vroeg om te zeggen of de positieve lange termijn ontwikkelingen structureel stagneren en de wereld inderdaad aan de vooravond staat van een paradigmaverandering naar een *zero sum game* tijdperk. De complexe mondiale vervlechting en verwevenheid, in combinatie met de mondiale machtverschuiving leiden tot fundamentele onzekerheid over hoe de wereld zich ontwikkelt en welke kansen en bedreigingen daarmee gepaard gaan. In het recente verleden toonden grote gebeurtenissen als de Arabische opstanden en de kernramp van Fukushima aan dat het speelveld elke dag opnieuw onvoorspelbaar is en drastisch kan veranderen.

De overkoepelende conclusie van dit rapport is de volgende: er is sprake van een duidelijke terugkeer van statelijke actoren als de bepalende spelers in het internationale systeem. Of die staten de komende periode genegen zullen zijn tot multilaterale samenwerking of elkaar vooral in belangenconflicten treffen is echter onduidelijk. Beweging (de lange termijn trend van afname van instabiliteit, geweld en conflict) en tegenbeweging (een volatiele veiligheidsomgeving met een breed scala aan risico's en dreigingen) houden elkaar in onze analyses van dit jaar behoorlijk in evenwicht. Vertaald naar het scenarioraamwerk betekent dat twee scenario's het meest waarschijnlijk lijken: een multipolair óf een multilateraal scenario.

5.3 Drijvende krachten

Drijvende krachten zijn autonome, externe ontwikkelingen die van invloed zijn op de internationale rechtsorde, de belangen van Nederland en de krijgsmacht.

Drijvende krachten werken vaak in onderlinge samenhang in op de veiligheidsomgeving. Hier geven we een overzicht hoe de drijvende krachten zich uiten op verschillende dimensies die van invloed zijn op vrede en stabiliteit, of juist het ontbreken daarvan, in de wereld.

Conflicten

Het goede nieuws is dat over de afgelopen twee decennia wereldwijd het aantal en de omvang van conflicten is gehalveerd. De afgelopen twee jaar is deze trend doorbroken als gevolg van onder meer het politieke geweld in het Midden-Oosten. Desondanks is het aantal conflicten historisch gezien momenteel beperkt. Intrastatelijk politiek geweld heeft bovendien ruimschoots de overhand. Conflict is bovendien zelf een drijvende kracht van conflict. Meer dan de helft van de huidige intrastatelijke conflicten zijn zogenaamde *protracted conflicts* die al langer dan tien jaar duren. Van de postconflict landen is 40% in het eerste decennium na het conflict opnieuw toneel van strijd.

Hoewel de dalende trend in het aantal conflicten onmiskenbaar is, blijven conflict *hotspots* onverminderd bestaan en lijkt er tevens sprake van een toename in tegenstellingen tussen staten. Deze spanningen kunnen potentieel escaleren in grootschaliger interstatelijk conflict. Voorbeelden die dit illustreren zijn de Chinese assertiviteit op de grondstoffenmarkt en de daarmee samenhangende territoriale disputen in Zuidoost-Aziatische regio; het Chinees-Russische veto ten aanzien van een ingrijpen in Syrië; en het onvermogen van de zogenoemde P5+1 landen om met Iran tot een vergelijk te komen over het atoomprogramma van dat land.

De migratie van instabiliteit over het afgelopen decennium van Afghanistan en Irak naar andere kwetsbare landen in het Midden-Oosten, het Sahel-gebied, en de Maghreb, maakt dat de conflict *hotspots* inmiddels reiken tot aan de Europese buitengrenzen. Instabiliteit komt voor Europa dus dichterbij. In het licht van de langzame maar gestaag vorderende heroriëntatie van het Amerikaanse buitenlandsbeleid richting de Grote en Indische Oceaan, zal Europa bovendien meer en meer in haar eigen veiligheid moeten voorzien.

Economisch-politiek

Binnen de economisch-politieke *drivers* van instabiliteit komt de competitie om grondstoffen dit jaar naar voren als belangrijkste element. Er wordt vooral gewezen op de samenhang en afhankelijkheid tussen energie, mineralen, water

en voedsel; een afhankelijkheid die schaarsteproblematiek complexer maakt. De aandacht voor dit domein is echter niet uniform: in de belangrijkste langere termijnverkenningen van vorig jaar uit China worden grondstoffen juist weinig genoemd. Dat staat in schril contrast met de vooral door grondstoffenschaarste gedreven spanningen tussen China en andere landen rondom de Zuid- en Oost-Chinese Zee. Spanningen en schermutselingen rondom onder meer de Senkaku/Diaoyu, de Spratly eilanden en de ‘Scarborough Shoal’ namen de afgelopen jaren toe. In een regio die wordt gekenmerkt door historisch gewortelde animositeit, positioneren landen zich om grondstoffenbronnen en de *Sea Lines of Communication* te kunnen controleren.

Maar de dynamiek rondom grondstoffen zou sterk kunnen veranderen door toenemende winning van goedkoop schaliegas en -olie. Nu worden deze ontginningen vooral opgestart in de Verenigde Staten, in de toekomst breidt dit zich mogelijk uit naar andere landen. Dit is een mogelijke *game changer* die het speelveld van energieproducerende en -consumerende landen drastisch kan veranderen; de mate waarin is afhankelijk van de schaal en de snelheid van deze ontwikkeling. De VS zou in zo’n scenario kunnen uitgroeien tot netto energie-exporteur. Hiermee komen de huidige olie en gas exporterende landen in het gedrang. De geopolitieke gevolgen hiervan zullen groot zijn, van tanende Russische macht (vooral ten opzichte van landen die nu afhankelijk zijn van Russisch gas), tot verminderde Amerikaanse betrokkenheid in en bij het Midden-Oosten.

Het tweede belangrijke aandachtspunt dit jaar binnen de politiek-economische cluster van drijvende krachten is voedsel. Voedselafhankelijkheid is een drijvend kracht van (in)stabiliteit. Landen waar voedseluitgaven een groot deel van de huishoudelijke uitgaven uitmaken blijken extra kwetsbaar voor prijsstijgingen van voedsel. Vooral ontwikkelingslanden in Sub-Sahara Afrika zijn kwetsbaar, maar ook landen als Haïti, Noord-Korea en Nepal.

Het derde thema in dit blok betreft de grote machtsverschuivingen in de wereld. In het multilinguale perspectief wordt beklemtoond dat de zich voortslepende financieel-economische crisis deze machtsverschuivingen versnelt. Vanuit her perspectief Recente gebeurtenissen komt de groeiende assertiviteit van China (indringend) en Rusland naar voren. Maar dit laatste perspectief illustreert ook de onzekerheid binnen dit kader. Enerzijds werd een potentiële trend richting Europese (economische) integratie gesignaleerd, en anderzijds een fragmentatie

van het Europese project. Het valt ons ook op dat machtsverschuivingen zich niet alleen op mondiaal, maar juist op regionaal niveau afspelen, bijvoorbeeld binnen de Arabische wereld, in het grotere Midden-Oosten (met een veranderende rol voor Iran) en ook in Europa (Noord-Zuid).

Ten vierde zien we een grote mate van verwevenheid in de wereldeconomie en mondialisering. Technologie bindt ons steeds meer samen, zowel in materieel opzicht, via steeds meer geavanceerde, logistieke toeleveringsketens, als in virtueel opzicht, via allerlei informatie, sociale, culturele en andere niet-direct tastbare netwerken. In het algemeen bevordert dit stabiliteit op internationaal en nationaal niveau. Amerika en China zijn bijvoorbeeld ondanks alle ideologische, politieke en financieel-economische verschillen zo innig met elkaar verbonden dat het in belang van beide landen is om de gemeenschappelijke vrede te bewaren. De Britse historicus Niall Ferguson spreekt in deze context zelfs over het gedrocht ‘Chinamerica’.

Tegelijk geeft mondialisering aanleiding tot grotere competitie en belangen- tegenstellingen; en creëert het nieuwe risico's. Allerlei gevaarlijke stromen – virussen in cyberspace, zoönosen in de fysieke wereld, *bubbles* in financiële markten – kunnen zich bliksemsnel verspreiden. Een van de implicaties hier is dat de veiligheid van stromen (*flows*) van goederen, mensen, kapitaal en informatie, in de toekomst steeds belangrijker wordt naast de traditionele veiligheid van vaste goederen (*stocks*), zoals territorium en natuurlijke rijkdommen.

De verwevenheid is verder niet overal even sterk. Lagere niveaus van met name economische mondialisering vergroten het risico op een burgeroorlog of misbruik van de mensenrechten. Weinig gemondialiseerde landen bevinden zich veelal in Sub-Sahara Afrika, maar het betreft ook landen als Oost-Timor, de Solomoneilanden, Afghanistan, de Comoren, de Palestijnse Autoriteit, Myanmar, Haïti, Oezbekistan en Turkmenistan.

Governance

Ook op het gebied van *governance* zien we tegengestelde bewegingen. Hoewel er in sommige landen sprake is van een kentering ten goede – bijvoorbeeld in Myanmar – is er elders sprake van verslechtering. De Arabische opstanden hebben niet of nauwelijks tot politieke en economische stabiliteit en vrijheid geleid. De burgeroorlog in Syrië is hiervan een tragisch voorbeeld en ook het

democratisch gehalte van het nieuwe bewind in Egypte moet zich nog bewijzen. De Eurocrisis heeft vooral in zuidelijke Europese landen grote gebreken op het gebied van *governance* laten zien. De aanpak van de crisis door de Europese Unie kwam traag op gang en was in eerste instantie verre van daadkrachtig. Tegelijkertijd zijn er in 2012 grote stappen gezet, met name door de oprichting van het ESM en door de sterkere rol van de ECB. Daarmee behoort de versterking van de EU als economische én politieke unie nog steeds tot de mogelijkheden.

De aard, effectiviteit en kwaliteit van instituties zijn een belangrijke drijvende kracht van conflict. Het blijkt dat anocratieën die nog maar kort bestaan, sterk correleren met politieke instabiliteit. Uit onze analyse in het perspectief Potentiële *hotspots* komen drieëntwintig kwetsbare jonge anocratieën naar voren. Een aantal van deze landen werd *niet* gesignaleerd in de standaardmodellen voor fragiliteit en instabiliteit (SFI en PITF). Het betreft de volgende landen: Haïti, Venezuela, Algerije, Tunesië, Libië, Egypte, Madagaskar, Bangladesh en Fiji. De politieke stabiliteit van regimes hangt daarnaast ook samen met hun legitimiteit en effectiviteit. De grootste problemenlanden op dit gebied zijn Somalië, Afghanistan, Zuid-Soedan, DR Congo, Noord-Korea en Myanmar.

Sociaal-demografisch

De invloed van demografische ontwikkelingen, migratie en vergrijzing hier en vergroening elders, wordt vooral in Westerse bronnen als een belangrijk thema gezien. *Youth bulges* kunnen onder de juiste omstandigheden leiden tot een zogenaamd ‘demografisch dividend’, maar in combinatie met andere factoren zoals weinig economische ontplooiingsmogelijkheden, gebrekkig instituties, grote sociale ongelijkheid en corruptie, juist leiden tot instabiliteit. De landen die hier het meest mee te maken hebben zijn Zimbabwe, Swaziland en Jemen. Behalve in ontwikkelingslanden in Sub-Sahara Afrika, doen soortgelijke omstandigheden zich voor in de Palestijnse Autoriteit, Haïti, Irak, Guatemala, El Salvador en de Comoren.

Ecologisch

Klimaatverandering en duurzaamheid blijken in de Westerse *foresight*-literatuur relatief sterk verbonden met het concept van ‘veiligheid’. Dit thema komt veel minder voor in Chinese en Russische literatuur. Daarnaast wordt in een aantal studies beschreven dat frequentie en impact van natuurrampen is toegenomen over de afgelopen halve eeuw. Natuurrampen hebben ‘tweede orde’-effecten op veiligheid. Overstromingen leiden bijvoorbeeld tot vluchtelingenstromen die op

hun beurt conflicten tussen bevolkingsgroepen tot gevolg hebben. Een droogte kan resulteren in het mislukken van oogsten met voedselschaarste als gevolg, wat weer bijdraagt aan conflict. Het risicobeeld gebaseerd op de data van rampen die de afgelopen twintig jaar hebben plaatsgevonden, in combinatie met de overheidseffectiviteit, is gemêleerd. Landen die slecht scoren zijn Laos, Haïti, Sri-Lanka, Somalië, Noord-Korea, Pakistan en Peru.

5.4 Actoren

De in de *Verkenningen* gesignaleerde bewegingen van groepen van actoren lijken zich voort te zetten. De opkomst van nieuwe grootmachten in een wereldsysteem dat gaandeweg steeds meer multipolair van karakter wordt, verloopt tot nu toe nog steeds relatief vreedzaam. Ondertussen is er wel degelijk sprake van strategische wedijver in de Indische Oceaan tussen gevestigde en opkomende machten. Deze wedijver begint zich allengs ook te verplaatsen naar de Stille Oceaan. De opkomst van het Oosten, en de daaraan gepaard gaande verschuiving van Amerikaanse aandacht naar deze regio, impliceert tevens dat Europa steeds meer de verantwoordelijkheid voor de eigen veiligheid zal moeten gaan nemen. Uit de analyse van dit jaar komen een aantal punten naar voren die de bevindingen uit de *Verkenningen* van twee jaar geleden nuanceren en mede daarom aandacht behoeven. Deze ontwikkelingen houden verband met drie categorieën spelers die elk op verschillende wijze een rol spelen in vrede en veiligheid in de wereld: staten, internationale organisaties en niet-statelijke actoren.

Staten

De staat is in de analyses terug van (relatief) weggeweest, zowel op internationaal als op nationaal niveau. De gestage opkomst van niet-statelijke actoren over de laatste decennia en de daarmee gepaard gaande diffusie van macht, wordt de laatste jaren gepareerd door een grotere profilering van statelijke actoren. Grootschalige economische interventies van regeringen in de nasleep van de financiële crisis zijn hier zowel symptoom als oorzaak van, zo ook de (gepercipieerde) afname van terroristische dreigingen. Deze trend wordt in Westerse, Turkse en Chinese taaldomeinen waargenomen. Ook in Europa zijn er duidelijke voorbeelden van de grotere rol van staten, zoals de leidende rol van Duitsland in het oplossen van de Eurocrisis enerzijds en de afstand die Groot-Brittannië op haar beurt neemt ten opzichte van de EU anderzijds. Staten profileren zich sterker als een tegenreactie op een eerdere machtsdiffusie van statelijke naar niet-statelijke actoren, maar tevens als gevolg van een

veranderende machtsdistributie tussen staten. Veel waarnemers zien dat in de beweging naar een multipolaire wereld (groepen van) staten steeds meer macht naar zich toetrekken en wedijveren om hun invloedssfeer te vergroten of te behouden. Opkomende economieën profileren zich sterker als spelers in de internationale (veiligheids)orde. China, en in mindere mate India, wordt gezien als de meest prominente nieuwe speler. De toenemende economische macht van Beijing, samen met de groeiende Chinese assertiviteit op het regionale en wereldtoneel, versterkt dat beeld. In de top-20 gebeurtenissen van het afgelopen jaar zijn China en Rusland, naast de VS, de belangrijkste actoren. Naast China zijn er vijf tot tien opkomende economieën die een regionale rol als economisch *powerhouse* – en mogelijk ook als belangrijke regionale veiligheidsactor – kunnen gaan vervullen. Er is geen duidelijke overeenstemming over welke landen dit precies zijn, maar ze worden vaak gegroepeerd als de E7-groep (China, India, Brazilië, Rusland, Indonesië, Mexico en Turkije).

In de aanpak van mondiale problemen op het gebied van veiligheid, economie en ecologie, moeten Westerse machten steeds vaker samenwerken met deze opkomende machten. Verschillen in opvatting op belangrijke politieke dossiers staan echter op tal van gebieden een gemeenschappelijke koers in de weg. Deze opkomende machten willen zich niet meer voegen naar door Westerse landen ontworpen instituties, die in hun ogen achterhaalde machtsverhoudingen reflecteren. Dit blijkt op tal van vlakken het geval, van het voortbestaan van macrofinanciële instituties tot ogenschijnlijk geliberaliseerde grondstoffenmarkten en van limieten op de uitstoot van koolstofdioxide tot aan licentieregimes voor technologieën. Steeds is sprake van een manifest spanningsveld.

In een multipolair systeem worden scharnierstaten – landen die op de grensvlakken liggen van verschillende invloedssferen – belangrijker. Voorbeelden van dit soort staten zijn Egypte, Georgië, Oekraïne, Vietnam en Turkije. Deze staten hebben om uiteenlopende redenen een grote strategische waarde en kunnen een cruciale rol spelen in internationale vrede en veiligheidsvraagstukken. Enerzijds kunnen scharnierstaten hiervan gebruik maken om hun eigen positie te versterken (denk bijvoorbeeld aan Myanmar), anderzijds kunnen ze ook inzet worden in een groter gevecht tussen machten of machtsblokken.

Internationale organisaties

De opkomst van statelijke actoren gaat niet ten koste van de rol van intergouvernementele organisaties. Uit de multilinguale analyse komt juist naar voren dat *global governance* organisaties veelal belangrijkere actoren worden geacht dan statelijke en niet-statale actoren. Organisaties zoals de VN en de WHO kunnen een bemiddelende en temperende invloed uitoefenen op belangenconflicten tussen landen.

Tegelijkertijd zien we ook hier dat zulke organisatie een podium worden van conflicten tussen oude en opkomende machten. Een grote uitdaging voor 'oude' en 'nieuwe' machten is om bestaande internationale instituties zo te hervormen dat zij een betere afspiegeling vormen van actuele machtsverhoudingen. Dergelijke hervormingen betekenen echter dat landen die nu in vergelijking met hun economische, politieke en militaire positie relatief meer invloed uitoefenen, erop achteruitgaan. Daarmee is de institutionele vormgeving van deze internationale organisaties zelf een bron van conflict geworden.

Niet-statale actoren

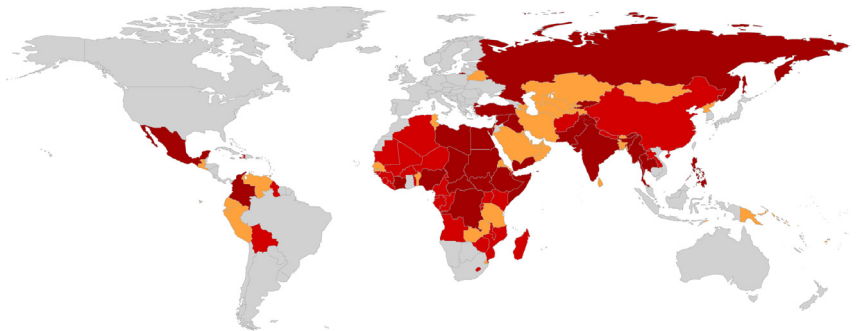
Het recente gebeurtenissen perspectief onderkent in het afgelopen jaar zeer weinig gebeurtenissen waarbij niet-statale actoren een betekenisvolle rol speelden. Dit bevestigt de eerdere bevinding van de opkomst van statelijke actoren in een multipolaire wereld. De conclusie uit de *Verkenningen* dat mondialisering en de opkomst van nieuwe niet-statale actoren leiden tot een spreiding van de macht en een internationaal systeem dat moeilijker is te controleren en te besturen wordt op grond van onze analyses dit jaar dan ook niet bevestigd, maar ook niet categorisch ontkracht.

5.5 Geografische ontwikkelingen

Wat betreft geografische ontwikkelingen zetten een aantal eerder gesignaleerde trends uit de *Verkenningen* onverminderd door. Het gaat dan ten eerste om de erosie van de positie van het Westen. Een robuuste notie uit het multilinguale en het recente gebeurtenissen perspectief is dat de geopolitieke machtsverschuiving van 'West' naar 'the Rest' zich sneller voltrekt dan eerder gedacht. De dominante positie van de Verenigde Staten kalft verder af ten faveure van opkomende economieën, vooral China. De BRICs komen als de meest dominante 'regio' uit de multilinguale analyse (met uitzondering van het Turkse taaldomein). Dit is echter voornamelijk te danken aan China. India wordt in de analyse in veel mindere mate gezien als een opkomende geopolitieke speler en Brazilië komt

zelfs nauwelijks voor. De rol van Rusland wordt sterk beklemtoond door Rusland zelf, maar ook door Turkije en China, en ook in de Westerse studies lijkt Rusland na een periode waarin het als minder belangrijk werd gezien weer wat op te komen.

De in de *Verkenningen* gesignaleerde blijvende instabiliteit in de ‘gordel’ van Zuid-Amerika via Afrika en het Midden-Oosten naar Zuid- en Centraal-Azië wordt in dit rapport bevestigd. Binnen deze gordel valt in onze analyse van dit jaar vooral Afrika op. Hoewel de fragiliteit in Afrika, net als in alle andere delen van de wereld, gedaald is, blijft dit continent toch de meeste zorg blijft baren. Het risico op politieke instabiliteit is volgens het voorspellende *Project Instability Task Force* model het grootste in een tiental landen in deze regio. De in de *State Fragility Index* geïdentificeerde extreem fragiele en zeer fragiele staten bevinden zich ook allemaal op het Afrikaanse continent, met uitzondering van Afghanistan, Myanmar, Irak, Jemen en Pakistan. Bolivia komt naar voren als het grootste risicoland in Zuid-Amerika. In Zuid-Azië zijn Pakistan en Nepal uiterst broze landen. Ook onze analyse van de drijvende krachten wijst onmiskenbaar in dezelfde richting. Onderstaand figuur combineert de drie benaderingen en geeft huidige en potentiële hotspots aan.



FIGUUR 32 HUIDIGE EN POTENTIËLE HOTSPOTS 2013: HUIDIG INTRASTATELIJK CONFLICT (DONKERROOD); SFI-PITF-HCSS LIJST (ROOD); GEÏDENTIFICEERD IN ÉÉN OF MEERDERE DRIJVENDE KRACHTEN MAAR NIET IN DE SFI-PITF-HCSS LIJST (ORANJE)

Daarnaast worden ook gebieden met een hoge concentratie aan strategische grondstoffen veel genoemd als strategisch belangrijke regio's. Economische afhankelijkheid van grondstoffenwinning maakt landen over het algemeen kwetsbaar voor politieke instabiliteit. Risicolanden zijn Irak, DR Congo, Mauritanië, Saoedi-Arabië, Gabon, Equatoriaal-Guinea, Azerbeidjaan, Angola, Libië, Turkmenistan, Tsjaad en Koeweit. Deze landen zijn voor meer dan 60% van hun BNP afhankelijk van grondstoffen.

Andere gebieden en regio's met een grote kans op daaraan gerelateerde conflicten zijn de regio Zwarte en Kaspische Zee, het Arctisch gebied, de Zuid-Chinese Zee en de Straat van Malakka. Een aantal van deze gebieden zijn nu reeds toneel van toenemende spanningen.

Het Midden-Oosten blijft een regio van groot strategisch belang; waarbij onder deze regio – en zijn geopolitiek belang – steeds meer ook de Maghreb wordt begrepen ('MONA'). Dit werd bevestigd in het recente gebeurtenissen perspectief, waarin deze regio veel aandacht krijgt. Niettemin zijn er ook trends die het strategische belang van deze landen juist doen verminderen, met name de stijgende ontginning van schaliegas en -olie.

Positief is dat steeds grotere delen van de wereld, met Europa voorop, zich aan het ontwikkelen zijn tot zones van vrede en welvaart. In dergelijke zones laten liberale en democratische landen de veiligheidstegenstellingen uit het verleden achter zich om zich volledig toe te kunnen leggen op sociaaleconomische ontwikkelingen. Deze trend blijft vrij robuust, ondanks de politieke tegenstellingen die we ook in Europa nog steeds waarnemen.

Ook Azië werd tot voor kort voornamelijk gezien als een continent zich tot een zone van vrede zou ontwikkelen. In 2012 begonnen *foresight*-studies en berichten in de media echter ook de andere, meer duistere kant van het Aziatische wonder te beklemtonen. Dit wordt vooral gekoppeld aan de assertiviteit waarmee China zich steeds meer manifesteert in die regio, met animositeit mede gebaseerd op historisch leed, als gevolg. Uit de dynamiek van de Aziatische veiligheidsomgeving vloeit zo een aantal oude en nieuwe veiligheidsuitdagingen voort die ook de aandacht vereisen. In zekere mate is dit ook van toepassing op Rusland, dat weer opduikt in mondiale discussies over de toekomst van veiligheid, en niet alleen meer in de discussies over veiligheid van haar direct omringende landen.

5.6 Tot slot

In de inleiding van dit hoofdstuk stelden we dat ieder steekhoudend beeld dat wij van de toekomst kunnen ontwikkelen per definitie meervoudig en gedifferentieerd is. Deze constatering moet zich doorzetten in het beleid dat gevoed wordt door verschillende perspectieven op de toekomstige veiligheidsomgeving. Strategisch vooruitzien vraagt om balans. Voor misplaatst pessimisme of overtrokken optimisme is geen plaats, noch voor eenzijdige maatregelen. Een brede blik op dreigingen én kansen in de veiligheidsomgeving is hiermee een essentieel onderdeel van een prudent veiligheidsbeleid.

Noten

- 1 Zie bijvoorbeeld het boek van de chef commentator buitenlandse zaken van de Financial Times, Gideon Rachman, *Zero-Sum Future* (Simon & Schuster, 2011).
- 2 De omvang van conflict is tussen 1991 (159) en 2011(71) met 60% afgenomen en het aantal staten dat in conflict is tussen 1991 (49) en 2011 (28) met 43% is afgenomen. Bron: Center for Systemic Peace. 2012. "Major Episodes of Political Violence, 1946-2008." <http://www.systemicpeace.org/inscr/inscr.htm>.
- 3 Het wereldwijde BNP per hoofd van de bevolking (PPP, in huidige internationale \$) is tussen 1991 (\$4970) en 2011 (\$11.594) met \$6.624 toegenomen, dit betekent een toename van 133%. Bron: World Bank. 2011. "GDP per capita, PPP (current international \$)" <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD>
- 4 "Eindrapport Verkenningen. Houvast Voor De Krijgsmacht Van De Toekomst." (Ministerie van Defensie, 2010).
- 5 Brief van de Minister van Defensie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Den Haag, 15 januari 2013 (Kamerstuk 32733, nr 102)
- 6 Jack A. Goldstone, Robert H. Bates, David L. Epstein, et al., "A Global Model for Forecasting Political Instability," *American Journal of Political Science* 54, no. 1 (January 2010): 191–2, doi:10.1111/j.1540-5907.2009.00426.x.
- 7 "Ibid. Zie ook observaties van Stewart M. Patrick, "A New Agenda for the G20: Addressing Fragile States," Council on Foreign Relations - The Internationalist, December 12, 2012, <http://blogs.cfr.org/patrick/2012/12/12/a-new-agenda-for-the-g20-addressing-fragile-states/>."
- 8 Deze keuze betekent niet dat wij interstatelijk conflict niet belangrijk achten. De keuze ons te beperken tot intrastatelijk conflict is ingegeven door pragmatische overwegingen die te maken hadden met scope en doorlooptijd van deze studie. Daarbij liggen er andere factoren ten grondslag aan interstatelijk dan aan intrastatelijk conflict. In de toekomst hopen wij een soortgelijke benadering te gebruiken om potentiële hotspots van interstatelijk conflict in kaart te brengen. Overigens is 90% van de conflicten wereldwijd intrastatelijk van aard.
- 9 Monty G. Marshall, *Fragility, Instability, and the Failure of States: Assessing Sources of Systemic Risk* (Council on Foreign Relations - Center for Preventive Action, 2008), <http://>

www.cfr.org/conflict-prevention/fragility-instability-failure-states-assessing-sources-systemic-risk/p17638.

- 10 Steven Pinker, *The Better Angels of Our Nature: Why Violence Has Declined* (Penguin Group US, 2011).
- 11 Joshua S. Goldstein, *Winning the War on War: The Decline of Armed Conflict Worldwide* (Plume, 2012).
- 12 3,35 uitbraken per jaar nu tegenover 3,77 toen. Zie “Figure 5 Global Trends in Armed Conflict Onsets, 1946-2011” op Center for Systemic Peace, “Global Conflict Trends,” *Center for Systemic Peace*, December 12, 2012, <http://www.systemicpeace.org/conflict.htm>.
- 13 Monty G. Marshall, “Major Episodes of Political Violence, 1946-2008,” accessed January 17, 2013, <http://www.systemicpeace.org/warlist.htm>. Data 2008-2012 is afkomstig van de website www.systemicpeace.org en toegevoegd aan de dataset.
- 14 Gemaakt aan de hand van data Center for Systemic Peace, “Major Episodes of Political Violence, 1946-2008,” 2012, 4, <http://www.systemicpeace.org/inscr/inscr.htm>. Data 2008-2012 is afkomstig van de website www.systemicpeace.org en toegevoegd aan de dataset.
- 15 Marshall, “Major Episodes of Political Violence, 1946-2008.” Center for Systemic Peace (2012) <http://www.systemicpeace.org/warlist.htm>. Data 2008-2012 is afkomstig van de website www.systemicpeace.org en toegevoegd aan de dataset.
- 16 De landen die eind 2012 te maken hadden met een conflict zijn: Albanië, Centraal Afrikaanse Republiek, Columbia, DR Congo, Ethiopië, Filippijnen, India, Irak, Israël, Mexico, Myanmar, Nigeria, Pakistan, , Rusland, Somalië, Sudan, Syrië, Thailand, Tsjaad, Turkije, Yemen en Zuid-Sudan,
- 17 Joshua S. Goldstein, *Winning the War on War: The Decline of Armed Conflict Worldwide* (Plume, 2012); John Mueller, *The Remnants of War* (Cornell University Press, 2007).
- 18 Dit is gebaseerd op de Major Episodes of Political Violence (MEPV) Dataset die alle conflicten registreert met meer dan 500 doden over de looptijd van het conflict. Daarbij houdt het een schaal aan van 1-10 . de magnitude van conflict is gemeten op een schaal van 1 tot 10 en meet volgens het *Center for Systemic Peace* “the destructive impact of the violent episode on the directly-affected society”. Center for Systemic Peace, “Major Episodes of Political Violence, 1946-2008.” Data 2008-2012 is afkomstig van de website www.systemicpeace.org en toegevoegd aan de dataset.
- 19 Paul Collier, Anke Hoefler, and Måns Söderbom, “Post-Conflict Risks,” *Journal of Peace Research* 45, no. 4 (July 1, 2008): 461-478, doi:10.1177/0022343308091356. Ander onderzoek schat dit aantal zelfs hoger in. Voor een overzicht, zie Jeffrey Dixon, “What Causes Civil Wars? Integrating Quantitative Research Findings,” *International Studies Review* 11, no. 4 (December 2009): 717, doi:10.1111/j.1468-2486.2009.00892.x. Voor een beknopte discussie

- zie ook Havard Hegre et al., “Predicting Armed Conflict 2010-2050” (New York, 2009), http://folk.uio.no/hahegre/Papers/PredictionISQ_Final.pdf.
- 20 Voor een overzicht van de analogie en de verschillende mechanismen die leiden tot verspreiding van intrastatelijk conflict, zie Alex Braithwaite, “Resisting Infection: How State Capacity Conditions Conflict Contagion,” *Journal of Peace Research* 47, no. 3 (May 1, 2010): 311–319, doi:10.1177/0022343310362164. Voor de verspreiding van interstatelijk conflict, zie Henk W. Houweling and Jan G. Siccama, “The Epidemiology of War, 1816-1980,” *The Journal of Conflict Resolution* 29, no. 4 (December 1, 1985): 641–663, doi:10.2307/174247.
- 21 Het aantal intrastatelijke vredesjaren wordt door het *Center for Systemic Peace* gedefinieerd als “The number of peace years refers to the number of consecutive years since 1946 without an onset of intrastate political violence including civil, ethnic, communal, and genocidal violence and warfare.” Center for Systemic Peace, “Major Episodes of Political Violence, 1946-2008.” Marshall, “Major Episodes of Political Violence, 1946-2008.”
- 22 Voor de SFI, zie: <http://www.systemicpeace.org/SFImatrix2011c.pdf>. Niet te verwarren met de bij het bredere publiek bekende *Failed States Index*
- 23 Meer informatie over PITF zie: <http://globalpolicy.gmu.edu/political-instability-task-force-home/>.
- 24 Voor een conceptuele beschouwing van de drie benaderingen om conflicten te anticiperen, zie: Monty G. Marshall, “Fragility, Instability, and the Failure of States: Assessing Sources of Systemic Risk” (working paper, Center for Preventative Action, Council on Foreign Relations, New York, October 2008), www.cfr.org/conflict-prevention/fragility-instability-failure-states-assessing-sources-systemic-risk/p17638.
- 25 Er is een sterke correlatie tussen de SFI en intra-statelijke conflicten: hoe hoger de score, hoe groter het risico op nieuwe intra-statelijke conflicten of het voortduren hiervan. Marshall, *Fragility, Instability, and the Failure of States*, 18.
- 26 Van deze lijst met landen bestonden de volgende in 1995 nog niet: Oost-Timor, Kosovo, Montenegro en Zuid-Sudan. Servië wordt beschouwd als de ‘opvolger’ van Servië en Montenegro.
- 27 Monty G Marshall and Benjamin Cole, “Global Report on Conflict, Governance and State Fragility 2011” (2011): 21.
- 28 Ibid., 30–1. Scores 2011 gebaseerd op: <http://www.systemicpeace.org/inscr/SFIV2011a.xls>.
- 29 Beschrijving van SFI door het *Center for Systemic Peace*: “The State Fragility Index and Matrix 2010 lists all independent countries in the world in which the total country population is greater than 500,000 in 2010 (164 countries). The Fragility Matrix scores each country on both Effectiveness and Legitimacy in four performance dimensions: Security, Political,

- Economic, and Social, at the end of the year 2010. Each of the Matrix indicators is rated on a four-point fragility scale: 0 “no fragility,” 1 “low fragility,” 2 medium fragility,” and 3 “high fragility” with the exception of the Economic Effectiveness indicator, which is rated on a five-point fragility scale (including 4 “extreme fragility”). The State Fragility Index, then, combines scores on the eight indicators and ranges from 0 “no fragility” to 25 “extreme fragility.” A country’s fragility is closely associated with its state capacity to manage conflict; make and implement public policy; and deliver essential services and its systemic resilience in maintaining system coherence, cohesion, and quality of life; responding effectively to challenges and crises, and sustaining progressive development.” Center for Systemic Peace, “State Fragility Index,” 2011, <http://www.systemicpeace.org/inscr/inscr.htm>.*
- 30 Goldstone, Bates, Epstein, et al., “A Global Model for Forecasting Political Instability,” January 2010. Onder politieke instabiliteit wordt in het PITF model verstaan *revolutionary wars, ethnic wars, adverse regime changes en genocides & politicides*. De gehele set waarop zij hun model hebben ontwikkeld zijn gebeurtenissen tussen 1955-2003, waarvan er 71 ‘complexe’ episodes waren, met verschillende vormen van instabiliteit. Tevens bevatte de set 44 *adverse regime changes*, 12 *revolutionary wars*, 13 *ethnic wars* and 1 *politicide*. Jack A Goldstone, Robert H Bates, David L Epstein, et al., “A Global Model for Forecasting Political Instability,” *American Journal of Political Science* 54, no. 1 (2010): 192, doi:10.1111/j.1540-5907.2009.00426.x. Naast instabiliteit wordt ook stabiliteit met een vergelijkbare mate van precisie voorspeld: “*Stable cases were identified with similar accuracy, with 81% of the country-years that did not have an instability onset appropriately ranked*”. Ibid., 200.
- 31 Goldstone, Bates, Epstein, et al., “A Global Model for Forecasting Political Instability,” January 2010. Onder politieke instabiliteit wordt in het PITF model verstaan *revolutionary wars, ethnic wars, adverse regime changes en genocides & politicides*. De gehele set waarop zij hun model hebben ontwikkeld zijn gebeurtenissen tussen 1955-2003, waarvan er 71 ‘complexe’ episodes waren, met verschillende vormen van instabiliteit. Tevens bevatte de set 44 *adverse regime changes*, 12 *revolutionary wars*, 13 *ethnic wars* and 1 *politicide*. Jack A Goldstone, Robert H Bates, David L Epstein, et al., “A Global Model for Forecasting Political Instability,” *American Journal of Political Science* 54, no. 1 (2010): 192, doi:10.1111/j.1540-5907.2009.00426.x. Goldstone et.al. testen hun model zowel ‘within’ als out ‘out of sample’. ‘Within sample’ rapporteren zij dat in hun model ontwikkeld op basis van historische data tussen 1955-2004 “*Country-years in the fourth decile had a 26% incidence of instability onsets two years later, those in the third decile 44%, those in the second decile 61%, and fully 87% of those country-years whose model scores placed them in the highest decile were observed to have an instability onset two years hence.*” (bold toegevoegd door HCSS) Ibid. 198. ‘Out of sample’ testen zij een andere variant van hun model ditmaal ontwikkeld op basis van historische data

- tussen 1955-1994 en gebruiken dit model om instabiliteit in de periode 1995-2004 te voorspellen. Goldstone et.al. rapporteren de volgende bevindingen: *“Over the 10-year period covered in this exercise, 21 previously stable countries suffered onsets of instability. Of those 21 onsets, 18 (86%) occurred in countries that the model placed in the top quintile of estimated risk two years before onset. Of the three onsets not ranked in the top quintile, one occurred in a country in the second quintile, and two in the third quintile”*. Ibid., 200. Naast instabiliteit wordt hier ook stabiliteit met een vergelijkbare mate van precisie voorspeld: *“Stable cases were identified with similar accuracy, with 81% of the country-years that did not have an instability onset appropriately ranked”*. Ibid., 200.
- 32 Beschrijving PITF-model door Center for Systemic Peace *“The PITF-model predicts the probability of an onset of political instability (violent civil wars and nonviolent democratic reversals) within the next two years. This forecasting model is based on infant mortality rate, regime type, armed conflict in neighboring countries, and group discrimination”*. Goldstone, Bates, Epstein, et al., *“A Global Model for Forecasting Political Instability,”* January 2010.
- 33 PITF is onder andere gebaseerd op de Polity IV/scores van landen. Afghanistan, Somalië en Zuid-Sudan hebben hier om uiteenlopende redenen geen score en komen daarom in het PITF-model niet naar voren.
- 34 Zie endnote 28 en 31 voor een beschrijving van respectievelijk SFI en PITF. Center for Systemic Peace, *“State Fragility Index”*; Goldstone, Bates, Epstein, et al., *“A Global Model for Forecasting Political Instability,”* January 2010.
- 35 Voor een uitgebreide lijst van de geraadpleegde literatuur zie de apart gepubliceerde Annex.
- 36 Data is verzameld uit tal van openbare databases die vermeld worden in de voetnoten. In voorkomend geval waren er niet voor alle jaren en/of voor alle landen gegevens beschikbaar. Wanneer dit het geval is, hebben wij ofwel een data extrapolatie toegepast, ofwel een waarde berekend aan de hand van een correlatie coefficient met een andere variabele waar wel gegevens voor beschikbaar zijn. Meer informatie over deze transformaties worden vermeld in de nog te publiceren online versie van de DoV Monitor en bij HCSS. Publieke toegang tot de DoV Monitor is op dit moment nog niet mogelijk. HCSS onderzoekt nog onder welke voorwaarden dit online publiekelijk beschikbaar te stellen.
- 37 Wij merken wel op dat veel van deze drijvende krachten met elkaar gecorreleerd zijn.
- 38 Anocratieën zijn simpelweg gedefinieerd als regimes die gekenmerkt worden door een vaak incoherente combinatie van democratische en autocratische kenmerken: wél verkiezingen voor het parlement, maar niet voor de president; wél een vrije pers, maar geen onafhankelijke rechtspraak etc. Zie de beknopte discussie in Marshall and Cole, *“Global Report on Conflict, Governance and State Fragility 2011,”* 9–11. Zie ook Dixon,

- “What Causes Civil Wars?,” 718, Table 7. Scott Gates et al., “Institutional Inconsistency and Political Instability: Polity Duration, 1800-2000,” *American Journal of Political Science* 50, no. 4 (oktober 2006): 893-908, doi:10.2307/4122922; Patrick M. Regan and Sam R. Bell, “Changing Lanes or Stuck in the Middle: Why Are Anocracies More Prone to Civil Wars?,” *Political Research Quarterly* 63, no. 4 (December 1, 2010): 747-759, doi:10.1177/1065912909336274. De laatste auteur betoogt dat de overgang van democratie naar autocratie gepaard gaat met een hogere kans op burgeroorlog, met name in de eerste jaren na deze overgang. Vreeland beweert dat het om de link tussen politiek geweld en burgeroorlog gaat, zie James Raymond Vreeland, “The Effect of Political Regime on Civil War Unpacking Anocracy,” *Journal of Conflict Resolution* 52, no. 3 (June 1, 2008): 401-425, doi:10.1177/0022002708315594.
- 39 Center for Systemic Peace, “Global Conflict Trends,” fig. 13.
- 40 Zie literatuur eindnoot 37.
- 41 In de Annex behorende bij dit rapport (online beschikbaar) zijn de volledige lijsten van landen opgenomen.
- 42 Deze indicator is een combinatie van *Regime duration* (10 jaar en jonger) en *Regime Type* (score -5 tot +5). *Regime Type* wordt gemeten door de ‘Polity Score’ van het Center for Systemic Peace die door hun wordt omschreven als volgt: “The Polity Score captures the regime authority spectrum on a 21-point scale ranging from -10 to +10. Regimes with a score of -10 to -6 are defined as ‘autocracies’, regimes with a score of -5 to +5 as ‘anocracies’ and regimes with a score of +6 to +10 as ‘democracies’. *Regime Duration* wordt omschreven als “The number of years since the most recent regime change (defined by a three point change in the POLITY score over a period of three years or less)”. Center for Systemic Peace, “Polity IV: Regime Authority Characteristics and Transitions Datasets,” 2011, <http://www.systemicpeace.org/inscr/inscr.htm>.
- 43 De meeste composite indices die een inschatting van de zwakte van staten proberen te maken (‘failed’, ‘failing’, ‘fragile’ states) nemen dit argument als uitgangspunt / geven een prominente plek aan deze twee dimensies. Naast de eerder genoemde fragility index zie bv. ook Susan E Rice and Stewart Patrick, “Index of State Weakness in the Developing World,” *The Brookings Institution*, 2008, <http://www.brookings.edu/research/reports/2008/02/weak-states-index>. Verder ook Fund for Peace, “Failed states index,” 2012, <http://www.fundforpeace.org/programs/fsi/fsindex.php>.
- 44 De score is het gemiddelde van de genormaliseerde overheidseffectiviteit en – legitimiteit scores. Hoog = goed. Laag = slecht. *Government effectiveness* wordt door de Wereldbank gedefinieerd als: “government effectiveness captures perceptions of the quality of public services, the quality of the civil service and the degree of its independence from political pressures, the quality of policy formulation and implementation, and the credibility of the government’s commitment to such policies. The scale ranges from -2.5 to +2.5. A score of -2.5

- represents a low level of government effectiveness, a score of +2.5 represents a high level of government effectiveness.” *Government legitimacy* wordt gemeten door de Rule of Law indicator van de Wereldbank die wordt gedefinieerd als: “perceptions of the extent to which agents have confidence in and abide by the rules of society, and in particular the quality of contract enforcement, property rights, the police, and the courts, as well as the likelihood of crime and violence. The scale ranges from -2.5 to +2.5. A score of -2.5 represents a low level of rule of law, a score of +2.5 represents a high level of rule of law.” Bron: World Bank, “The Worldwide Governance Indicators,” 2012, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>.
- 45 Dixon, “What Causes Civil Wars?,” 714.
- 46 Jonathan Goodhand, *Violent Conflict, Poverty and Chronic Poverty*, SSRN Working Paper, February 4, 2011, <http://papers.ssrn.com/abstract=1754535>.
- 47 Paul Collier, *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy* (Oxford University Press, USA, 2003).
- 48 De spiraal van armoede wordt gemeten door het gemiddelde van de genormaliseerde score van BNP per hoofd van de bevolking en intrastatelijke vredesjaren. BNP per hoofd van de bevolking wordt gedefinieerd door de Wereldbank als “GDP per capita is gross domestic product divided by midyear population. GDP is the sum of gross value added by all resident producers in the economy plus any product taxes and minus any subsidies not included in the value of the products.” Vanwege de “diminishing marginal utility” van inkomen is het natuurlijke logaritme van BNP per hoofd van de bevolking genomen. Voor de definitie van intrastatelijke vredesjaren zie eindnoot 20. Center for Systemic Peace, “Major Episodes of Political Violence, 1946-2008”; World Bank, “GDP Per Capita,” 2011, <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>.
- 49 J. D. Fearon and D. D. Laitin, “Ethnicity, insurgency, and civil war,” *American Political Science Review* 97, no. 1 (February 2003): 81.
- 50 “First, oil windfalls can hurt other sectors of the economy by pushing up the real exchange rate of a country’s currency and thus rendering most other exports noncompetitive, a phenomenon called the “Dutch disease.” The reduced competitiveness in agricultural and manufacturing exports then “crowds out” other productive sectors and makes the diversification of the economy particularly difficult. This in turn reinforces the dependence on oil and, over time, it can result in a permanent loss of competitiveness. Second, the long-term price deflation and price volatility of the international primary commodities market hinders economic development.” T. L. Karl, *Oil-led Development: Social, Political, and Economic Consequences*, *Encyclopedia of Energy* (2007): 663.
- 51 World Bank, “South Sudan Overview,” accessed February 22, 2013, <http://www.worldbank.org/en/country/southsudan/overview>.

- 52 Afhankelijkheid van inkomsten uit grondstoffen wordt door de Wereldbank gedefinieerd als “*total natural resources rents are the sum of oil rents, natural gas rents, coal rents (hard and soft), mineral rents, and forest rents.*” World Bank, “Resources Rents (% of GDP),” 2011, <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.TOTL.RT.ZS>.
- 53 Mondialisering is een complex fenomeen, dat vaak beschreven wordt als de wereldwijde intensivering van de stromen van menselijke activiteit en connectiviteit
- 54 Ranveig Drolsum Flaten and Indra de Soysa, “Globalization and Political Violence, 1970–2008,” *International Interactions* 38, no. 5 (2012): 640, doi:10.1080/03050629.2012.726182.
- 55 Ibid., 623.
- 56 Voor de mondialisering index is de *KOF Index of Globalization* gebruikt die door Dreher wordt omschreven als: “*The KOF Index of Globalization measures the three main dimensions of globalization: economic, social and political. In addition to three indices measuring these dimensions, we calculate an overall index of globalization and sub-indices referring to actual economic flows, economic restrictions, data on information flows, data on personal contact and data on cultural proximity.*” A. Dreher, “Does Globalization Affect Growth? Evidence from a New Index of Globalization,” *Applied Economics* 38, no. 10 (2006): 1091–1110.
- 57 Zie bijvoorbeeld: Marco Lagi, Karla Z. Bertrand, and Yaneer Bar-Yam, “The Food Crises and Political Instability in North Africa and the Middle East,” *SSRN eLibrary* (July 15, 2011), 1-4.
- 58 H. J. Brinkman and C. S. Hendrix, “Food Insecurity and Conflict: Applying the WDR Framework” (2011).
- 59 Voedselafhankelijkheid wordt door de ILO omschreven als: “*share (%) of food consumption expenditure in total household consumption expenditure.*” International Labour Organization (ILO), “Household Income and Expenditure Statistics- H2 Distribution of Household Expenditure Groups,” 2012, <http://laborsta.ilo.org>; FAO Statistics Household Survey Database, “Food Dependency,” 2011, http://www.fao.org/fileadmin/templates/ess/documents/food_security_statistics/ShareOfFood_en.xls.
- 60 H. Urdal, “A Clash of Generations? Youth Bulges and Political Violence,” *International Studies Quarterly* 50, no. 3 (2006): 608.. Voor een recente case study zie bv. World Bank, “West Bank and Gaza coping with Conflict? Poverty and Inclusion in the West Bank and Gaza” (July 29, 2011): 54, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2774>. Youth Bulge is gedefinieerd als het percentage jeugdigen (15-24 jaar), als percentage van de volwassen bevolking (15 jaar en ouder).
- 61 J. A. Goldstone, “Population and Security: How Demographic Change Can Lead to Violent Conflict,” *Journal of International Affairs* 56, no. 1 (2002): 11.
- 62 Urdal, “A Clash of Generations? Youth Bulges and Political Violence,” 611.

- 63 Thomas L. Friedman, "India Vs. China Vs. Egypt," *The New York Times*, February 5, 2013, sec. Opinion, <http://www.nytimes.com/2013/02/06/opinion/friedman-india-vs-china-vs-egypt.html>.
- 64
- 65 De kaart geeft het genormaliseerde gemiddelde weer van *Youth Bulge* en de *gemiddelde BNP groei van de afgelopen 10 jaar*.
- 66 Munich RE, "NatCatSERVICE: Great Natural Catastrophes Worldwide 1950 – 2011 Overall and Insured Losses with Trend," 2012, http://www.munichre.com/app_pages/www/@res/pdf/NatCatService/great_natural_catastrophes/NatCatSERVICE_Great_1950_2011_losses_en.pdf; Munich RE, "NatCatSERVICE: Great Natural Catastrophes Worldwide 1950 – 2011 Number of Events with Trend," 2012, http://www.munichre.com/app_pages/www/@res/pdf/NatCatService/great_natural_catastrophes/NatCatSERVICE_Great_1950_2011_number_en.pdf.
- 67 Shamanthy Ganeshan and Wayne Diamond, *Forecasting the Numbers of People Affected Annually by Natural Disasters up to 2015* (mimeo) April Oxford: Oxfam GB, 2009).
- 68 Eric Neumayer, Thomas Plümpner, and Fabian Barthel, "The Political Economy of Natural Disaster Damage," *Available at SSRN 1884827* (2011).
- 69 De kaart geeft het genormaliseerde gemiddelde weer van het percentage van de bevolking darslachtoffer van natuurgeweld en overheidseffectiviteit. Het percentage van de bevolking dat slachtoffer is van natuurgeweld wordt door EM-DAT gedefinieerd als: "Percentage of population killed, injured or homeless due to a natural disaster". Voor de definitie van overheidseffectiviteit zie voetnoot 43. EM-DAT, "The International Disaster Database," 2011, <http://www.emd.tl.karl>, "Oil-led Development: Social, Political, and Economic Consequences," *Encyclopedia of Energy* (2007): 663.at.be/ database; World Bank, "The Worldwide Governance Indicators."
- 70 J. A. Goldstone, "Population and Security: How Demographic Change Can Lead to Violent Conflict," *Journal of International Affairs* 56, no. 1 (2002): 3–21.
- 71 Daniel C. Esty et al., "State Failure Task Force Report: Phase II Findings," *ENVIRONMENTAL CHANGE & SECURITY PROJECT REPORT* 5, no. Summer 1999 (1999): 53.
- 72 Esty et al., "State Failure Task Force Report: Phase II Findings."
- 73 Ibid.
- 74 World bank, "Data: Mortality Rate, Infant (per 1,000 Live Births)," accessed February 22, 2013, <http://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.IMRT.IN>.
- 75 Esty et al., "State Failure Task Force Report: Phase II Findings."
- 76 De cesuur van PITT en SFI is hier aangepast, om drie vergelijkbare lijsten (30 landen te krijgen).

- 77 Een volledig overzicht van de gebruikte methode is te vinden in de Annex. Dit document wordt apart van dit rapport gepubliceerd en is beschikbaar via de website van HCSS.
- 78 Er is gekozen om verdere Europese integratie te beschouwen als machtsverschuiving naar een actor die gezien kan worden als een soort ‘superstaat’. De goedkeuring van het ESM is daarom als toenemende staatsmacht geclassificeerd. Zie de Annex voor verdere uitleg.
- 79 In algemene zin vormt het scenarioraamwerk eerder een redeneer- en discussiekader dan een model om reële gebeurtenissen en dynamiek op te projecteren. Zo biedt het raamwerk geen (directe) mogelijkheid voor differentiatie in de tijds- en geografische dimensie, terwijl in werkelijkheid de ene beweging belangrijker zal zijn op de korte termijn en in een bepaalde regio, en de andere juist op de lange termijn en wereldwijd. Het is zeer lastig om met enige objectiviteit het relatieve of onderlinge belang dat iedere beweging vertegenwoordigt vast te stellen. Vandaar dat iedere beweging gerepresenteerd wordt door een van de basisvectoren, terwijl in (de zich ontwikkelende) werkelijkheid de ene beweging meer gewicht in de schaal zal blijken te leggen dan de andere. Het is verder aannemelijk dat de diverse bewegingen niet onafhankelijk plaatsvinden, maar elkaar juist versterken of verzwakken.
- 80 Meta-fore (meta-*foresight*) is de naam van de aanpak die HCSS heeft ontwikkeld om op een systematische manier bestaande toekomstverkenningen inzichtelijk en vergelijkbaar te maken. Op basis van verschillende methodes en tools, waarvan deze multilinguale analyse er één is, bieden we meta-analyses aan van een uitgebreide verzameling van bestaande *foresight*-studies en inzichten over de toekomst. Onze intentie is daarmee om het debat over de toekomst op een ‘hoger’ niveau te tillen (zoals in het Griekse meta-ferrein): weg van enkelvoudige, waarschijnlijk foute, voorspellingen van ‘de’ toekomst naar een meer caleidoscopische waaier van allerlei mogelijke toekomst. Dit is een bescheidenere, maar ook eerlijkere en, naar onze overtuiging, nuttigere benadering voor strategische planningsdoeleinden. Voor meer achtergrond, zie Stephan De Spiegeleire et al., *STRONG in the 21st Century. Strategic Orientation and Navigation under Deep Uncertainty* (The Hague: The Hague Centre for Strategic Studies, 2010); Stephan De Spiegeleire, Tim Sweijts, and Tong Zhao, *Contours of Conflict in the 21st Century* (The Hague: The Hague Centre for Strategic Studies, 2011); Tim Sweijts et al., *Licht Op De Toekomst. Zeven Perspectieven Op De Toekomstige Veiligheidsomgeving*, HCSS Report (The Hague: HCSS, 2012).
- 81 Hiermee bedoelen we de, vaak strategische, keuzes die gemaakt moeten worden over mogelijke partners, bondgenootschappen en relaties met allerlei maatschappelijke, private en publieke actoren. Zulke ecosysteemkeuzes zijn in complexe omgevingen steeds belangrijker - misschien zelfs even belangrijk als de keuzes die een land maakt inzake militaire capaciteiten of beleidsopties.
- 82 Alle geanalyseerde studies werden gepubliceerd tussen januari 2011 en oktober 2012.

- 83 Op aanvraag kan toegang verleend worden tot de coderingsresultaten in Dedoose.
- 84 Zie voetnoot 87.
- 85 Waar de vaststelling dat staten de niet-statelijke actoren domineren robuust is voor alle Westerse talen, is dit niet het geval voor de prevalentie van samenwerking ten opzichte van niet-samenwerking. Duitse studies hebben de neiging iets meer niet-medewerking dan samenwerking te zien en, hoewel de Franse studies overeenstemmen met de algemene bevinding, zien zij staten als meer geneigd samen te werken dan niet-statelijke actoren.
- 86 US National Intelligence Council, *Global Trends 2030: Alternative Worlds*, 2012
- 87 De schaal is hier gebaseerd op de manuele codering – zie Figuur 24 Actoren
- 88 Dit cijfer betekent dat een groep van concepten die samen door de teksten in de taaldomeinen ‘reist’ rond dit concept het belangrijkste thema in deze teksten vertegenwoordigt en daarmee op referentiewaarde 100% wordt gesteld. Alle andere cijfers worden dan genormaliseerd op dit thema (dus 50% betekent half zo belangrijk als het belangrijkste thema).
- 89 *Textmining*-resultaten van zowel Duitse en Franse studies suggereren dat het beperken van veiligheidsdreigingen de ontwikkeling van nieuwe mogelijkheden en vaardigheden omvat, met woorden als *skills* (*Fähigkeiten*, *compétences*).
- 90 Aangezien HCSS nog werkt aan een bruikbaar *textmining tool* voor de Chinese taal, is de analyse van thema's volledig gebaseerd op de handmatige coderingsresultaten.
- 91 *Contours of Conflict in the 21st Century* (The Hague: HCSS, 2011); Tim Sweijts et al.



*The Hague Centre
for Strategic Studies*

Lange Voorhout 16
2514 EE The Hague
The Netherlands

info@hcss.nl
www.hcss.nl