



Ministerie van Defensie

Samenvatting

state-of-the-art

onderzoek Statelijke Dreigingen



Samenvatting

state-of-the-art onderzoek Statelijke Dreigingen

War Studies Research Center – Faculteit Militaire Wetenschappen, Nederlandse Defensie Academie



Projectteam Statelijke Dreigingen:

Marthe van Ekeveld
Georg Frerks (hoofdonderzoeker)
Sari Koeleman
Martijn Kool
Trineke Palm
Daan Sanders
Esmeralda Vane

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatie-Centrum van het ministerie van Justitie en Veiligheid ©2021, WODC. Auteursrechten voorbehouden. De standpunten en meningen van dit onderzoek zijn en blijven uitsluitend de verantwoordelijkheid van de auteurs en komen niet noodzakelijk overeen met die van het Ministerie van Defensie.

Samenvatting

Aanleiding, doel en opzet onderzoek

Dit state-of-the-art onderzoek Statische Dreigingen is door de Nationaal Coördinator Terrorismedebestrijding en Veiligheid (NCTV) aangevraagd bij het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie en Veiligheid in het kader van de in ontwikkeling zijnde onderzoeksagenda van de NCTV. Middels deze onderzoeksagenda beoogt de NCTV een basis te leggen voor een intensievere samenwerking met de wetenschap op de domeinen waarvoor hij verantwoordelijkheid draagt. Eén van deze domeinen wordt gevormd door statelijke dreigingen. De doelstelling van het onderhavige onderzoek is om een eerste literatuurscan te maken van het wetenschappelijke onderzoeksveld van statelijke dreigingen, de onderwerpen die daarbinnen aan de orde komen, de onderbelichte onderwerpen waarvan wordt gesuggereerd dat zij meer aandacht verdienen en de status van de literatuur (omvang en zo mogelijk kwaliteit). De onderzoeksopdracht is door het WODC gegund aan het War Studies Research Center van de Faculteit Militaire Wetenschappen van de Nederlandse Defensie Academie.

In dit onderzoek worden de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

1. Welke onderwerpen op het gebied van statelijke dreigingen zijn volgens de onderzoekers in welke mate van belang, in welke mate onderzocht, en met welke kwaliteit?
2. Vallen deze onderwerpen binnen het aandachtsgebied van de NCTV?
3. Hoe kunnen deze onderwerpen in fase 2 worden onderzocht?
4. Welke onderzoeksvragen voor fase 2 komen naar voren?

Het onderzoek is uitgevoerd in drie stappen: selectie, screening en analyse van de literatuur. In totaal zijn 2905 wetenschappelijke artikelen afkomstig uit 19 tijdschriften en 29 special issues gescreend hetgeen 1000 artikelen opleverde die relevante informatie over statelijke dreigingen bevatten. Deze artikelen zijn verder geanalyseerd op dreigingssubject, -object en -mechanisme. Op basis van deze screening werden 24 dreigingsmechanismen onderscheiden in de hoofdcategorieën militair, politiek, economisch en overig. Omdat de omvang van het materiaal beperkingen voor nadere analyse vereiste, zijn van deze mechanismen tien uitgekozen voor nadere analyse, waarbij uitgegaan is van spreiding over de categorieën. Door een aantal mechanismes te combineren zijn er uiteindelijk acht mechanisme-analyses geschreven op basis van 231 in detail geanalyseerde artikelen.

Dreigingssubjecten, objecten en mechanismen

Het onderzoek heeft op deze grotendeels inductieve wijze tientallen dreigingssubjecten, dreigingsobjecten en dreigingsmechanismen weten te onderscheiden. Onder dreigingssubject wordt verstaan wie of wat de veroorzaker van de dreiging is (of als zodanig beschouwd wordt). Onder dreigingsobject wordt verstaan degene die of datgene dat bedreigd wordt (of als bedreigd beschouwd wordt). En bij het dreigingsmechanisme gaat het om de middelen of manieren waarmee de dreiging wordt of kan worden uitgevoerd.

27 staten worden als dreigingssubject genoemd, 26 staten als dreigingsobject. China, Rusland en de VS worden het meest genoemd, zowel als dreigingsobject als dreigingssubject. Naast individuele staten worden bredere regio's of een type macht als dreigingssubject aangeduid, zoals: 'het Westen', Noord-Afrika en het Midden-Oosten, 'World Powers', en 'Nuclear Powers'. Tevens worden niet-statische actoren door staten geïnstrumentaliseerd als dreiging. Het gaat hierbij met name om terreurorganisaties, maar ook worden criminele organisaties, private of staatsbedrijven, milities en particuliere militaire bedrijven (Private Military Companies) genoemd. Tenslotte worden ook nog internationale allianties en samenwerkingsverbanden genoemd: de Europese Unie (EU), de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO), en de Verenigde Naties (VN).

Wanneer we de dreigingssubjecten en -objecten vergelijken zien we reciprociteit bij de grootste landen en de bredere regio's, hetgeen een gevolg kan zijn van het vanouds bekende veiligheidsdilemma, het wederzijdse vijandenken en strategische concurrentie. Het leeuwendeel van de academische literatuur volgt expliciet of impliciet de geopolitieke logica van 'great power politics'. Bovendien is de grens tussen statelijke en niet-statische actoren en dreigingen vaak behoorlijk fluïde en kunnen er allerlei vormen van overlap bestaan. Ook mag er niet vanuit worden gegaan dat de staat een homogene actor is die een coherente handelswijze vertoont. Staten bestaan uit verschillende actoren die vaak verschillende, en soms zelfs tegenstrijdige, dreigingspercepties en beleidsopvattingen hebben.

Er zijn 24 dreigingsmechanismen onderscheiden. De meeste (671) artikelen gaan over militaire dreigingsmechanismen, gevolgd door politieke (566), en op grote afstand door economische (131). De vijf dreigingsmechanismen die het meest prominent zijn in de wetenschappelijke literatuur, zijn conventionele wapens, nucleaire en radiologische wapens, 'hard' cyber, 'soft' cyber en 'coercion strategies.' Deze 'top-vijf' valt voor het grootste gedeelte in het domein van militaire dreigingen, hetgeen waarschijnlijk mede veroorzaakt wordt door het type tijdschriften dat binnen het vakgebied van internationale betrekkingen en veiligheidsstudies dominant is en waarbinnen het gebruik van geweld en militaire middelen door staten vaak een centraal thema vormt. Andere mechanismen die regelmatig genoemd worden zijn: hybride oorlogvoering, onbemande wapensystemen en/of kunstmatige intelligentie, securitisering en ideologische framing, en (terroristische) aanslagen.

Het rapport gaat in detail nader in op tien geselecteerde dreigingsmechanismen: biologische en chemische wapens, ruimtedreigingen, spionage & diefstal van kennis en technologie, diasporapolitiek, het aanwakkeren van radicalisering, securitisering & ideologische framing, energiepolitiek, directe buitenlandse investeringen en ontwikkelingshulp. Voor ieder dreigingsmechanisme werd in kaart gebracht hoe het mechanisme zich manifesteert en wat de kernpunten van het wetenschappelijke debat aangaande het mechanisme zijn in relatie tot de thematiek van Statische Dreigingen.

Als het gaat om **biologische en chemische wapens** spelen statelijke dreigingen op drie niveaus een rol: het gebrek aan regulering van bezit, productie, verspreiding en dumpen van biologische en chemische wapens, de onzorgvuldige omgang ermee en een technologische wedloop tussen met name China en de VS. Bij **ruimtedreigingen** komen vergelijkbare thema's aan bod: het gebrek aan regulering, niet-intentionele gevolgen zoals ruimtevuil en de rol van technologie die bijdraagt aan een militarisering van de ruimte die gedomineerd wordt door de VS, China en Rusland. **Spionage** door statelijke actoren betreft zowel het verzamelen van statelijke militaire informatie als (het faciliteren van de) ontvreemding van bedrijfsgeheimen & technologie. De digitalisering van dit dreigingsmechanisme staat hierin centraal. Bij **diaspora-politiek** spelen statelijke actoren op verschillende manieren een rol, als gaststaat en thuisstaat. Statische actoren kunnen diaspora's onderdrukken, maar hun identiteit ook aanwakkeren en gebruiken als bron van inlichtingen. Bij het **aanwakkeren van radicalisering** spelen vergelijkbare thema's een rol als bij diaspora-politiek. Een statelijke actor kan radicalisering aanwakkeren om de maatschappij van een ander land van binnenuit te ontwrichten, bijv. bij de terugkeer van *foreign fighters* en radicalisering van rechts-extremisten. Bij **securitisering en ideologische framing** gaat het erom dat statelijke actoren een dreigingsbeeld construeren. Een groot gedeelte van de literatuur is gericht op het conceptualiseren van deze begrippen. Wat betreft de casuïstiek gaat het om het securitiseren van moslims/migranten door statelijke actoren als instrument tegen andere staten en de ideologische dimensie van de geopolitieke rivaliteit tussen Europa en de VS versus China en Rusland. **Energiepolitiek** als statelijke dreiging betreft het creëren van afhankelijkheidsrelaties aangaande de levering van energiebronnen. Door klimaatverandering en schaarste verschuiven de verhoudingen. Het gaat om de Europese afhankelijkheid van gas, de groeiende invloed van China in het Midden-Oosten en de opkomende alliantie van Rusland in China het poolgebied. Het creëren van afhankelijkheidsrelaties vormt ook de kern van de inzet van **directe buitenlandse investeringen en ontwikkelingshulp** als statelijke dreiging. De literatuur richt zich hierbij met name op de dreiging die uitgaat van de Aziatische Infrastructuurinvesteringensbank en het Chinese Belt and Road Initiative. Ook de impact van Chinese directe buitenlandse investeringen op ontwikkelde economieën wordt onderzocht.

Als de grootmachten die tevens als belangrijkste dreigingssubjecten worden geïdentificeerd (China, Rusland en de VS) worden gekoppeld aan de geanalyseerde dreigingsmechanismen, dan hebben deze statelijke actoren gemeenschappelijk dat securitisering en ideologische framing een belangrijke rol spelen. Daarnaast is energiepolitiek onderscheidend voor Rusland en speelt directe buitenlandse investeringen en ontwikkelingshulp een prominente rol in de manier waarom China als dreigingssubject wordt gezien.

Naast mechanisme-specifieke elementen, wordt vooral de samenhang en overlap tussen de verschillende dreigingsmechanismen zichtbaar. Een belangrijk eerste terugkerend aspect is hierbij geopolitieke rivaliteit tussen grootmachten. Geopolitieke processen zijn in staat bestaande mechanismen, zoals energiepolitiek of het gebruik van technologie in de ruimte, te transformeren in een dreiging of een wedloop. Een tweede aspect is de overlap tussen mechanismen, waarbij het ene mechanisme in het andere overloopt of er zelfs niet los van kan bestaan. De meeste dreigingssubjecten hanteren een repertoire aan diverse dreigingsmechanismen die vaak tegelijkertijd of in een bepaalde volgorde worden ingezet. De afbraak van of het gebrek aan juridische kaders en internationale regimes werkt als een faciliterende factor voor het ontstaan van dreigingen. Aangezien technologische ontwikkelingen in hoog tempo verlopen kunnen deze maar moeilijk worden bijgehouden door passende wetgeving.

Op basis van de analyse van de tien dreigingsmechanismen reflecteert het rapport op de conceptualisering van statelijke dreiging. Ten eerste, het is moeilijk een duidelijke grens te trekken tussen statelijke en niet-statische dreigingen. Zo kunnen statelijke actoren diaspora's, terroristische groeperingen, en bedrijven als instrument gebruiken. Ten tweede, de notie van dreiging hangt samen met percepties en kan geconstrueerd worden. In een proces van securitisering komen bepaalde onderwerpen op de veiligheidsagenda te staan. Ook in de wetenschappelijke literatuur is een bepaalde trendgevoeligheid waar te nemen. Ten derde, niet alle statelijke dreigingen zijn intentioneel, sommige zijn het gevolg van neveneffecten, nonchalance, nalatigheid of verzuim. Het gaat hierbij om de onzorgvuldige omgang met gevaarlijke materialen of wapens (zowel op aarde, in de zee als in de ruimte) alsmede het gevaar dat technologieën in verkeerde handen vallen of de mogelijkheid van dual use. Het is evident dat ook non-intentionele dreigingsmechanismen zeer gevaarlijk kunnen zijn. In een aantal gevallen is het bovendien onduidelijk of een bepaald dreigingssubject slechts defensieve of juist offensieve intenties heeft met bepaalde wapens en dreigingsmechanismen.

Reflectie op de kwaliteit van de wetenschappelijke publicaties

Over het algemeen zijn de onderzochte tijdschriften van een redelijk hoog niveau of hebben zij aanzien in de wereld van academici en experts. Voor ieder tijdschrift is een korte omschrijving gegeven (o.a. focusthema's en reviewbeleid), zijn de (eventuele) uitgevers, opdrachtgevers en/of sponsors vermeld en is de impact factor genoemd wanneer bekend. Hiernaast is de dominante nationaliteit van de redacteurs en/of het tijdschrift en de mate van genderdiversiteit van de redacteurs vermeld. De Angelsaksische dominantie valt op, naast een meer algemeen westerse achtergrond. Vrijwel alle tijdschriften zijn peer reviewed. De redacties van de tijdschriften zijn redelijk divers samengesteld voor wat betreft genderdiversiteit, maar er is nog steeds sprake van dominantie door (witte) mannen. Wel kennen sommige tijdschriften bepaalde beperkingen of tekortkomingen, zoals qua methodologische of theoretische onderbouwing, inhoudelijke eenzijdigheid, westers-centrisme e.d.. Deze zijn inherent aan de bestudering van een groot corpus aan wetenschappelijke artikelen voortkomend uit een grote variëteit aan uiteenlopende bronnen. In de eventuele tweede fase van het onderzoek zou naar meer bronnen met niet-westerse perspectieven kunnen worden gezocht om een westerse bias te redresseren.

Aansluiting bij het aandachtsgebied van de NCTV

Het NCTV kent drie aandachtsgebieden: ongewenste buitenlandse inmenging gericht op diaspora, beschermen democratische processen en instellingen, en economische veiligheid. Verschillende van de onderzochte dreigingsmechanismen sluiten hierbij aan. Het in deze studie onderzochte dreigingsmechanisme diasporapolitiek valt samen met het eerste thema, waarbij moet worden opgemerkt dat diasporapolitiek een bredere en meerzijdige lading heeft. Het onderzochte dreigingsmechanisme aanwakking radicalisering komt overeen met het tweede thema, waarbij radicalisering wel een bredere impact kan hebben dan alleen op democratische processen en instellingen en ook gericht kan zijn op het vergroten van algemene maatschappelijke onrust of beoogt een breed maatschappelijk ongenoegen en wantrouwen te faciliteren. Onze analyses onderschrijven dat de aanvankelijke focus van radicalisering op fundamentalistische moslims moet worden aangevuld met aandacht voor zogeheten lone wolves en rechtsextremisten, zoals white supremacists. Het genoemde thema economische veiligheid komt terug bij bedrijfsspionage, directe buitenlandse investeringen en ontwikkelingshulp. De laatste twee mechanismen kunnen de economische veiligheid aantasten of verkleinen, afhankelijk van de percepties van de betrokken auteurs of landen, maar kunnen die ook vergroten. Dit thema komt ook terug in het dreigingsmechanisme van de energiepolitiek. Economische veiligheid komt indirect aan de orde in de mechanismen die gaan over dual-use technologie, d.w.z. ruimtedreigingen en biologische en chemische wapens. Het gaat hier om technologieën en (productie)capaciteiten die voor de civiele industrie en de economie heel belangrijk zijn, maar ook voor de wapenindustrie gebruikt kunnen worden, of ingezet kunnen worden door potentiële vijanden. In vergelijking met de dreigingsperceptie van de rijksoverheid blijken de meeste mecha-

nismen maar partieel in de bestudeerde vier kerndocumenten van de overheid voor te komen

Suggesties voor vervolg onderzoek

Het is niet objectief vast te stellen welk onderwerp op het gebied van statelijke dreigingen het meeste van belang is. Onderwerpen die normaliter onderbelicht dreigen te blijven of wat lastiger te duiden zijn, verdienen nadere aandacht. Voor een eventuele tweede fase van dit onderzoeksproject bevelen we aan de nog niet geanalyseerde dreigingsmechanismen te analyseren. De voor fase 1 ontwikkelde exemplarische aanpak kan zonder meer worden toegepast op nog niet geanalyseerde mechanismen. Ten eerste, de militaire dreigingsmechanismen nucleaire en radiologische wapens, conventionele wapens en onbemande wapensystemen en/of kunstmatige intelligentie omvat een substantieel deel van de gescreende artikelen. Deze blijven relevant vooral ook in het licht van een afkalvend regime van regulering en beheersing. Ten tweede, de dreigingsmechanismen humanitaire (militaire) interventie, coercion strategies, en protectionisme/illiberaal handelsbeleid worden door derde landen als een bedreiging gezien door een grotendeels Westers dreigingssubject. Klimaatverandering is een meer mondiale dreiging en verdient nadere studie in samenhang met bedreigde ecosystemen en biodiversiteit. Ten derde, wordt een nadere bestudering van hybride oorlogvoering en statelijke criminaliteit aanbevolen.

Als tweede onderdeel van een eventueel vervolgonderzoek kan een wijder corpus aan literatuur worden bestudeerd voor mechanismen met een relatief kleine hoeveelheid artikelen: biologische en chemische wapens, en spionage & diefstal van kennis en technologie. Hiervoor kan dan specifiek gezocht worden in een aantal nader geïdentificeerde tijdschriften, publicaties van denktanks, en niche-tijdschriften. Hierbij kunnen ook nieuwe en specifiekere zoektermen worden gebruikt zoals aangegeven in de bijlagen van het rapport. Voor een grondiger analyse zouden de gemaakte mechanisme analyses ook kunnen worden geconfronteerd met inzichten ontleend aan enkele erkende handboeken op deze deelterreinen.

Als derde onderdeel van een eventueel vervolgonderzoek kan worden ingegaan op de specifieke samenhang tussen verschillende mechanismen. Voor het vervolgonderzoek naar al deze drie onderdelen zijn in het rapport gedetailleerde onderzoeksvragen geformuleerd

