

# Veranderende dreigingen in de 21<sup>e</sup> eeuw

Kees Homan

## De wereld na de Koude Oorlog

Na het einde van de Koude Oorlog en het succesvolle door de Verenigde Naties gelegitimeerde gewapend optreden tegen Irak in 1991 waren de verwachtingen hooggespannen over de rol die deze mondiale organisatie op het gebied van de internationale vrede en veiligheid zou gaan spelen. Helaas maakten de ervaringen met de VN-operaties in voormalig Joegoslavië en Somalië in het begin van de jaren negentig binnen korte tijd een eind aan de euforie. Uiteindelijk was alleen de inzet van robuuste militaire macht in staat een einde te maken aan de gewelddadigheden op de Balkan. De inzet van militaire macht was een aantal jaren later ook noodzakelijk om de grootschalige schendingen van de mensenrechten in Kosovo een halt toe te roepen.

Na de terroristische aanslagen in New York en Washington op 11 september 2001 bevindt de wereld zich in een situatie die wordt gekenmerkt door de opkomst van nieuwe, niet-traditionele dreigingen en een onzekere ontwikkeling van nieuwe strategische verhoudingen. Hoewel de Verenigde Staten op militair gebied dominant zijn, lijkt ook China op de langere termijn naar een mondiale rol te streven. De spectaculaire economische groei in dit land is daar een voorbode van. Gezien de in 2003 gepubliceerde 'Europese Veiligheids Strategie', koestert ook de Europese Unie mondiale aspiraties.<sup>1</sup> Daarbij is plaats ingeruimd voor het militaire instrument. Inmiddels manifesteert de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) zich reeds als mondiale speler. Anticiperend op de veranderingen in de veiligheidssituatie leidt dit bondgenootschap na de vredesoperaties op de Balkan in de jaren negentig nu ook een vredesoperatie in Afghanistan en traint ze Iraakse militairen.

Al deze ontwikkelingen spelen zich af in een wereld die volgens de directeur-generaal externe betrekkingen van de Europese Unie, de Brit Robert Cooper, in drie delen uiteen is gevallen.<sup>2</sup> In wat hij de 'premoderne wereld' noemt heerst chaos. De staat is er ondergraven door drugshandel, burgeroorlog of terrorisme en heeft niet langer het monopolie op het gebruik van geweld. Hij doelt daarbij op landen als Somalië, Afghanistan en Liberia.

De tweede groep landen bevindt zich in wat Cooper de 'moderne wereld' noemt: het klassieke systeem van soevereine staten die krachtig en onverbloemd hun nationale belangen nastreven. China, India en Brazilië, maar ook Rusland en de Verenigde Staten behoren tot deze categorie. In de 'moderne wereld' moeten macht en (de dreiging met) geweld voor rust en veiligheid zorgen. Maar succesvolle staten kunnen ook al te machtig worden, hegemoniale neigingen krijgen en andere landen gaan bedreigen, zoals de Verenigde Staten aantonen.

Tot slot noemt Cooper de Europese Unie als beste voorbeeld van wat hij aanduidt als 'de postmoderne wereld', waar hij verder ook Japan toe rekent. In de postmoderne wereld hebben staten besloten elkaar niet meer te bestrijden, maar zich open te stellen voor 'verbanden van wederzijdse bemoeienis'. Die verbanden gaan ten koste van de nationale soevereiniteit, maar ze bevorderen stabiliteit en veiligheid. Soevereiniteit betekent voor een postmoderne staat uiteindelijk niet veel meer dan een 'plaatsje aan tafel' om mee te kunnen praten in een multilaterale wereldorde.

Tegen de achtergrond van deze mondiale driedeling worden de contouren van de nieuwe dreigingen waarmee de wereld zich geconfronteerd ziet steeds helderder. De toenemende afhankelijkheid van westerse samenlevingen van de voortschrijdende informatie- en communicatietechnologie gaat gepaard met een grotere kwetsbaarheid. Na de Koude Oorlog

zijn nieuwe dreigingen op de veiligheidsagenda terechtgekomen, zoals de proliferatie van massavernietigingswapens, grensoverschrijdende georganiseerde misdaad, terrorisme, de complexe aard van intrastatelijke conflicten, de toegenomen rol van gewelddadige niet-statelijke groeperingen, vluchtelingenproblematiek, et cetera. De opkomst van terrorisme en niet-statelijke actoren en het gevaar dat zij – ook vanaf lange afstand – voor westerse samenlevingen kunnen vormen, werd met de aanslagen in de Verenigde Staten op 11 september 2001 en in Madrid op 11 maart 2004 op dramatische wijze geïllustreerd. In de internationale veiligheidssituatie heeft dan ook een verharding plaatsgevonden.

Bij de toenemende mondiale interdependentie op het gebied van veiligheid speelt de beschermende betekenis van afstand steeds minder een rol. Aanvankelijk lokaal beperkte spanningen kunnen escaleren tot conflicten met een grensoverschrijdende of regionale weerslag. Deze kunnen zowel economische belangen als de fysieke veiligheid raken. Problemen die ogenschijnlijk ver van ons bed lijken – zoals falende staten waar de overheid niet in staat is zijn gezag over het gehele grondgebied uit te oefenen – zijn van direct belang voor onze eigen veiligheid. Al was het alleen maar omdat in de anarchie van dergelijke staten criminele en terroristische netwerken min of meer ongestoord hun gang kunnen gaan.

### **Het dominante intrastatelijke conflict**

In de aard van grote conflicten is ook een verandering opgetreden. Het meest voorkomende type conflict is het complexe intrastatelijke conflict. Het *SIPRI Yearbook 2004* vermeldt dat van de negentien conflicten in 2003 waarbij in elk meer dan duizend doden vielen, er slechts twee interstatelijk waren: namelijk het conflict tussen India en Pakistan over Kashmir en het conflict tussen Irak en de Verenigde Staten en zijn bondgenoten.<sup>3</sup> De intrastatelijke conflicten hebben soms wel een grensoverschrijdende regionale dimensie, zoals vooral in Afrika het geval is.

Na de val van de Berlijnse Muur konden binnenlandse spanningen die door de Oost-West-tegenstelling lange tijd 'bevroren' waren geweest, 'ontdooien' en in alle hevigheid losbarsten, zoals op de Balkan en in Somalië. De veelomvattendheid en complexiteit van de problemen blijkt dan vaak enorm, zeker in het geval van falende staten. De intrastatelijke conflicten kenmerken zich veelal door overwegend niet-traditionele oorlogvoering met irreguliere, vaak ongedisciplineerde strijders onder leiding van lokale *warlords*. Het strijdtoneel is onoverzichtelijk en onafgebakend en de niet als combattanten herkenbare strijders gaan op in de bevolking. Het is daardoor vaak moeilijk een onderscheid te maken tussen combattanten en non-combattanten. Tevens worden mensenrechten op grote schaal geschonden.<sup>4</sup>

Een geslaagde buitenlandse interventie in dit type conflicten vraagt veel van de (militaire) organisatie die deze taak op zich neemt, zowel wat betreft de operationele kwaliteiten als het vermogen om de operatie lang door te zetten. Bosnië, Kosovo, Afghanistan en Irak zijn voorbeelden die voor zichzelf spreken.

Uit de lessen van dramatisch verlopen vredesmissies als die in voormalig Joegoslavië en Somalië is geleerd dat in veel situaties waarin de internationale gemeenschap besluit in te grijpen, een zwaar bewapende vredesmacht met een robuust mandaat nodig is. Tevens moet er de bereidheid zijn de missie zo nodig lange tijd voort te zetten. Anders dan na afloop van interstatelijke conflicten, houden voormalig strijdende partijen in een intrastatelijk conflict zich niet altijd aan een wapenstilstand of vredesregeling. Veelal zijn alleen westerse strijdkrachten in staat om partijen die zich niet aan de afspraken houden zonnodig met geweld weer tot de orde te roepen. Bovendien vereist ook de zelfbescherming van de vredesmacht (*force protection*) zwaardere wapens dan bij de traditionele 'blauwhelm'-vredesoperaties.

Secretaris-generaal van de Verenigde Naties Kofi Annan heeft verklaard dat zijn organisatie niet over de middelen beschikt om leiding te geven aan deze nieuwe complexe vredesoperaties. De Verenigde Naties mandateert deze operaties dan ook meestal aan organisaties als de NAVO en de EU, of aan een *coalition of the willing and the able* onder leiding van een *lead nation*.

### **Catastrofaal terrorisme**

Sinds de aanslagen in de Verenigde Staten op 11 september 2001, staat vooral de bestrijding van terrorisme in de schijnwerpers. Het nieuwe catastrofaal terrorisme richt zich tegen de westerse aanwezigheid en belangen in de islamitische wereld en is gericht op veranderingen in het internationaal systeem zelf.<sup>5</sup> Extremisten trachten westerse invloeden met geweld uit de islamitische wereld te verdrijven met aanslagen in Afrika, Azië, de Verenigde Staten en Europa. Door deelname aan de operatie 'Enduring Freedom' in Afghanistan en de stabilisatiemacht in Irak zijn westerse landen nog waarschijnlijker doelwitten geworden.

Catastrofaal terrorisme kenmerkt zich door een extreem hoog geweldsniveau. De aanslagen zijn erop gericht zoveel mogelijk burgerslachtoffers te veroorzaken. De opkomst van deze vorm van terrorisme leidt ook tot vervaging van het onderscheid tussen interne en externe veiligheid. Het wijkt daarin af van het terrorisme waarmee Europa in voorgaande decennia werd geconfronteerd en dat een sterk binnenlands karakter had (Noord-Ierland: IRA; Spanje: ETA; Duitsland: RAF; Italië: Brigate Rosse).

### **Asymmetrische oorlogvoering**

De verspreiding van terrorisme biedt het Westen grote problemen, zoals de ervaringen in Afghanistan en Irak aantonen. Elk conventioneel leger wankelt als het met een strijdmacht of radicale elementen wordt geconfronteerd die overal en nergens lijken te zijn. Veelal is hier sprake van 'asymmetrische' oorlogvoering. Kenmerkend voor dit soort oorlogvoering is dat de sterkten van de tegenstander worden ontweken, en dat de eigen comparatieve voordelen tegenover de relatieve zwakten van de tegenstander worden uitgebuit.<sup>6</sup> De westerse manier van oorlogvoering is bovendien sterk aan regels gebonden, waardoor zij vaak voorspelbaar is. Westerse eenheden zijn van oudsher nu eenmaal 'symmetrisch' opgeleid en zijn geneigd 'symmetrisch' te denken.

Naast een technologische asymmetrie is veelal ook sprake van een culturele asymmetrie.<sup>7</sup> In het Westen spelen waarden als verdraagzaamheid, respect voor mensenrechten en kernbegrippen als democratie en scheiding van kerk en staat een grote rol. In veel landen in de rest van de wereld wordt hieraan vaak minder waarde toegekend. Guerrillastrijders en terroristen laten zich weinig gelegen liggen aan de regels van het humanitair oorlogsrecht. Westerse vergeldingsacties tegen hen hebben daarom vaak een averechts effect en creëren slechts nieuwe martelaren.

De strijd tegen terrorisme vereist een interdisciplinaire aanpak, waarbij onder meer inlichtingendiensten, politie, krijgsmacht, douane, kustwacht nauw met elkaar samenwerken. Het militair apparaat kan vooral worden ingezet voor het uitschakelen van terroristen door zogenoemde interdictieoperaties (Afghanistan) en het verlenen van bijstand na een terroristische aanslag.

### **Falende staten**

Falende staten zijn soms een vrijhaven voor terroristen. Daarom staan ze hoog op de veiligheidsagenda. Bij een falende staat gaat het om een staat die niet bij machte is op (grote delen) van zijn grondgebied de veiligheid van zijn burgers te garanderen, omdat de regering

haar geweldsmonopolie heeft verloren. De staat kan niet langer de interne rechtsorde handhaven en zijn bevolking openbare diensten leveren, dan wel de voorwaarden scheppen die hiervoor nodig zijn. Het is duidelijk geworden dat falende staten geen geïsoleerd en ver-van-huis-probleem zijn.<sup>8</sup>

Falende staten vormen een bedreiging op drie niveaus. Nationaal biedt een falende staat zijn eigen burgers geen veiligheid. Regionaal kunnen door diverse grensoverschrijdende effecten conflicten in falende staten de stabiliteit en veiligheid in gevaar brengen. Ten slotte kunnen falende staten ook mondiaal een bedreiging vormen voor de veiligheid. Falende staten vormen vaak een toevluchtsoord voor criminele organisaties en een uitvalsbasis voor terroristische netwerken die hun invloed in beginsel over de hele wereld kunnen doen gelden. Tevens worden, als gevolg van de implosie van de nationale staat en de toename van lokale conflicten, binnenlandse en internationale vluchtelingenstromen op gang gebracht.

### **Proliferatie van massavernietigingswapens**

Mede door de angst voor het catastrofaal terrorisme heeft het probleem van de proliferatie van massavernietigingswapens een hoge prioriteit gekregen. Zowel in de Amerikaanse als de Europese veiligheidstrategie wordt ze als een van de belangrijkste dreigingen aangemerkt. Een belangrijk instrument voor het indammen van de proliferatie van massavernietigingswapens is uiteraard wapenbeheersing. Belangrijke mondiale wapenbeheersingsverdragen op het gebied van de massavernietigingswapens zijn het Non-proliferatie Verdrag op het gebied van nucleaire wapens (1968), het Biologisch Wapenverdrag (1972) en het Chemisch Wapenverdrag (1993).

Wapenbeheersingsverdragen kampen echter met vier belangrijke tekortkomingen. Ten eerste zijn niet alle landen partij bij deze verdragen. Ten tweede worden verdragen soms ingehaald door nieuwe technologische ontwikkelingen. In de derde plaats blijkt verificatie niet voor honderd procent adequaat te zijn. Ten slotte bestaan er geen automatische strafmaatregelen bij overtreding. Sancties zijn een zaak voor de VN-veiligheidsraad, die vaak moeite heeft om consensus te bereiken over de te nemen maatregelen.

Op nucleair gebied hebben met uitzondering van China, de grote kernwapenmogendheden hun nucleaire arsenalen sinds het begin van de jaren negentig gestaag verminderd. Enkele staten (Argentinië, Brazilië, Zuid-Afrika) hebben inmiddels publiekelijk hun kernwapenprogramma's beëindigd, hun nucleaire arsenalen opgegeven en/of hun voorraden hoogverrijkt uranium onder internationaal toezicht geplaatst. Daarnaast zijn er India en Pakistan als nieuw verklaarde nucleaire-wapenstaten die van betekenis zijn voor de verspreiding van massavernietigingswapens, ook al bezitten ze slechts enkele bruikbare kernwapens. Van Israël wordt aangenomen dat het over zo'n honderd tot tweehonderd kernwapens beschikt. Voor de buurlanden van Israël is dit nog steeds een belangrijke reden zich niet aan te sluiten bij het Biologisch en Chemisch Wapenverdrag, omdat zij als 'tegenwicht' ook over massavernietigingswapens willen beschikken. Van Noord-Korea bestaat het vermoeden dat het reeds over kernwapens beschikt en Iran zou bezig zijn ze te ontwikkelen. De pogingen van enkele landen, waaronder vooral de Verenigde Staten, om te voorkomen dat deze landen zich in de rij van kernwapenstaten gaan scharen, hebben tot op heden geen succes gehad.

### **Proliferatie van kleine wapens**

Naast de proliferatie van massavernietigingswapens staat ook die van kleine wapens op de veiligheidsagenda.<sup>9</sup> Dit kan niet los gezien worden van de verschuiving van conflicten tussen staten naar geweldsuitbarstingen binnen staten. In deze conflicten wordt vrijwel alleen met kleine wapens gevochten. Kleine wapens kunnen worden gedefinieerd als wapens die door

één persoon kunnen worden gedragen en bediend, zoals pistolen, revolvers, automatische geweren, mitrailleurs, raketwerpers, handgranaten en springstoffen. Het gebruik van deze wapens vereist vrijwel geen ondersteuning, oefening of onderhoud.

Meer dan negentig procent van de doden en gewonden in intrastatelijke conflicten is het gevolg van direct vuur van deze wapens. Kleine wapens zijn bij uitstek het strijdmiddel voor politieke extremisten, afscheidingsbewegingen, etnische rebellen, drugskartels, terroristen en fundamentalisten.

Na het einde van de Koude Oorlog is een levendige handel op gang gekomen van oudere en nieuwe wapens. Belangrijke doorvoerkanalen van lichte wapens bevinden zich in regio's die in die tijd van strategisch belang waren voor de Verenigde Staten en de toenmalige Sovjet-Unie, zoals Afghanistan en Somalië.

Met naar schatting meer dan zeshonderd miljoen lichte wapens beschikt in theorie een op de twaalf wereldburgers over zo'n wapen. De financiële belangen achter deze massale proliferatie zijn gigantisch. Elk jaar wordt zo'n tien miljard dollar aan kleine wapens uitgegeven. Daarbij komt nog eens de verder uitdijende illegale handel met een straatwaarde van twee tot drie miljard dollar.

Pogingen om in VN-verband te komen tot onderhandelingen over een mondiaal verdrag tegen de proliferatie van kleine wapens zijn mislukt door Amerikaans verzet. De Verenigde Staten beschouwen het bezit van kleine wapens in hun land als een constitutioneel recht. Elk jaar worden in dit land meer dan zeven miljoen wapenvergunningen afgegeven.

Een groot aantal lidstaten van de Verenigde Naties heeft wel een actieprogramma aanvaard om onder meer wetgeving op het gebied van export op te stellen, om illegale wapenhandel te bestrijden en licenties voor wapenhandelaren in te stellen. De Europese Unie hanteert sinds 1998 een gedragscode voor de uitvoer van lichte wapens. Zo behoren Europese lidstaten geen kleine wapens te exporteren die gebruikt kunnen worden voor interne repressie en internationale agressie, en die kunnen bijdragen tot regionale instabiliteit. Maar zowel het actieprogramma van de Verenigde Naties als de gedragscode van de Europese Unie zijn juridisch niet bindend.

### **Georganiseerde misdaad**

Een ander nieuw fenomeen op het gebied van veiligheid is de opkomst van georganiseerde criminaliteit, die door de moderne communicatie-, informatie-, en transportmiddelen in toenemende mate een grensoverschrijdend karakter heeft.<sup>10</sup> Vaak hangt dit nauw samen met de lokale ondermijning of het wegvallen van centraal overheidsgezag, zoals in een falende staat. In een aantal gevallen zijn gewelddadige conflicten of sociaal-economische spanningen gepaard gegaan met de ontwikkeling van *no go areas* of criminele *grey zones*. De autoriteit van staten geheel is in dergelijke gebieden verdampt of wordt nauwelijks gerespecteerd en de georganiseerde criminaliteit kan zich er betrekkelijk gemakkelijk ontwikkelen. Het verband tussen politieke en economische spanningen en de ontwikkeling van grensoverschrijdende criminaliteit doet zich inmiddels ook voor in de onmiddellijke nabijheid van West-Europa.

### **Schaarse grondstoffen en water**

De voorspelde schaarste aan grondstoffen en water vormt eveneens een potentiële conflictbron. Het boek *Resource Wars* van de Amerikaanse politicoloog Michael Klare heeft als veelzeggende ondertitel *The New Global Landscape of Conflict*. Klare beschouwt vooral olie en water als bronnen voor potentiële conflicten. Beide zijn onontbeerlijk voor het functioneren van moderne maatschappijen, en worden in steeds grotere hoeveelheden

verbruikt. Hierdoor zullen er tegen het midden van deze eeuw onvoldoende voorraden zijn om in de mondiale behoeften te voorzien.<sup>11</sup>

Op dit moment bedraagt de bewezen aardolievoorraad 1.147,7 biljoen vaten. Het huidige jaarlijkse verbruik staat op tachtig miljoen vaten per dag. Maar er moet bedacht worden dat de oliebehoefte in de Verenigde Staten en in het bijzonder in China en India stijgende is. Er wordt zelfs verwacht dat tegen 2015 de vraag naar energie met ongeveer 50 procent zal zijn gestegen. Het gebruik van natuurlijk gas zal nog sterker stijgen, namelijk met meer dan 100 procent.

Over water wordt voorspeld dat rond 2015 bijna de helft van de wereldbevolking zal leven in landen waar water schaars is. Momenteel leeft ruim 25 procent van de bevolking in dergelijke gebieden. De oorzaak voor deze toename is gebrekkig watermanagement, een groeiende wereldbevolking en hogere levensstandaarden. Mensen zullen in landen waar water steeds schaarser wordt per jaar over minder dan 1.700 kubieke meter water per hoofd van de bevolking gaan beschikken. Voornamelijk het Afrika, het Midden-Oosten, Zuid-Azië en Noord-China zullen hiermee te maken krijgen. Hoewel historisch gezien water een bron voor veel conflicten is geweest, is er sinds de jaartelling nog nooit een oorlog tussen staten uit voortgevloeid. De vraag is echter of dit zo zal blijven.

### **Migratie en vluchtelingen**

Ook de migratie- en vluchtelingenproblematiek staat tegenwoordig op de veiligheidsagenda. In 2004 waren er 37 miljoen vluchtelingen, waarvan 25 miljoen binnenlandse ontheemden.<sup>12</sup> Hoewel het grootste deel van de internationale vluchtelingen een buurland als eindbestemming heeft, blijft vooral de interregionale migratie naar westerse landen groeien. Door de toegenomen mobiliteit bestaat er een onmiskenbaar verband tussen de mate waarin burgers worden getroffen door conflicten en de problemen waarmee West-Europese landen kampen om de toenemende aantallen migranten en vluchtelingen op te vangen.

De herkomst van de groepen die Europa bereiken vormt een duidelijke afspiegeling van de landen die op een zeker moment in de greep zijn van conflicten of politieke spanningen. De integratie van migranten in West-Europese landen verloopt moeizaam en leidt soms tot politieke, economische en sociale spanningen. De beheersbaarheid van vluchtelingenstromen zal in de toekomst niet zozeer afhangen van de kwaliteit of de capaciteit van het opvangbeleid, maar veel meer van de mogelijkheden die mensen krijgen in eigen land een menswaardig bestaan op te bouwen. Het is dan ook veel beter bij te dragen aan het actief en adequaat aanpakken van de crisishaarden zelf.

### **HIV/AIDS**

HIV/AIDS hoort thuis op de veiligheidsagenda, omdat het de afgelopen jaren steeds meer strategische implicaties heeft gekregen.<sup>13</sup> Het betreft hier vooral een humanitaire en *human security*-kwestie, omdat AIDS een wijdverspreid lijden, armoede en de dood voor miljoenen mensen tot gevolg heeft. In de afgelopen twee decennia zijn 25 miljoen mensen aan AIDS gerelateerde ziekten overleden. En naar schatting leven er nog eens 42 miljoen mensen met HIV/AIDS, waarvan 30 miljoen in Afrika. In dit werelddeel sterven meer dan tien maal zoveel mensen aan AIDS dan ten gevolge van oorlog. In het komende decennium alleen al zal deze ziekte meer mensen doden dan alle combattanten in de Eerste en Tweede Wereldoorlog, de Korea-oorlog en de Vietnamoorlog tezamen.

De strategische dimensie van HIV/AIDS bestaat uit twee elementen. In de eerste plaats is het een potentiële politiek destabiliserende factor. HIV/AIDS treft niet alleen de armen, maar ook de elite en middenklasse. Dit baart zorgen over de langetermijneffecten voor de politieke, economische en sociale stabiliteit van landen waar HIV/AIDS veel voorkomt. In de

tweede plaats komt HIV/AIDS onevenredig veel voor in de strijdkrachten van verschillende landen. In sommige Afrikaanse krijgsmachten is naar schatting 40 tot 60 procent van het militair personeel besmet. Dit roept serieuze vragen op over de gevechtsgereedheid en effectiviteit van deze militairen. Sommige van deze krijgsmachten nemen regelmatig aan vredesoperaties deel, waarbij ze onder meer door verkrachtingen bijdragen aan de verspreiding van HIV in het gebied waar ze opereren en schade berokkenen aan de internationale reputatie van deze operaties.

### **De Verenigde Naties**

Het moge duidelijk zijn dat de hiervoor beschreven dreigingen een mondiale aanpak vereisen. Op het gebied van vrede en veiligheid worden de Verenigde Naties geacht nog altijd de belangrijkste mondiale internationale organisatie te zijn. Er zijn echter twee factoren die het functioneren van de Verenigde Naties bemoeilijken. In de eerste plaats worden belangrijke lidstaten – niet alleen de Verenigde Staten – door de organisatorische traagheid en inefficiëntie van de Verenigde Naties er vaak van weerhouden om deze organisatie een belangrijke rol te laten spelen. Het betreft hier vooral de bureaucratistische aard van de Verenigde Naties en het grote aantal lidstaten, waardoor tijdige of zelfs noodzakelijke actie vaak niet mogelijk is.

In de tweede plaats is het zo dat het handelen van belangrijke landen – in het bijzonder de permanente leden van de Veiligheidsraad (China, Frankrijk, Groot-Brittannië, Rusland en de Verenigde Staten) – binnen de Verenigde Naties vaak gebaseerd is op eigenbelang. Hoewel lidstaten geacht worden op te treden in het algemeen belang, staat veelal het nationaal belang voorop.

Tengevolge hiervan zijn de grote landen terughoudend om de Verenigde Naties een belangrijke rol te laten spelen. De minder machtige landen op hun beurt zijn minder geneigd om de werkwijze te verbeteren, omdat zij de acties van de Verenigde Naties, die vaak door de grote mogendheden worden opgelegd, als onredelijk ervaren. Dit geldt in het bijzonder voor ontwikkelingslanden.

### **Een veiliger wereld, een gedeelde verantwoordelijkheid**

Om de slagkracht van de Verenigde Naties en vooral van de Veiligheidsraad te vergroten heeft een door secretaris-generaal Kofi Annan ingesteld panel van internationale experts aanbevelingen gedaan voor een betere aanpak van problemen als armoede, AIDS, aantasting van het milieu, verspreiding van massavernietigingswapens, terrorisme en grensoverschrijdende misdaad. Tevens adviseerde het panel over verreichende institutionele hervormingen in de structuur van de Verenigde Naties.<sup>14</sup>

Het panel bepleit een nieuwe consensus over de betekenis en de verantwoordelijkheden van collectieve veiligheid. Zij acht deze nodig omdat de huidige dreigingen grensoverschrijdend en met elkaar verbonden zijn. Er moet worden opgetreden zowel op mondiaal als op regionaal en nationaal niveau. Bovendien kan geen enkele staat zich meer zelfstandig onkwetsbaar maken voor de hedendaagse dreigingen. Ten slotte kan er volgens het panel niet van uitgegaan worden dat elk land in staat is – of de wil heeft – zijn verantwoordelijkheid na te komen om zijn eigen bevolking te beschermen, en geen schade aan zijn buurlanden te berokkenen.

Het panel kon het echter niet eens worden over een voorstel voor de uitbreiding van de Veiligheidsraad. De legitimiteit van dit orgaan is al jarenlang een onderwerp van discussie. De speciale status die de permanente leden is toegekend en het bijbehorende vetorecht worden beschouwd als een erfenis van de Tweede Wereldoorlog en niet meer in overeenstemming met de huidige machtsverhoudingen in de wereld. Toch houden de

huidige vijf permanente leden hun vetorecht ook in de twee door het panel voorgestelde mogelijkheden.

De eerste optie gaat uit van een uitbreiding van de huidige samenstelling van de Veiligheidsraad met zes permanente leden zonder vetorecht, twee uit Azië, twee uit Afrika, een van het Amerikaanse continent en een uit Europa. Daarnaast komen er drie tijdelijke leden voor een termijn van twee jaar. De andere mogelijkheid gaat uit van een uitbreiding met acht semi-permanente leden voor vier jaar die herkozen kunnen worden, en een tijdelijk lid voor een termijn van twee jaar. Uit het feit dat het panel geen consensus kon bereiken over een van beide mogelijkheden leiden critici af dat de samenstelling van de Veiligheidsraad voorlopig de oude zal blijven. Ook wordt betwijfeld of een uitbreiding tot 24 leden de slagvaardigheid van de Veiligheidsraad niet verder vermindert. Bovendien eiste de Afrikaanse Unie onlangs dat in de Veiligheidsraad twee Afrikaanse leden worden opgenomen, met vetorecht.

Inmiddels heeft Kofi Annan de aanbevelingen van het panel grotendeels overgenomen.<sup>15</sup> Op een VN-top in september is het aan de lidstaten om hierover te beslissen. De vooruitzichten op veranderingen in de VN zijn echter weinig rooskleurig.

Generaal-majoor der mariniers b.d. mr.dr.s. C. Homan is verbonden aan het Instituut 'Clingendael'. Dit artikel is gebaseerd op zijn literatuuronderzoek: *Van pepperspray tot lasergun: Militaire technologie en de menselijke maat*, Werkdocument 95, Rathenau Instituut, Den Haag mei 2005.

## Noten

1. *A Secure Europe In A Better World: European Security Strategy*, Brussels: European Council, 12 December 2003.
2. Robert Cooper, *The Breaking of Nations, Order and Chaos in the Twenty-First Century*, London: Atlantic Books 2003.
3. *SIPRI Yearbook 2004. Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford: Oxford University Press 2004.
4. Rob de Wijk, *Vechten met één hand op de rug? Vredesondersteuning in escalerende conflicten*. Den Haag: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael', Notitie 1, maart 1998.
5. Marianne van Leeuwen, 'Catastrofaal terrorisme en niet-conventionele wapens', in: *Internationale Spectator*, jaargang 56, nr. 1, januari 2002 – pp. 3-8.
6. Kees Homan, 'De eeuw van de asymmetrische oorlogvoering', in: *ARMEX*, oktober 2001 – p. 5.
7. Charles, J. Dunlap, 'Preliminary Observations: Asymmetrical Warfare and the Western Mindset', in: Lloyd J. Matthews. *Challenging the United States Symmetrically and Asymmetrically: Can America be Defeated?* Carlisle Barracks, Pennsylvania: U.S. Army War College, Strategic Studies Institute, July 1998 – pp. 1-18.
8. *Falende staten, een wereldwijde verantwoordelijkheid*, Den Haag: Adviesraad Internationale Vraagstukken, nr. 35, mei 2004.
9. Pieter Wezeman, 'De discussie over lichte wapens: zwakte en noodzaak', in: *Internationale Spectator*, jaargang 55, nr. 11, november 2001 – pp. 553-557.
10. Y. Buruma, 'Transnationaal georganiseerde misdaad en internationale veiligheid: over crimineel kosmopolitisme', in: *Internationale Spectator*, jaargang 54, nr. 5, mei 2001 – pp. 248-256.
11. Michael T. Klare, *Resource Wars, the New Landscape Of Global Conflict*. New York: Henry Holt and Company 2001.
12. Stichting Vluchteling, *Vluchtelingen in getal. 37 miljoen mensen op de vlucht*. Den Haag 2004.
13. Stefan Elbe, 'Strategic Implications of HIV/AIDS', *Adelphi Paper 357*. Oxford: Oxford University Press for the International Institute for Strategic Studies, June 2003.
14. *A More Secure World: Our Shared Responsibility*. Report of the Secretary General's High-level Panel on Threats, Challenges and Change. New York: United Nations 2004.



15. *In Larger Freedom: Towards Development, Security And Human Rights For All*. Report of the Secretary General. New York: United Nations 2005.