

Mondiale politieke en strategische ontwikkelingen na de Koude Oorlog

Kees Homan

In: Civis Mundi jaarboek 2007, pp. 83 - 91

Na het einde van de Koude Oorlog en het succesvolle door de Verenigde Naties gelegitimeerde gewapend optreden tegen de Irakese bezetting van Koeweit 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. Militaire macht blijkt dus nog steeds een intrinsiek deel van een tamelijk fragiele internationale orde te zijn.¹

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.² Daarbij is plaats ingeruimd voor het militaire instrument, maar dat is nog zwak ontwikkeld.³ Inmiddels manifesteert de Noord Atlantische Verdrags Organisatie (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.

Het dominante intrastatelijke conflict

In de aard van grote conflicten is een belangrijke verandering opgetreden. Het meest voorkomende type conflict is het complexe intrastatelijke conflict. Het SIPRI *Yearbook 2006* vermeldt dat de zeventien conflicten in 2005, waarbij in elk meer dan duizend doden vielen, allen intrastatelijk waren. 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 daarmee samenhangende problemen blijken 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 geschonden⁴

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 zonodig 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.

De Verenigde Naties beschikken als organisatie echter niet over de middelen 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.⁵ Extremisten trachten westerse invloeden met geweld uit de islamitische wereld te verdrijven met aanslagen in Afrika, Azië, de Verenigde Staten en Europa.

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 derhalve 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: Brigade Rosse).

Asymmetrische oorlogvoering

De verspreiding van terrorisme plaatst het Westen voor grote problemen, zoals de ervaringen in Afghanistan en Irak aantonen. Elk conventioneel leger wankelt als het met een strijdmacht of radicale strijdgroepen geconfronteerd wordt 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.⁶ Bomaanslagen, *suicide bombers* en *improvised explosive devices* behoren tot de 'wapens', waarvan de zwakkere zich bedient. 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.⁷ 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.

Falende staten

Eenderde van de staten faalt in ernstige mate. 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. De ervaring leert dat falende staten geen geïsoleerd en ver van huis probleem zijn.⁸ Zij vormen een bedreiging op drie niveaus. Nationaal biedt een falende staat zijn eigen burgers geen veiligheid. Door grensoverschrijdende effecten van verschillende aard kunnen conflicten in die staten de stabiliteit en veiligheid ook in regionaal verband in gevaar brengen. En ook op mondiaal niveau kunnen zij een bedreiging gaan vormen voor de veiligheid. Zij bieden namelijk vaak een toevluchtsoord voor criminele organisaties en een uitvalsbasis voor terroristische netwerken die hun invloed in beginsel over de hele wereld kunnen doen gelden. Als gevolg van de implosie van de nationale staat in kwestie en de toename van lokale conflicten als uitvloeisel daarvan, worden bovendien binnenlandse en internationale vluchtelingenstromen op gang gebracht die de internationale betrekkingen eveneens belasten. Ik kom daar nog op terug.

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 veiligheidsstrategie wordt zij dan ook als een van de belangrijkste dreigingen aangemerkt. Een belangrijk instrument voor het indammen van die proliferatie is uiteraard wapenbeheersing. Belangrijke mondiale wapenbeheersingsverdragen op het gebied van massavernietigingswapens zijn het Non-proliferatieverdrag 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. Voorts worden die verdragen herhaaldelijk ingehaald door nieuwe technologische ontwikkelingen. In de derde plaats blijkt verificatie niet voor honderd procent adequaat te zijn. Tenslotte bestaan er geen automatische strafmaatregelen bij overtreding ervan. Sancties zijn een zaak voor de Veiligheidsraad. En die heeft vaak moeite om consensus te bereiken over de te nemen maatregelen.

Op nucleair gebied hebben met uitzondering van China, de grote kernwapenmogelijkheden 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 hoog verrijkt uranium onder internationaal toezicht geplaatst. Daarnaast zijn er India en Pakistan als nieuw verklaarde kernwapenstaten die een rol kunnen spelen bij de verspreiding van massavernietigingswapens, 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. Noord-Korea beschikt inmiddels ook over kernwapens en heeft een nucleaire test uitgevoerd. Iran wordt ervan verdacht ook kernwapens 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.⁹ 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 een persoon kunnen worden gedragen en bediend, zoals pistolen, revolvers, automatische geweren, mitrailleurs, raketwerpers, handgranaten en springstoffen. 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.

Een groot aantal lidstaten van de Verenigde Naties heeft in 2001 een actieprogramma aanvaard, waarin zij zich o.a. verplichten wetgeving op het gebied van de export van die wapens te ontwikkelen, illegale wapenhandel te bestrijden en licenties voor wapenhandelaren te introduceren. 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 kunnen bijdragen tot regionale instabiliteit. Maar zowel het actieprogramma van de Verenigde Naties als de gedragscode van de Europese Unie zijn juridisch niet bindend.

Grensoverschrijdende criminaliteit

Een ander nieuw fenomeen op het gebied van veiligheid is de opkomst van georganiseerde criminaliteit, die door moderne communicatie-, informatie-, en transportmiddelen in toenemende mate een grensoverschrijdend karakter krijgt.¹⁰ De inkomsten van internationale criminaliteit worden geschat op jaarlijks tussen de 300 en 500 miljard dollar. Sommige analisten schatten het bedrag op het drievoudige.

Internationale criminaliteit hangt vaak 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 is in dergelijke gebieden geheel verdampt of wordt nauwelijks gerespecteerd en de georganiseerde criminaliteit kan zich er dus 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 aan grondstoffen en water

De voorspelde schaarste aan grondstoffen en water betekent eveneens een potentiële bron van conflict. 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 wat 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 voorzien¹¹

Op dit moment bedraagt de bewezen aardolievoorraad 1.292,5 biljoen vaten. Het huidige jaarlijkse verbruik staat op 85 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 verwacht dat tegen 2015 de vraag naar energie met ongeveer vijftig procent zal zijn gestegen. Het gebruik van natuurlijk gas zal nog sterker stijgen, namelijk met meer dan honderd procent.

Over water wordt voorspeld dat rond 2025 zo'n drie miljard mensen leven in meer dan vijftig landen waar water schaars is. Momenteel leeft ruim vijftientwintig procent van de wereldbevolking in al 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 zeventienhonderd kubieke meter water per hoofd van de bevolking gaan beschikken. Voornamelijk 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.¹² 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 onmiskenbaar een verband tussen de mate waarin burgers getroffen worden door conflicten en daarom hun heil elders zoeken en de problemen waarmee Westeuropese landen te kampen hebben om de groeiende stroom van migranten en vluchtelingen op te vangen.

De herkomst van de groepen die Europa bereiken is een duidelijke afspiegeling van de landen die in de greep raken van conflicten of politieke spanningen. De integratie van migranten in West-Europese landen verloopt moeizaam en leidt nogal eens 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 in eigen land krijgen om een menswaardig bestaan op te bouwen.

HIV/AIDS

HIV/AIDS hoort eveneens thuis op de veiligheidsagenda, omdat het de afgelopen jaren steeds meer strategische implicaties heeft gekregen.¹³ 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 zo'n veertig miljoen mensen met HIV/AIDS, waarvan bijna 25 miljoen in Afrika. In dit werelddeel sterven meer dan tien maal zoveel mensen aan AIDS dan ten gevolge van oorlog.

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 de nodige zorg vanwege de lange termijn effecten daarvan 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 veertig tot zestig procent van het militair personeel besmet. Dit roept serieuze vragen op over de gevechtsgereedheid en effectiviteit van deze militairen.

De Verenigde Naties

Het moge duidelijk zijn dat de in de in deze bijdrage 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 op het gebied van vrede en veiligheid. Het gaat hierbij vooral om de sterk bureaucratische aard van de Verenigde Naties en het grote aantal lidstaten dat daarbij betrokken is, waardoor tijdige of zelfs noodzakelijke actie vaak niet mogelijk is.

Daar komt bij dat het handelen van belangrijke landen - in het bijzonder de permanente leden van de Veiligheidsraad (China, Frankrijk, Groot-Brittannië, Rusland en Verenigde Staten) - binnen de

Verenigde Naties meestal 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 de werkwijze ervan 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.

Tot slot

Resumerend kom ik tot de conclusie dat de wereld sinds het einde van de Koude Oorlog er niet veiliger op geworden is.¹⁴ De problemen zijn groot en van velerlei aard en oorsprong. Onze planeet kampt met een aantal structurele problemen, die grote risico's inhouden voor haar duurzame ontwikkeling. Het is van groot belang de samenhang tussen die problemen te onderkennen. Zo is er bijvoorbeeld een duidelijke relatie tussen falende staten en internationale criminaliteit. Het optreden van militairen in vredesoperaties is ook niet langer een monodisciplinaire aangelegenheid. Dat moet tevens gepaard gaan met het in gang zetten van duurzame ontwikkeling. Dat alleen verklaart al dat vredesoperaties van lange duur zijn. Bosnië, Kosovo en ook Afghanistan zijn hier markante voorbeelden van. Het onderkennen van die samenhang is essentieel om ook in de toekomst 'Vrede en Veiligheid' enigszins te garanderen.

-
- 1 Homan, K. en Doel, van den T. (2005). 'De rol van militaire macht in de internationale politiek'. In: *Internationale Spectator*, jaargang 59, nr 7/8, juli/augustus. – pp. 417 – 421.
 - 2 A Secure Europe In A Better World: European Security Strategy (2003). Brussels: European Council, 12 december.
 - 3 *EU Military Capabilities Improvement Chart* (2006).
 - 4 Wijk, R. de (1998). *Vechten met één hand op de rug? Vredesondersteuning in escalerende conflicten*. Den Haag: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael', notitie 1, maart 1998.
 - 5 Leeuwen, M. van (2002). 'Catastrofaal terrorisme en niet-conventionele wapens'. In: *Internationale Spectator*, jaargang 56, nr. 1, januari. – pp. 3-8.
 - 6 Homan, C. (2001). 'De eeuw van de asymmetrische oorlogvoering'. In: *ARMEX*, oktober. – p. 5.
 - 7 Dunlap, C.J. (1998). 'Preliminary Observations: Asymmetrical Warfare and the Western Mindset'. In: L.J. Matthews. *Challenging the United States Symmetrically: Can America be Defeated?* Carlisle Barracks, Pennsylvania: U.S. Army War College, Strategic Studies Institute, July. pp. 1-18.
 - 8 *Falende Staten, Een Wereldwijde Verantwoordelijkheid* (2004). Den Haag: Adviesraad Internationale Vraagstukken, no. 35, mei.
 - 9 Graaf, van der H. (2004). 'Kleine wapens vormen een groot probleem'. In: *Vredes Terts Periodiek*. Jaargang 14, nr. 38. – pp. 17-20.
 - 10 Buruma, Y. (2000). 'Transnationaal georganiseerde misdaad en internationale veiligheid: over crimineel kosmopolitisme'. In: *Internationale Spectator*, jaargang 54, nr. 5, mei. – pp. 248-256.
 - 11 Klare, M.T. (2001). *Resource Wars, the New Landscape Of Global Conflict*. New York: Henry Holt and Company

-
- ¹² Stichting Vluchteling (2004), *Vluchtelingen in getal. 37 miljoen mensen op de vlucht*. Den Haag.
- ¹³ Chris Abbott, Paul Rogers, and John Sloboda (2006). *Global Responses to Global Threats*. Oxford: Oxford Research Group. – pp. 16-17.
- ¹⁴ Vlis, van der A.K. (2006), ‘Nederland in een veranderende wereld’, in: *ARMEX*, december. – pp. 5-6.