INTERNATIONALE VEILIGHEIDSSTUDIES

HET VAK | DE THEORIE | DE PRAKTIJK

REDACTIE

SABINE MENGELBERG

GEORG FRERKS

MAARTEN ROTHMAN

LEIDEN
UNIVERSITY PRESS

Internationale Veiligheidsstudies

Internationale Veiligheidsstudies
Het vak, de theorie en de praktijk

Sabine Mengelberg, Georg Frerks, Maarten Rothman (red.)

Leiden University Press

Vormgeving omslag: Andre Klijsen
Illustratie omslag: De schilderijen Oorlog en Vrede zijn gemaakt door Candido Portinari tussen 1952 en 1956. Beide schilderijen hangen in het gebouw van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties in New York. © Professor João Candido Portinari, Fundador e Diretor-Geral do Projeto Portinari
Opmaak: Coco Bookmedia, Amersfoort

Er is naar gestreefd alle copyrights van de in deze uitgave opgenomen illustraties te achterhalen. Aan hen die desondanks menen alsnog rechten te kunnen doen gelden, wordt geadviseerd contact op te nemen met de uitgever.

ISBN 9789087284572
e-ISBN 9789400604957 (e-PDF)
https://doi.org//10.24415/9789087284572
NUR 689

© Sabine Mengelberg, Georg Frerks, Maarten Rothman / Leiden University Press, 2024

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Creative Commons Licentie CC BY-NC-ND (https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.nl)

Inhoudsopgave

Lijst met veelgebruikte afkortingen 7
Lijst met tabellen en figuren 8
Over de auteurs 12
Inleiding 15

DEEL I HET DOMEIN VAN VEILIGHEIDSSTUDIES 21

1. Historisch overzicht 23
Maarten Rothman
2. Internationale Veiligheidsstudies 59
Georg Frerks
3. Theorieën en benaderingen van veiligheid 73
Maarten Rothman

DEEL II KERNCONCEPTEN 103

4. Oorlog 105
Jan Willem Honig
5. Vrede 127
Theo Brinkel
6. Veiligheid 144
Maarten Rothman
7. Macht 159
Maarten Rothman & Jörg Noll

DEEL III STATELIJKE ACTOREN 183

8. De staat 185
Maarten Rothman & Jörg Noll
9. Nederlands buitenland-, veiligheids- en defensiebeleid 205
Theo Brinkel
10. Belgisch buitenland-, veiligheids- en defensiebeleid 223
Tim Haesebrouck & Jeroen Joly

DEEL IV NIET-STATELIJKE ACTOREN 247

11. De rol van *civil society*, conflictoplossing en vredesbevordering 249
Emma de Weerd & Georg Frerks
12. Bedrijfsleven, oorlog en vrede 265
Georg Frerks & Emma de Weerd
13. Gewapende niet-statelijke actoren 281
Georg Frerks

DEEL V INTERNATIONALE VEILIGHEIDSSAMENWERKING 303

14. Internationale veiligheidssamenwerking 305
Sabine Mengelberg
15. Mondiale veiligheidssamenwerking: VN 315
Sabine Mengelberg
16. Regionale veiligheidssamenwerking: OVSE & Raad van Europa 337
Sabine Mengelberg
17. Regionale veiligheidssamenwerking: NAVO 355
Sabine Mengelberg
18. Regionale veiligheidssamenwerking: Europese Unie 375
Trineke Palm
19. Interorganisationele veiligheidssamenwerking 390
Sabine Mengelberg

DEEL VI CONFLICTMANAGEMENT 399

20. Conflictpreventie: anticiperend denken en handelen 401
Georg Frerks
21. Internationale conflictbemiddeling 419
Georg Frerks
22. Internationale vredesoperaties met een militaire component 436
Georg Frerks

Bibliografie 458
Illustratieverantwoording 484
Index 491

Lijst met veelgebruikte afkortingen

In veiligheidsstudies worden veel afkortingen van Engelse termen gebruikt, die hebben we in het Engels laten staan. Bij enkele organisaties (vooral deelorganisaties van de VN) is de Nederlandse naam ingeburgd maar wordt tegelijk meestal de Engelse afkorting gebruikt.

3D-benadering	diplomacy, defense and development
AU	Afrikaanse Unie
EEG	Europese Economische Gemeenschap
EFP	Enhanced Forward Presence (NAVO)
EU	Europese Unie
Euratom	Europees Gemeenschap voor Atoomenergie
FAO	Voedsel- en Landbouworganisatie (VN)
GVDB	Gemeenschappelijke Veiligheids- en Defensiebeleid (EU)
IS	Islamitische Staat
MAD	mutually assured destruction
NAVO	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
ngo	niet-gouvernementele organisatie
OVSE	Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa
PMC	privaat militair bedrijf
R2P	Responsibility to Protect (VN)
RvE	Raad van Europa
UNCTAD	VN-Conferentie inzake Handel en Ontwikkeling
UNDP	VN-Ontwikkelingsprogramma
UNHCR	VN Hoge Commissaris voor Vluchtelingen
VN	Verenigde Naties
WEU	West-Europese Unie
WHO	Wereldgezondheidsorganisatie (VN)
WTO	Wereldhandelsorganisatie (VN)

Lijst met tabellen en figuren

Tabel 3.1:	Benaderingen	99
Tabel 3.2:	*Great Debates*	100
Tabel 7.1:	Vergelijking tussen hard en soft power	172
Tabel 22.1:	VN-missies	444
Figuur 1.1:	Historisch overzicht	24
Figuur 1.2:	Voorgeschiedenis	25
Figuur 1.3:	Een les aan de universiteit van Parijs in de veertiende eeuw	26
Figuur 1.4:	Het ontstaan van moderne staten	28
Figuur 1.5:	Kaart van Europa rond 1500	29
Figuur 1.6:	*Plundering van een dorp, mogelijk Wommelgem in 1589*	32
Figuur 1.7:	Een gevecht tussen Azteken en Spaanse veroveraars en hun bondgenoten	35
Figuur 1.8:	De Verlichting en Amerikaanse en Franse Revoluties	37
Figuur 1.9:	*Verklaring van de rechten van de mens en de burger*	39
Figuur 1.10:	Restauratie en revolutie	40
Figuur 1.11:	Congres van Wenen	43
Figuur 1.12:	De twintigjarige crisis	46
Figuur 1.13:	De Koude Oorlog	48
Figuur 1.14:	Keukendebat tussen Richard Nixon en Nikita Chroesjtsjov	50
Figuur 1.15:	Naoorlogse periode	53
Figuur 1.16:	De Israëlische premier Yitzhak Rabin en de Palestijnse leider Yasser Arafat schudden elkaar de hand onder toeziend oog van de Amerikaanse president Bill Clinton.	53
Figuur 1.17:	Colin Powell	55
Figuur 2.1:	Universiteit van Aberystwyth	61
Figuur 2.2:	Russische inval in Oekraïne	63
Figuur 2.3:	Bootvluchtelingen	65
Figuur 2.4:	Ministerie van Defensie in Den Haag	71
Figuur 3.1:	Vredespaleis in Den Haag	76
Figuur 3.2:	Handel in de haven van Rotterdam	79
Figuur 3.3:	*The Twenty Years' Crisis*	81
Figuur 3.4:	Machtsevenwicht	85

Figuur 3.5: Karl Marx 87
Figuur 3.6: Palestinavlag bij een demonstratie 90
Figuur 3.7: Black Lives Matter 90
Figuur 3.8: #MeToo 90
Figuur 3.9: 'We are the 99%' 90
Figuur 3.10: Vroege computers 94
Figuur 3.11: Vlaggen van de lidstaten van de VN 96
Figuur 4.1: Carl von Clausewitz 111
Figuur 4.2: *Vom Kriege* 113
Figuur 4.3: Gazprom 115
Figuur 4.4: Saddam Hussein 118
Figuur 4.5: Hawija 121
Figuur 5.1: Praagse Lente 128
Figuur 5.2: Desiderius Erasmus 131
Figuur 5.3: Immanuel Kant 131
Figuur 5.4: Hugo de Groot 131
Figuur 5.5: Kofi Annan 138
Figuur 5.6: Bill Clinton en Tony Blair 139
Figuur 6.1: Thomas Schelling 146
Figuur 6.2: *People, States and Fear* 147
Figuur 6.3: Human Development Index 151
Figuur 6.4: *Security: A New Framework for Analysis* 152
Figuur 6.5: Demonstratie in Libië 155
Figuur 7.1: Evacuatie uit Saigon 166
Figuur 7.2: Evacuatie uit Kabul 166
Figuur 7.3: Hijsen van de Israëlische vlag na oorlog in 1948 168
Figuur 7.4: Val van de Berlijnse Muur 171
Figuur 7.5: Susan Strange 175
Figuur 7.6: Satirische kaart van Europa 178
Figuur 8.1: De Vrijheid leidt het volk 190
Figuur 8.2: Radioactiviteit rondom Tsjernobyl 194
Figuur 8.3: Militaire parade in Somaliland 196
Figuur 8.4: Nationaal Paleis van Haïti 200
Figuur 8.5: Strategische cultuur als context van veiligheids- en defensiebeleid 202
Figuur 9.1: Ruud Lubbers 207
Figuur 9.2: Joseph Luns 214
Figuur 9.3: DAF YP-408, Nederlandse pantserwagen 217
Figuur 10.1: NAVO-hoofdkwartier in Brussel 225
Figuur 10.2: Wachtlokaal in Rwanda 228
Figuur 10.3: Bezoek minister Dedonder aan Belgische troepen in Roemenië 231

Figuur 10.4: Belgische troepen actief in crisismanagementoperaties 232
Figuur 10.5: Belgische F16 233
Figuur 10.6: Steun van het Belgische leger bij overstromingen in het binnenland 236
Figuur 10.7: Belgische defensie-uitgaven (1990-2022) 237
Figuur 10.8: Belgische gewesten en gemeenschappen 239
Figuur 10.9: Federaal parlement van België 242
Figuur 11.1: *Noch markt, noch staat* 250
Figuur 11.2: Amnesty International 253
Figuur 11.3: ANWB 253
Figuur 11.4: Extinction Rebellion 253
Figuur 11.5: KWF 253
Figuur 11.6: Gemeenschapsdialogen in Jonglei State, Zuid-Soedan 257
Figuur 11.7: Militair medisch team levert zorg in Suriname 262
Figuur 12.1: Spotprent *Scramble for Africa* 267
Figuur 12.2: Thomas Malthus 269
Figuur 12.3: Kimberley-proces 273
Figuur 12.4: Abu Ghraib 273
Figuur 13.1: Muurschildering ter herinnering van Bloody Sunday in Derry, Noord-Ierland 283
Figuur 13.2: Aanslagen van 11 september 2001 in de Verenigde Staten 286
Figuur 13.3: Bashar al-Assad 289
Figuur 13.4: Ondertekenen van de Camp David-akkoorden 291
Figuur 13.5: George W. Bush 294
Figuur 13.6: Treinkaping bij De Punt 298
Figuur 14.1: *The Trench* van Otto Dix 306
Figuur 14.2: Vrede van Versailles 309
Figuur 15.1: Woodrow Wilson 317
Figuur 15.2: Handvest van de Verenigde Naties 319
Figuur 15.3: VN-blauwhelmen 325
Figuur 15.4: Algemene Vergadering van de Verenigde Naties 327
Figuur 15.5: Internationaal Strafhof in Den Haag 330
Figuur 16.1: Vlaggen en logo van de OVSE 338
Figuur 16.2: Deelnemende staten van de OVSE 342
Figuur 16.3: Logo van Raad van Europa 347
Figuur 16.4: Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens 348
Figuur 16.5: Lidstaten van de Raad van Europa 351
Figuur 17.1: Logo van de NAVO 356
Figuur 17.2: Verdrag van Washington 359
Figuur 17.3: De Noord-Atlantische Raad 361
Figuur 17.4: Lidstaten van de NAVO 364

Figuur 17.5: NAVO-troepen aan de Oostflank 369
Figuur 18.1: Spotprent Europees leger 377
Figuur 18.2: Lidstaten van de Europese Unie 379
Figuur 18.3: EU-veiligheid en -defensie in kaart gebracht 384
Figuur 19.1: Samenwerking tussen het militair bondgenootschap en de EU 391
Figuur 19.2: Admiraliteit Benelux in Den Helder 396
Figuur 20.1: António Guterres 404
Figuur 20.2: Orkaan Irma op Sint-Maarten in 2017 409
Figuur 20.3: *Wereldwijd voor een veilig Nederland* 412
Figuur 21.1: Xi Jinping en Joe Biden 422
Figuur 21.2: Nelson Mandela 427
Figuur 22.1: Bertha von Suttner 438
Figuur 22.2: Voorbereiding operatie 'Allied Force' 440
Figuur 22.3: VN Veiligheidsraad 448
Figuur 22.4: UNOSOM in Somalië 453

Over de auteurs

Theo Brinkel (1958) is bijzonder hoogleraar Militair-maatschappelijke studies aan de Universiteit Leiden en Universitair Hoofddocent Security and Defence Policy aan de Faculteit Militaire Wetenschappen van de Nederlandse Defensieacademie. In eerdere functies was hij lid van de Tweede Kamer voor het CDA en wetenschappelijk medewerker van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA. Hij heeft Geschiedenis gestudeerd in Leiden en is in 2006 gepromoveerd op het proefschrift 'Nation-building and Pluralism; Experiences and Perspectives in South Africa'. In 2020 verscheen van zijn hand *Haagse jaren: De politieke memoires van Ruud Lubbers*.

Georg Frerks is hoogleraar emeritus Conflictpreventie en Conflictmanagement aan de Universiteit van Utrecht, alsmede hoogleraar emeritus Internationale Veiligheidsstudies aan de Nederlandse Defensie Academie (NLDA). Van 1997 tot 2014 heeft hij ook de leerstoel Rampenstudies aan de Universiteit van Wageningen bezet. Frerks heeft bijna twintig jaar gewerkt voor het Nederlandse Ministerie van Buitenlandse Zaken zowel in Den Haag als in het buitenland. Hij is verder hoofd geweest van de Conflict Research Unit van het Nederlandse Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael'. Frerks richt zich op hedendaagse conflicten en veiligheidsdreigingen en de daarbij behorende respons. Hij bestudeert het conflictbeleid en de interventies van nationale en internationale overheden en niet-gouvernementele organisaties, en heeft meerdere instanties geadviseerd. Frerks heeft - alleen of samen met anderen - 25 wetenschappelijke boeken geschreven of geredigeerd, 120 artikelen en boekhoofdstukken, en ruim 90 beleidsrapporten en -studies. Hij heeft veel geschreven over het conflict tussen de *Liberation Tigers of Tamil Eelam* en de overheid van Sri Lanka. De laatste jaren heeft hij zich vooral gericht op het onderwerp van '*rebel governance*'. Op dit moment is Frerks research fellow aan de NLDA en zit in het bestuur van het War Studies Research Centre van de NLDA.

Tim Haesebrouck is professor aan de vakgroep politieke wetenschappen van Universiteit Gent en verbonden aan het Ghent Institute for International and European Studies. Zijn onderzoek gaat over buitenlands- en defensiebeleid en militaire interventies en werd gepubliceerd in hoogaangeschreven tijdschriften als *Journal of Peace Research, Journal of Conflict Resolution* en *Foreign Policy Analysis*.

Jan Willem Honig is hoogleraar internationale veiligheidsstudies aan de Nederlandse Defensie Academie. Hij was eerder verbonden aan het Department of War Studies, King's College London, waar hij nog steeds een visiting professor is. Tussen 2007 en 2011 bekleedde hij de leerstoel in strategie aan het Swedish National Defence College in Stockholm. Verder heeft hij onderwezen aan het Royal College for Defence Studies in London en de Maxwell School for Citizenship and Public Affairs, Syracuse University, en was hij research fellow bij het Remarque Institute, New York University, en het Center of International Studies, Princeton University. Zijn onderzoek richt zich op Clausewitz, strategie en gewapend conflict van de middeleeuwen tot nu. Zijn bekendste boek verscheen bij Penguin onder de titel *Srebrenica: Record of a War Crime* (en in Nederland bij Het Spectrum als *Srebrenica: Reconstructie van een oorlogsmisdaad*). De *Sunday Times* (Londen) beschreef het als 'a stunning, even brilliant book'.

Jeroen K. Joly is gastprofessor "Geopolitics" aan de Université Saint-Louis – Bruxelles. Zijn onderzoek focust op buitenlands en ontwikkelingsbeleid, alsook op de rol van persoonlijkheid in politiek. Zijn werk is gepubliceerd in tijdschriften als *Political Communication*, *Policy Studies Journal*, en *Foreign Policy Analysis*.

Sabine Mengelberg is universitair docent Internationale Veiligheidsstudies aan de Nederlandse Defensie Academie. Haar proefschrift 'Permanent Change. The Paths of Change of the European Security Organizations', onderzocht de dynamiek van de organisaties in de Europese veiligheidsarchitectuur, zoals de NAVO, de EU en de OVSE. Haar onderzoek richt zich voornamelijk op de trans-Atlantische en Europese buitenlandse, veiligheids- en defensiesamenwerking en de Europese veiligheidsarchitectuur.

Jörg E. Noll is universitair hoofddocent Internationale Conflictstudies bij de Faculteit Militaire Wetenschappen, Nederlandse Defensieacademie. Na een studie Politicologie (VU Amsterdam) promoveerde hij in Leiden op een vergelijkende studie naar politiek en militair leiderschap in Nederland en Zweden. Zijn huidig onderzoek richt zich onder andere op de strategische cultuur en veiligheid van Nederland en de Baltische staten. Jörg Noll is tevens Duitse reserveofficier in de rang van luitenant-kolonel met plaatsingen in (inter)nationale staven.

Trineke Palm is directeur van het Wetenschappelijk Instituut van de ChristenUnie en docent aan de Vrije Universiteit Amsterdam. Van 2020-2022 was ze verbonden aan de Nederlandse Defensie Academie als Universitair Docent. In 2017 promoveerde zij op onderzoek naar de ontwikkeling van het EU veiligheids- en defensiebeleid (*Normative Power and Militairy Means: the evolving character of the EU's international power).*

Maarten Rothman is universitair hoofddocent Internationale Veiligheidsstudies aan de Nederlandse Defensie Academie. Hij promoveerde in 2004 aan Purdue University (VS) op een proefschrift over globalisering als context voor rechtvaardigheid. Onderzoeksinteresses omvatten theorieën van internationale betrekkingen, politieke theorieën en ideologie, globalisering, revolutie, en de rechtvaardiging van geweld. Hij redigeerde (met Lonneke Peperkamp en Sebastiaan Rietjens) de bundel *Reflections on the Russia-Ukraine War.*

Emma S. de Weerd is werkzaam bij het Ministerie van Defensie als Stafofficier bij de Directie Plannen/Afdeling Maritiem Optreden (AMO) in Den Haag. Ze heeft een achtergrond in Politicologie (BSc + MSc.) bij Universiteit Leiden en heeft werkervaring bij de NATO Defense College in Rome en de Raad van de Europese Unie in Brussel. Haar interesses liggen bij de onderwerpen Europese defensiesamenwerking en militaire strategie en operaties in het maritieme domein.

Inleiding

Al eeuwenlang wordt de wereld geteisterd door conflict en oorlog. Het is de mensheid nog niet gelukt om een staat van eeuwige vrede te bereiken. Aan het einde van de Koude Oorlog was er wel enige hoop. In plaats van de bipolaire machtsstrijd tussen de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie, die direct na de Tweede Wereldoorlog begon, zou er een nieuwe wereldorde komen, volgens de toenmalige Amerikaanse president George Bush sr. Daarin zouden staten wereldwijd met elkaar samenwerken en op die manier universele rechten, vrede en vrijheid waarborgen, waarbij een belangrijke rol zou zijn weggelegd voor de Verenigde Naties (VN). Internationale samenwerking tussen staten is in de jaren negentig inderdaad op allerlei beleidsterreinen toegenomen en heeft ook geleid tot uitbreiding van internationale organisaties en meer onderlinge samenwerking tussen die organisaties wereldwijd.

Maar het afgelopen decennium lijkt het alsof de ene crisis de andere opvolgt. De Oekraïneoorlog, de klimaatcrisis, vluchtelingenstromen en migratie, brexit, de opkomst van rechts populisme, COVID-19 en de oorlog in Gaza hebben alle geleid tot toegenomen spanningen in de internationale arena. Volgens sommige waarnemers leven we in een tijd waarin het multilateralisme en de bijbehorende internationale organisatiestructuur aan alle kanten worden uitgedaagd; of zelfs misschien ten einde lopen en plaatsmaken voor een wereldorde à la carte. Dit is een orde die louter draait om machtspolitiek, waar dreiging en oorlog overheersen. Deze zou het einde betekenen van de door het Westen gedomineerde politieke orde. Andere waarnemers zijn optimistischer. Er is een voorzichtig begin gemaakt met wereldwijde afspraken om klimaatverandering te beteugelen, Oekraïne werd niet onder de voet gelopen, en organisaties als de Europese Unie (EU) en de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) passen zich aan de veranderde omstandigheden aan. Over de wat langere termijn bezien vallen juist het succes en de bestendigheid van deze organisaties op. Kortom, volop stof voor debat.

De achterliggende vraag is welke factoren een rol spelen in de veranderingen die we waarnemen. Welke processen op korte en lange termijn liggen eraan ten grondslag? Welke statelijke en niet-statelijke actoren zijn daarin van belang? Wat bedoelen we eigenlijk als we over veiligheid en macht spreken? Om wiens veiligheid gaat het? Hoe kunnen we vrede en veiligheid bereiken? Dit zijn vragen waar het vak internationale veiligheidsstudies antwoord op probeert te geven.

Veiligheid is een veel bediscussieerd begrip, net als oorlog, vrede, macht en andere concepten in het vakgebied. En trouwens niet alleen in dit ene vakgebied. Veiligheidsstudies is onderdeel van een veel groter geheel aan studies die zich met kwesties van oorlog en vrede bezighouden, zoals de leer der internationale betrekkingen, krijgswetenschappen (*war studies*), conflictstudies, vredesstudies en strategische studies, om er maar een paar te noemen. In de analyse van alles wat zich bevindt tussen crisis, oorlog en vrede kunnen al deze studies veel aan elkaar hebben door aanvullende en wederzijdse uitwisseling, maar ook via wederzijdse kritiek.

De centrale thematiek van dit boek is veiligheid en – uiteraard – het gebrek daaraan in de vorm van armoede, geweld en oorlog. In 22 hoofdstukken gaan we in op de theoretische stromingen in internationale veiligheidsstudies en aanverwante vakgebieden; op kernbegrippen als oorlog en vrede; op het buitenland- en veiligheidsbeleid van staten als Nederland en België; op de rol van *civil society*, bedrijven en gewapende niet-statelijke actoren; op internationale organisaties als de VN, EU en NAVO; en op conflictpreventie, bemiddeling en vredesoperaties. Doelstelling is om studenten en andere geïnteresseerden te voorzien van een gedegen overzicht en een helder begrippenkader dat hen de wereld om ons heen kritisch te bekijken.

Engelstalige inleidingen in het vakgebied zijn er volop; een recent boek dat al deze onderwerpen in begrijpelijk Nederlands uiteenzet, ontbrak tot nu toe. We gaan er wel van uit dat onze studenten Engelse citaten kunnen lezen, die hebben we dan ook zonder vertaling opgenomen. (Duitse, Franse of Latijnse citaten hebben we zo veel mogelijk vermeden en vertaald wanneer het echt niet anders kon.) Toch zijn we van mening dat een uitleg in de eigen taal bij veel studenten beter landt.

Het boek is geschreven voor civiele en militaire studenten op bachelorniveau in studierichtingen die zich met kwesties van oorlog, vrede en veiligheid bezighouden. Voorbeelden zijn ontleend aan de internationaal-politieke en de militaire praktijk. De aandacht voor militaire aspecten is niet alleen te verklaren doordat een groot deel van de auteurs en de redactie verbonden is aan de Nederlandse Defensie Academie, maar ook doordat defensie en de krijgsmacht een vanzelfsprekend deel uitmaken van internationale veiligheidsstudies.

De verbinding tussen theorie en praktijk is een rode draad in het boek. In de loop van het boek verschuift de nadruk van theoretische concepten naar praktisch optreden, maar elk hoofdstuk legt dit verband wel op een of andere manier. De theoretische hoofdstukken geven steeds aan wat de praktische uitwerking is van de begrippen die zij bespreken, en de praktische hoofdstukken geven op hun beurt aan welke concepten inzicht geven in het handelen van de actoren die zij bespreken.

Onderwerpen als oorlog, vrede en veiligheid zijn voortdurend in beweging door de snelle ontwikkelingen en veranderingen in de internationale arena. Daardoor kan een boek als dit nooit lang up-to-date blijven en kunnen sommige voorbeelden alweer snel gedateerd overkomen. Zo zijn de oorlog in Oekraïne, begonnen in 2022, en de oorlog tussen Israël en Hamas, begonnen in 2023, wel meegenomen in diverse

hoofdstukken, maar zijn hun uitkomst en hun gevolgen op langere termijn nog niet bekend. Doordat studenten zelf of samen in de klas de theorieën en concepten steeds op nieuwe ontwikkelingen of op nieuwe gevallen kunnen toepassen is dit geen onoverkomelijk bezwaar.

Het boek bestaat uit zes delen, die hierna kort worden weergegeven.

Deel I Het domein van veiligheidsstudies

Hoofdstuk 1 geeft een historisch overzicht om de ontwikkelingen en gebeurtenissen die in het boek worden behandeld te begrijpen en in de context te kunnen plaatsen. Daarna wordt in hoofdstuk 2 de inhoud van het vak internationale veiligheidsstudies uitgelegd en wordt zijn relatie met verwante vakgebieden geschetst. In hoofdstuk 3 komen de verschillende theorieën en benaderingen in het vakgebied aan de orde, waaronder liberalisme, realisme, marxisme, behavioralisme, en constructivisme.

Deel II Kernconcepten

Deel II gaat in op een aantal kernconcepten die in de theorieën en debatten over veiligheid een centrale rol spelen, namelijk oorlog (hoofdstuk 4), vrede (hoofdstuk 5), veiligheid (hoofdstuk 6) en macht (hoofdstuk 7). De hoofdstukken in dit deel besteden aandacht aan definiëring van deze concepten, de historische en academische ontwikkeling van deze concepten, en de plaats van deze concepten in de verschillende stromingen binnen veiligheidsstudies en de lopende debatten op het vakgebied.

Deel III Statelijke actoren

Dit deel gaat in op de rol van de staat die in veel theorieën en benaderingen binnen het vak veiligheidsstudies een centrale plaats inneemt. Hoofdstuk 8 gaat dieper in op het begrip en het verschijnsel staat. De hoofdstukken 9 en 10 behandelen in groter detail respectievelijk het Nederlandse en Belgische buitenland-, veiligheids- en defensiebeleid.

Deel IV Niet-statelijke actoren

Als kritiek op het staatscentrisme van eerdere benaderingen is binnen het vakgebied veiligheidsstudies gaandeweg meer aandacht gekomen voor de rol van niet-statelijke actoren bij oorlog, conflict en vredesopbouw. Deel IV gaat in op drie belangrijke clusters van niet-statelijke actoren: niet-gouvernementele organisaties (ngo's; hoofdstuk 11), het bedrijfsleven (hoofdstuk 12) en gewelddadige niet-statelijke actoren (hoofdstuk 13).

Deel V Internationale veiligheidssamenwerking

Deel V gaat in op de internationale samenwerking in het veiligheidsdomein. Hoofdstuk 14 behandelt de principes, modaliteiten en verklaringen voor internationale

samenwerking. De volgende hoofdstukken gaan in op concrete vormen van internationale samenwerking. Naast de VN (hoofdstuk 15) ligt de focus in dit deel op Europese veiligheidsorganisaties: de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) en de Raad van Europa (hoofdstuk 16), de NAVO (hoofdstuk 17) en de EU (hoofdstuk 18). Hoofdstuk 19 over interorganisationele samenwerking gaat in of en hoe deze organisaties samenwerken.

Deel VI Conflictmanagement

Het laatste deel gaat in op de wijze waarop conflicten worden voorkomen en opgelost, en vredesopbouw plaatsvindt. Hoofdstuk 20 behandelt conflictpreventie, hoofdstuk 21 bespreekt hoe bemiddeling tussen de conflictpartijen vorm krijgt en hoofdstuk 22 gaat dieper in op vredesoperaties met een militaire component.

Afsluiting hoofdstukken

Aan het eind van ieder hoofdstuk worden de kernpunten van de behandelde materie weergegeven om zo de verdere reflectie over de stof te stimuleren. Ook worden een aantal kernvragen geformuleerd die de studenten of lezers helpen de stof te doordenken of zich voor te bereiden op een examen.

Ook al bestaat dit boek uit meer dan twintig hoofdstukken, dan nog zijn er keuzen gemaakt en hebben de auteurs zich moeten beperken. Daarom sluit elk hoofdstuk af met een aantal literatuursuggesties voor verdere verbreding of verdieping van de opgedane kennis.

Voor internationale organisaties gebruiken wij de Nederlandse namen. In principe hoort daar de Nederlandse afkorting bij, maar we maken een uitzondering wanneer in de Nederlandse pers en andere publicaties standaard de Engelse afkorting wordt gebruikt. Dat is niet helemaal consequent maar het is al de praktijk; we zouden alleen maar verwarring stichten als we de Wereldhandelsorganisatie afkorten als WHO (de gebruikelijke afkorting voor de Wereldgezondheidsorganisatie).

Dankwoord

Dit boek is tot stand gekomen door een samenwerking tussen academici van de Nederlandse Defensie Academie te Breda en Belgische academici van de universiteiten te Gent en Brussel.

De redactie is alle auteurs zeer erkentelijk voor hun bijdragen. Alle hoofdstukken zijn onderwerp geweest van gesprekken tussen de redactie en de afzonderlijke auteurs om tot een zekere eenduidigheid in aanpak, opzet en invulling van ieder hoofdstuk te komen. Daarbij moet worden opgemerkt dat iedere auteur verantwoordelijk is voor zijn of haar eigen bijdrage. De geformuleerde standpunten of visies kunnen alleen worden toegeschreven aan de auteurs van de desbetreffende hoofdstukken.

In een aantal hoofdstukken is gebruikgemaakt van teksten die de auteurs eerder publiceerden in het NLDA-lesboek *Inleiding Krijgswetenschappen*.[1] We zijn de redactie van dat boek, Sabine Mengelberg, Michiel de Jong en Anton de Munnik, dank verschuldigd voor toestemming voor hergebruik.

Tot slot is veel dank verschuldigd aan Dominique Schuiling, Mike Hofelt en Henrieke Heijboer. Alle drie hebben zij als stagiairs aan de Nederlandse Defensie Academie een belangrijke bijdrage geleverd aan de totstandkoming van het boek. Saskia Gieling en Lisa van Vliet van Leiden University Press danken we voor de professionele begeleiding bij het publicatieproces.

Breda, 2024.

Sabine Mengelberg, Georg Frerks en Maarten Rothman

[1] Dit geldt voor de hoofdstukken: 1, 3, 7, 8, 9, en 14; Mengelberg et al., *Inleiding Krijgswetenschappen*.

DEEL I

Het domein van veiligheidsstudies

HOOFDSTUK 1

Historisch overzicht

Maarten Rothman[1]

Inleiding

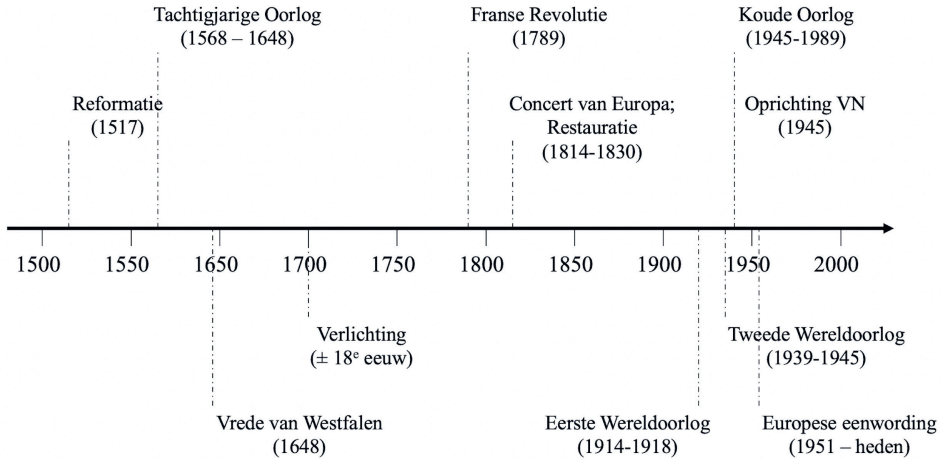
Voor een goed begrip van internationale veiligheidsstudies is het noodzakelijk om de relevante historische achtergrond te kennen. Wanneer in de thematische hoofdstukken hierna een historisch voorbeeld wordt besproken, wordt deze noodzakelijkerwijs zeer kort uiteengezet, waardoor de historische context vaak ontbreekt. Dit hoofdstuk is bedoeld om deze context te geven. Een beter begrip van de hier beschreven ontwikkelingen en gebeurtenissen helpt bij het beheersen van de lesstof in de volgende hoofdstukken.

Dit hoofdstuk heeft de vorm van een doorlopend verhaal, dat **chronologisch-thematisch** is geordend. Dit houdt in dat feiten en interpretaties omtrent een gebeurtenis of ontwikkeling bij elkaar zijn gehouden, maar dat voor het overige de gebeurtenissen en ontwikkelingen zelf in hun historische volgorde staan. Het is daarbij onoverkomelijk dat er veel details verteld worden. Deze dienen echter vooral als illustratie van de geschetste ontwikkelingen. Met dezelfde bedoeling wordt bij belangrijke personen, gebeurtenissen en boeken vaak een jaartal vermeld.

Het hoofdstuk begint in West-Europa in de zestiende eeuw, aan het begin van de **moderne tijd**. Daar ontstonden in deze periode de eerste moderne staten. Deze organiseerden hun staatsinrichting en hun krijgsmacht heel anders dan in de periode daarvoor. Tegelijkertijd veranderde de aard van hun onderlinge omgang. In het kielzog van deze verandering ontstonden de eerste theorieën over internationale politiek en internationaal recht, en kregen oude discussies over de staatsinrichting en de krijgskunst een nieuwe impuls. Om die oude discussies te kunnen plaatsen, is een korte voorgeschiedenis opgenomen; ik heb echter geen poging ondernomen om de politieke en maatschappelijke ontwikkelingen van vóór de moderne tijd te beschrijven.

Veel concepten en begrippen die essentieel zijn voor internationale veiligheidsstudies, zoals het Europese staatsmodel, het bijbehorende (internationale) recht en de eveneens bijbehorende diplomatieke en militaire praktijk, werden uiteindelijk wereldwijd overgenomen. Overigens meestal niet goedschiks. Omdat deze zaken

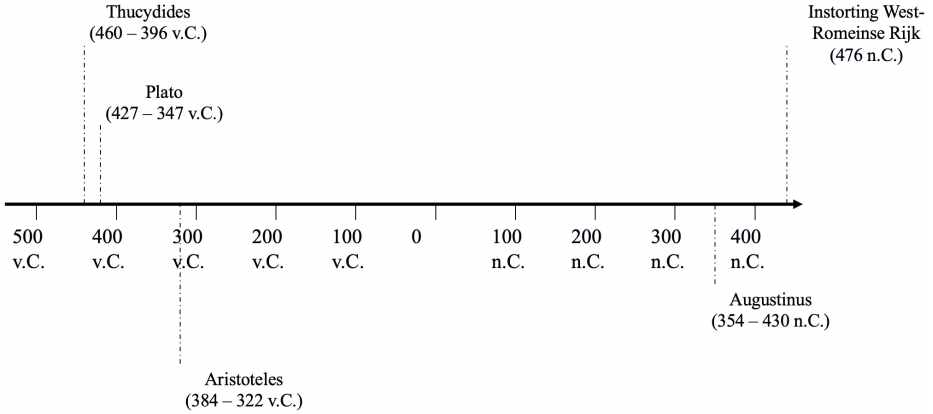
[1] Een versie van dit hoofdstuk verscheen eerder in het boek *Inleiding Krijgswetenschappen*. In de huidige versie zijn de paragrafen over militaire geschiedenis, geschreven door Floribert Baudet en Michiel de Jong, niet meer opgenomen. Met dank aan de voormalige coauteurs en de redactie van *Inleiding Krijgswetenschappen* voor toestemming om delen van dat hoofdstuk te hergebruiken.



Figuur 1.1: Historisch overzicht.

in Europa zijn uitgevonden, is politieke geschiedenis vaak beschreven vanuit het Europese perspectief. Daarmee wordt geen recht gedaan aan belangrijke ontwikkelingen in gebieden als China en India, waar al eeuwen het grootste deel van de mensheid woont, en die een veel groter oppervlak besloegen. Toch doe ik het in dit hoofdstuk ook. Mijn bedoeling is immers niet om een evenwichtige wereldgeschiedenis te schrijven, maar om de context te geven van de begrippen en ontwikkelingen waar studenten binnen internationale veiligheidsstudies mee werken – en die zijn nu eenmaal vaker van Europese origine. In de loop van het verhaal zal ik natuurlijk ook ruimschoots aandacht besteden aan gebeurtenissen en ontwikkelingen buiten Europa, wanneer die van belang zijn voor een beter begrip van internationale veiligheidsstudies. Voor mijn doel is het echter handiger om de nadruk te leggen op ontwikkelingen die in Europa plaatsvonden en daar ook het verhaal te beginnen.

Nog iets problematischer is dat deze geschiedenis sterk de nadruk legt op grote politieke en militaire gebeurtenissen en de merendeels witte mannen die er verantwoordelijk voor waren. Economische geschiedenis en de lotgevallen van grote delen van de bevolking blijven hierdoor grotendeels buiten beeld. Ik vermeld wel koninkrijken en constituties, maar ga voorbij aan het dagelijks leven van onderdanen en burgers. Ik vermeld wel de overzeese expansie en noem kort de rol van de slavenhandel hierin, maar ga niet in op het leed van de slachtoffers. Ik vermeld wel plunderingen, maar besteed nauwelijks aandacht aan de rol van vrouwen, stads- of plattelandsbevolking bij de productie van de goederen die geplunderd werden. Oorlogen, vredes, constituties en dergelijke zaken zijn niet mogelijk zonder de voorafgaande arbeid van vrouwen, lagere klassen, en andere hier weggelaten groepen. Om niet opgezadeld te worden met een onhandelbare hoeveelheid van ontwikkelingen en gebeurtenissen op alle terreinen van menselijke activiteit, kies



Figuur 1.2: Voorgeschiedenis.

ik ervoor alleen datgene te beschrijven wat terugkomt in de hoofdstukken hierna. De lezer doet er echter goed aan te onthouden dat hogere politiek niet plaatsvindt in een vacuüm.

Voorgeschiedenis

In de klassieke oudheid en de middeleeuwen is er natuurlijk veel gedaan en bedacht dat van belang is voor internationale veiligheidsstudies. Zo beschreven de Griekse filosofen Plato en Aristoteles uitgebreid wat volgens hen de beste staatsinrichting was. Plato (427-347 v.C.) koos voor een monarchie met een filosoof-koning aan het hoofd. Aristoteles (384-322 v.C.) meende dat een gemengde constitutie, waarin elementen van democratie, aristocratie en monarchie elk hun plaats kregen, verstandiger was. Thucydides (460-396 v.C.) onderzocht de oorzaken en het verloop van de oorlog tussen Athene en Sparta dermate diepgravend dat zijn werk een voorbeeld is gebleven voor historici. Zijn Melische Dialoog is het eerste verslag van een discussie tussen realisten en idealisten (zoals wetenschappers in de internationale betrekkingen ze later zijn gaan noemen). Christelijke theologen als Augustinus (354-430 n.C.) en Thomas van Aquino (1225-1274 n.C.) ontwikkelden een raamwerk waarmee beoordeeld kan worden of een oorlog wel of niet gerechtvaardigd is. Zo schreef Augustinus: 'Wanneer de gerechtigheid opzijgeschoven is, wat zijn koninkrijken anders dan grote roversbenden?' [2] Zijn ideeën over macht en soevereiniteit hadden en hebben grote invloed.

[2] Augustinus, *De stad van God*, IV, 4.

Figuur 1.3: Een les aan de universiteit van Parijs in de veertiende eeuw. Aan de kleding en haardracht (tonsuur) is te zien dat docent en studenten geestelijken zijn.

Toch was West-Europa na de instorting van het westelijk deel van het Romeinse Rijk (476 n.C.) een achtergebleven gebied ten opzichte van de bloeiende Byzantijnse (Oost-Romeinse) en, iets later, islamitische beschavingen. Veel werken van klassieke denkers kwamen in West-Europa in de twaalfde eeuw pas weer in omloop, via het islamitische deel van Spanje. Kennis van het Romeinse recht werd ontleend aan het Byzantijnse *Corpus Iuris Civilis*, uit omstreeks 530, dat pas in de elfde eeuw in Italië werd herontdekt. Naar het voorbeeld van de islamitische koranscholen ontstonden vanaf de elfde eeuw in West-Europa universiteiten. De eerste waren die van Bologna in 1088 en, ook uit de elfde eeuw, Parijs, maar de heropleving van de wetenschappen kwam pas echt op gang tijdens de renaissance.

Tijdens de middeleeuwen was in het westelijke deel van het voormalige Romeinse Rijk een groot aantal koninkrijken ontstaan, die op hun beurt weer waren verdeeld in een lappendeken van graafschappen, hertogdommen, stadstaten, en andere min of meer zelfstandige politieke eenheden. De belangrijkste verenigende factor was tot aan de Reformatie (vanaf 1517) het katholicisme, dat in alle West-Europese landen aanvaard werd en dat het leven in de middeleeuwen overal diepgaand beïnvloedde. Nominaal stonden alle wereldlijke heersers onder het **gezag van de paus en de keizer** van het Heilige Roomse Rijk; in werkelijkheid handelden de vorsten naar eigen goeddunken. Het Heilige Roomse Rijk ontstond uit het oostelijke deel van het rijk van Karel de Grote, ruwweg Duitsland en Noord-Italië, en erfde bovendien diens keizerskroon. Het rijk werd heilig genoemd, omdat het verondersteld werd de (in de woorden van Augustinus) 'zwaardmacht' te zijn voor de katholieke kerk. Het werd

Rooms genoemd, omdat het de opvolger zou zijn van het Romeinse Rijk. De keizer werd geacht gezag te hebben over de andere vorsten van Europa. Opeenvolgende keizers slaagden er echter steeds minder in om deze aanspraken gestand te doen.

Terwijl het gezag van keizer en paus steeds verder afbrokkelde, werd de positie van de verschillende koningen tegen het einde van de middeleeuwen juist steeds sterker. De kloof tussen het ideaal en de werkelijkheid gaapte steeds breder. Niccolò Machiavelli, een diplomaat uit Florence, adviseerde de vorsten zich niet te gedragen naar de opvattingen van de kerk, maar zo te handelen dat zijzelf en hun staten er beter van werden.[3] Hij werd wijd en zijd verketterd. Toch bleek een fundamentele verandering in het politieke en maatschappelijke bestel op komst.

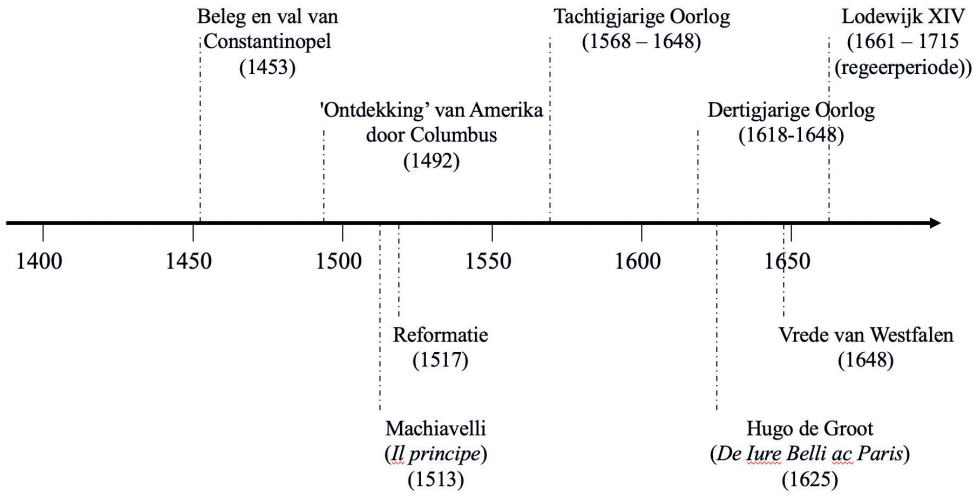
Het ontstaan van moderne staten

Tijdens de middeleeuwen bestonden er in veel gevallen overlappende rechten en jurisdicties. Een heer kon bijvoorbeeld jachtrechten op groot wild hebben in een stuk bos, terwijl een ander recht had op de opbrengsten van de houtkap, een naburig dorp recht om er hout te sprokkelen, een ander dorp om er klein wild te vangen, enzovoort. Een Friese monnik die studeerde aan de universiteit van Parijs viel onder vijf verschillende rechtssystemen: als Fries onder het Friese recht (dat hij overal met zich meedroeg), als monnik onder kerkelijk recht, als student onder het recht van de universiteit, als inwoner van de stad onder het recht van Parijs, en als inwoner van Frankrijk onder het recht van de Franse koning. Daarbij ontstonden ook nog eens onduidelijkheden en conflicten over deze rechten, die verder in de hand werden gewerkt door gebrek aan schriftelijke administratie.

Vanaf het begin van de moderne tijd kwam aan deze wanorde een eind. Verschillende vorsten wisten de rechtsmacht binnen hun territorium te **centraliseren** en concurrerende autoriteiten onder hun gezag te brengen, uit te schakelen, of sterk in te perken. Ze vestigden rechtssystemen waarin zijzelf de hoogste autoriteit waren en die over het gehele territorium en over alle onderdanen golden. Geestelijken en leken vielen nog wel onder kerkelijk recht voor religieuze handelingen, maar kwamen in andere opzichten onder het wereldlijk gezag. Vreemdelingen konden wel een beroep doen op bijstand door hun eigen landsheer of diens vertegenwoordiger, maar dienden zich toch steeds meer te schikken naar de wetten van het land waar ze verbleven. Edelen en steden moesten zich voortaan houden aan de voorschriften van de vorst.

Het waren overigens niet alleen koningen die op deze wijze hun gezag vestigden. In Italië bestonden sinds de middeleeuwen stadsrepublieken en in Duitsland praktisch zelfstandige stadsbesturen; Nederland kreeg na het begin van de opstand

[3] Macchiavelli, N., *De Heerser.*

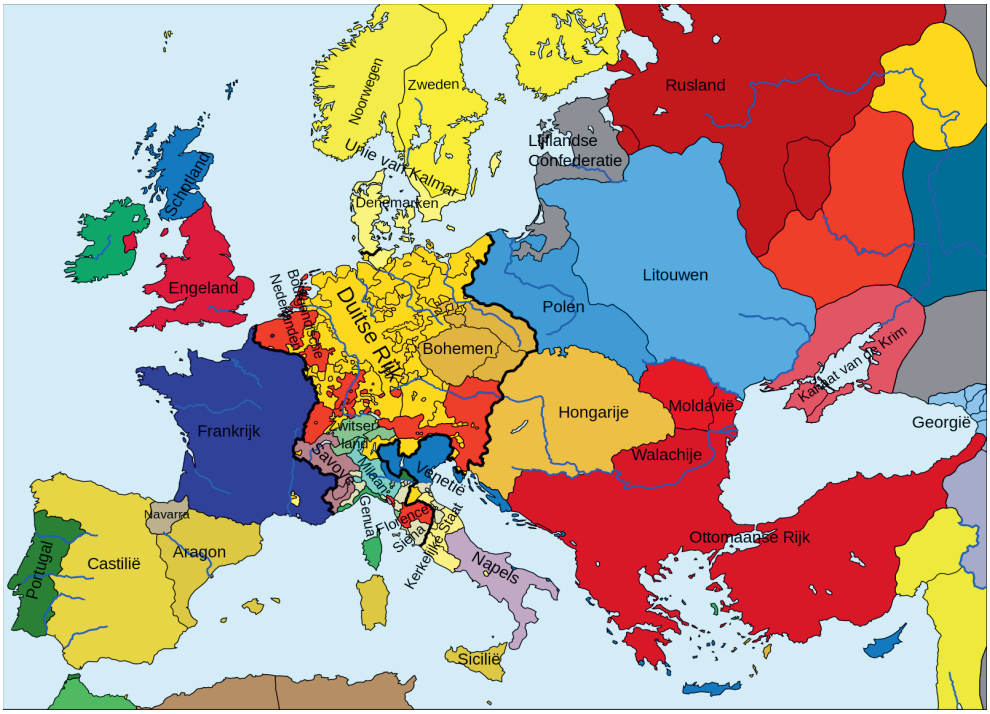


Figuur 1.4: Het ontstaan van moderne staten.

in 1568 de vorm van een republiek. Daarvoor al, in de veertiende en vijftiende eeuw, verzamelden de hertogen van Bourgondië alle Nederlandse en Belgische gewesten onder hun gezag. In grondgebied en rijkdom konden de hertogen zich meten met de koningen van Engeland en Frankrijk. Hoewel de Bourgondische gewesten aan beide zijden van de grens tussen Frankrijk en het Heilige Roomse Rijk lagen, gedroegen ze zich als een eenheid.

De oost- en zuidgrenzen van de Benelux zijn in grote lijnen terug te voeren op de Bourgondische buitengrenzen, maar de eeuwenoude grens tussen Vlaanderen (Frankrijk) en Brabant (Heilige Roomse Rijk) is nagenoeg verdwenen. Frankrijk en Engeland hadden verder ongeveer hun huidige vorm, maar op het Iberisch schiereiland bestonden bijvoorbeeld nog vier koninkrijken naast elkaar (Portugal, Castilië, Aragon en Navarra). Italië bestond uit vele stadstaten, een pauselijke staat en een koninkrijk (Sicilië). In het Heilige Roomse Rijk waren het eerder de graven en hertogen die hun gezag vestigen dan de keizer; Beieren, Brandenburg (Pruisen), Saksen en zeker Oostenrijk waren machtiger dan het keizerrijk waar ze alle onder vielen. Moderne **staatsvorming** betreft dus niet alleen koninkrijken en zeker niet alleen landen die nu nog bestaan. Welke staten en staatsvormen de ontwikkeling meemaakten en welke afvielen, is de uitkomst van een historisch proces, waarin **contingentie** (toeval, samenloop van omstandigheden) een grote rol speelt.

Een belangrijke factor in het versterken van het centrale gezag is de ontwikkeling van het krijgsbedrijf. Nieuwe technieken (vuurwapens, artillerie) maakten oorlogsvoering professioneler en vooral ook duurder. Op den duur beschikten alleen de belangrijkste en de rijkste vorsten over voldoende middelen om hun aanspraken kracht bij te zetten. Concurrerende krijgsmachten werden uitgeschakeld, onder



Figuur 1.5: Op de kaart van Europa rond 1500 zijn verschillende huidige staatsgrenzen al te herkennen, maar er zijn er ook veel die nog flink zullen verschuiven en nog meer die inmiddels verdwenen zijn.

controle gebracht, of over de grens gedreven (of er werd een grens getrokken waar twee legers elkaar in balans hielden). Gaandeweg vestigde het centrale gezag zo een effectief **geweldsmonopolie**. Het begrip geweldsmonopolie komt van de Duitse socioloog Max Weber (1864-1920). Weber bedoelde ermee dat binnen het territorium van een staat individuen en organisaties alleen geweld mogen gebruiken als de staat dat geautoriseerd heeft. Staten kunnen crimineel geweld nooit geheel uitbannen, maar ze kunnen ongeautoriseerd geweld in de meeste gevallen wel binnen de perken houden.[4] Een tweede factor is de vestiging van een **belastingmonopolie**.[5] Geholpen door hun geweldsmonopolie en gedwongen door de hoge kosten van oorlogsvoering, begonnen vorsten op steeds grotere schaal belastingen te innen en steeds meer belastingopbrengsten van lokaal of regionaal niveau over te hevelen naar hun eigen schatkist. Andere machtscentra (steden, edelen, andere vorsten) verloren zo de middelen om de concurrentie vol te houden. De ontwikkeling van

4 Weber, *Politik als Beruf*.
5 Elias, *Über den Prozess der Zivilisation*.

de economie in de richting van een handelseconomie vergrootte ondertussen de opbrengsten en maakte de belastinginning eenvoudiger. Een derde factor is de uitbreiding van de vorstenhoven en hun omvorming tot een **professioneel ambtelijk apparaat**, wat mogelijk werd door toegenomen scholing.

Door al deze ontwikkelingen nam de effectiviteit van het staatsgezag fors toe. Dat ging echter niet overal op dezelfde wijze en resulteerde niet overal in dezelfde uitkomsten. Volgens de invloedrijke socioloog Charles Tilly zijn er **drie verschillende vormen van staatsvorming**.[6] Bij de dwangintensieve weg maakt de staat gebruik van weinig kapitaal en veel mankracht om zijn gezag te vestigen. Voorbeelden zijn Rusland en Pruisen. Bij de kapitaalintensieve weg gebruikt de staat juist veel financiële middelen (uit belastingen en zo nodig uit staatsleningen) om militaire middelen in te huren. Dit gebeurde onder andere in de Nederlanden. De derde weg is de gekapitaliseerde dwang, waarbij de staat gebruikmaakt van zowel kapitaal als mankracht om een permanente en hoogwaardige krijgsmacht in stand te houden. Engeland en Frankrijk zijn voorbeelden van deze laatste weg. Deze derde weg was volgens Tilly zo succesvol dat andere staten hun eigen ontwikkeling moesten aanpassen om te kunnen overleven. Kapitaalintensieve staten richtten alsnog staande legers op. Dwangintensieve staten zochten naar inkomsten om hoogwaardige militaire technologie te kunnen aanschaffen. De verschillende wegen hebben ondertussen wel invloed gehad. In de internationale politiek kozen dwangintensieve staten vaker voor een expansionistische koers dan kapitaalintensieve, die de voorkeur gaven aan stabiele verhoudingen waarbinnen de handel kon gedijen. De staatsinrichting en de maatschappelijke verhoudingen binnen de dwangintensieve staten waren centralistisch, hiërarchisch en militaristisch; in kapitaalintensieve staten ontwikkelden zich daarentegen juist vertegenwoordigende instituties, waaronder parlementen.

Het is nuttig op te merken dat de meest voorkomende **staatsvorm** in deze periode de **monarchie** bleef en dat **dynastieke verhoudingen** een grote rol bleven spelen in de buitenlandse politiek van de meeste staten. Republieken waren alleen enkele Italiaanse stadstaten, waarvan Venetië de belangrijkste was, enkele Duitse steden (die nominaal onder het gezag van de keizer stonden), en de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden. In andere landen ontwikkelden zich wel vertegenwoordigende instituties maar deze kregen niet of pas later een beslissende rol; dat proces komt in de volgende paragrafen nog aan bod. De invloed van de vorst op de buitenlandse politiek blijkt uit het gegeven dat tot in de negentiende eeuw veel allianties gesloten werden door middel van huwelijken en veel oorlogen werden gevoerd om erfenissen (vooral als er geen directe mannelijke erfgenaam was). Vorsten beschouwden hun staten als hun eigendom, en ze konden die door middel van

6 Tilly, *Coercion, Capital and European States*.

erfenissen doorgeven. Als vorsten verwant werden door een huwelijk, werden hun staten in zekere zin ook aan elkaar verwant.

De processen die in deze paragraaf zijn beschreven, brengen grote veranderingen teweeg, maar tegelijk zijn er continuïteiten, en dus oudere factoren die hun invloed behouden. De volgende paragraaf beschrijft de grote, zelfs fundamentele veranderingen die samenhangen met de Vrede van Westfalen. Toch spelen in de periode daarna dynastieke verhoudingen nog steeds een grote rol.

Godsdienstoorlogen en de Vrede van Westfalen

In 1517 spijkerde de Duitse monnik Maarten Luther een lijstje met 95 stellingen op de deur van de kapel in Wittenberg: klachten tegen de corruptie van de katholieke kerk. Hiermee begon de **Reformatie**. Het was niet de eerste keer dat er pogingen gedaan werden de katholieke kerk te hervormen, maar deze keer lukte het niet de eenheid van de kerk te herstellen. Verschillende Duitse en Scandinavische vorsten gingen over naar het protestantisme. Ook in andere landen had het protestantisme aantrekkingskracht op grote delen van de bevolking. De katholieke kerk probeerde de Reformatie echter te onderdrukken en kreeg steun van de meeste Europese vorsten. In Duitsland, Frankrijk, de Nederlanden en later ook in Engeland kwam het tot burgeroorlogen.

Deze godsdienstoorlogen raakten **verstrengeld met politieke conflicten**, met als belangrijkste de tegenstelling tussen centraal gezag en lokale belangen (koning tegen edelen) en de strijd om de hegemonie in Europa tussen de Habsburgers en hun tegenstanders. In de vorige paragraaf werd uiteengezet dat in de meeste Europese landen in de zestiende eeuw de positie van het centraal gezag steeds sterker werd. Het **verzet tegen centralisatie** kreeg vaak een religieuze kleur. Religie had een morele autoriteit; politieke aanspraken werden daarom verpakt in religieuze taal en omgekeerd werden religieuze inzichten vertaald naar politieke doelstellingen. Het is niet goed mogelijk beide gebieden van elkaar te scheiden; de scheiding tussen kerk en staat komt er pas na de Franse Revolutie en soms nog veel later. De overgang van de Duitse vorsten naar het protestantisme valt daarom samen met hun verzet tegen pogingen van de keizer om zijn gezag te versterken. Hetzelfde geldt voor het verzet in de Nederlanden tegen de koning van Spanje, dat in 1568 leidde tot opstand en uiteindelijk tot de onafhankelijkheid van de Republiek. De opstandelingen waren niet allemaal protestant. Er waren ook veel katholieke edelen die zich bij de opstand aansloten om hun oude privileges te behouden. Ook sommige katholieke gebieden sloten zich aan.

De grote tegenstelling in de Europese politiek was die tussen de Habsburgers en hun tegenstanders. Door huwelijken en erfenissen had het huis Habsburg de macht verworven in Spanje (Castilië en Aragon), in de Nederlanden, in Oostenrijk,

en in grote delen van Italië. Na de ontdekkingen van Columbus (1492) kwamen daar grote delen van Zuid- en Midden-Amerika bij. Meestal leverden zij ook de keizer van het Heilige Roomse Rijk. Vooral Frankrijk, dat aan alle kanten werd omringd door Habsburgse bezittingen, zag die macht als een bedreiging. Tegelijkertijd werd Oostenrijk belaagd door de opmars van de Turken, die de hele Balkan onder de voet hadden gelopen en in 1453 Constantinopel hadden veroverd. Door de Reformatie kwam daar nog een opstand van Duitse vorsten bij. De godsdienstoorlogen kunnen daarom ook gezien worden als onderdeel van de **strijd om de Europese hegemonie**. Illustratief is dat de katholieke kardinalen Richelieu en Mazarin, die tussen 1624 en 1661 leidinggaven aan de Franse buitenlandse politiek, zich niet verbonden met de katholieke Habsburgers maar juist met hun protestantse tegenstanders.

De godsdienstoorlogen kwamen tot een hoogtepunt in de **Dertigjarige Oorlog** (1618-1648) en in de Tachtigjarige Oorlog (1568-1648) die er nauw verband mee hield. Hierbij raakten vrijwel alle Europese landen betrokken. Aan één kant stonden de Habsburgers en enkele katholieke Duitse vorsten, aan de andere kant de protestantse Duitse vorsten en hun bondgenoten, waaronder de Nederlandse Republiek, Denemarken, Zweden en Frankrijk. De Dertigjarige Oorlog was de meest verwoestende oorlog tot de Eerste Wereldoorlog. In Duitsland kwam naar schatting 30 procent van de bevolking om het leven. De verschrikkingen van de oorlog werden

Figuur 1.6: *Plundering van een dorp, mogelijk Wommelgem in 1589* door Sebastiaen Vrancx (geschilderd tussen 1615 en 1620). Het schilderij toont de verschrikkingen van de Tachtigjarige Oorlog.

door Hugo de Groot in *De Iure Belli ac Pacis* (1625) aangevoerd als de belangrijkste reden om het internationaal recht te versterken.

Dezelfde verwoestingen en de overwinning van de protestantse zijde leidden bovendien tot een nieuwe politieke orde. De Dertigjarige Oorlog en de Tachtigjarige Oorlog werden beëindigd door de **Vrede van Westfalen** (1648). Deze vrede bevestigde de onafhankelijkheid van de Republiek en van Zwitserland, gaf Frankrijk gebiedsuitbreiding, en regelde de status van verschillende vorsten binnen het Heilige Roomse Rijk. Belangrijker nog is dat de vredesverdragen een eind maakten aan de aanspraken van de paus en de keizer. Iedere vorst bepaalde voortaan zelf welke godsdienst(en) op zijn grondgebied mocht(en) worden uitgeoefend (*cuius regio eius religio*). De staat zou voortaan zelf de hoogste autoriteit zijn over zijn eigen grondgebied.

Door deze bepalingen werd de Vrede van Westfalen de bevestiging van het principe van de **staatssoevereiniteit**. Het belang van de staatssoevereiniteit kan nauwelijks overschat worden. Het betekent dat staten binnen hun eigen grenzen geen autoriteiten naast of boven zichzelf hoeven te dulden. Alleen de staat beslist over de staatsinrichting en het nationale rechtssysteem. Alleen de staat beslist over de inzet van de krijgsmacht, over oorlog en vrede. Anderzijds betekent het naast elkaar bestaan van vele staten dat de macht van de staat begrensd wordt door die van andere staten. Bij gebrek aan een hogere autoriteit kunnen staten alleen met elkaar omgaan op basis van gelijkheid – of op basis van feitelijke machtsverhoudingen.

Juristen als Hugo de Groot begonnen nog vóór de totstandkoming van de Vrede van Westfalen een nieuw **internationaal recht** uit te werken op basis van deze gelijkheid. De basisregel van dit recht is dat afspraken moeten worden nageleefd (*pacta sunt servanda*), maar dat geen externe autoriteit de staat kan dwingen afspraken aan te gaan. Tegelijk met dit nieuwe recht ontwikkelde zich de politieke en diplomatieke praktijk. Geschreven en ongeschreven regels werden gevormd, en soms gebroken, over bijvoorbeeld de omgang met diplomaten. De Europese politiek werd door de Vrede van Westfalen voor het eerst echt internationaal, en dat vertaalde zich naar een andere politieke praktijk.

Europees machtsevenwicht en overzeese uitbreiding

De Vrede van Westfalen luidde de bloeiperiode in van het **Europese machtsevenwicht**. Er waren aanvankelijk vijf grootmachten: Spanje, Frankrijk, Engeland, de Republiek en Oostenrijk-Hongarije. Later kwamen daar Rusland en Pruisen bij, terwijl de Republiek en Spanje geleidelijk hun invloed verloren. Elk van deze grootmachten streefde ernaar zijn eigen macht en veiligheid te vergroten en was tegelijk bevreesd voor de machtsuitbreiding van de anderen. Het gevolg was dat

de grootmachten allianties aangingen om de grootste bedreigingen in te perken. In het begin van deze periode was Frankrijk onder koning Lodewijk XIV (regeerde 1661-1715) de grootste bedreiging. Vanaf het midden van de achttiende eeuw werd de opkomst van Pruisen de belangrijkste verstoring. Crises kwamen voort uit omstreden troonopvolgingen in Spanje (1701) en Oostenrijk (1740). In beide gevallen sloten de grootmachten nieuwe allianties om de balans te herstellen, of althans een nieuw evenwicht te vormen. Vooral Engeland stelde zich vanaf 1688 (zie volgende paragraaf) steeds op als bewaker van het Europese evenwicht.

De oplettende lezer heeft opgemerkt dat in de vorige paragraaf de Turken voorkwamen als een macht die geheel zuidoostelijk Europa onder de voet had gelopen en zelfs Wenen bedreigde – dus zeker een grootmacht – maar dat het daarna niet meer in het verhaal voorkwam. Eén reden hiervoor is het geleidelijke verval van het Osmaanse Rijk, dat in de zeventiende eeuw inzette. De belangrijkste reden is echter dat Turkije als niet-christelijk land niet werd behandeld als een Europese staat, maar eerder als een externe kracht die de christenen eigenlijk samen zouden moeten terugdringen. Voor Frankrijk was de Turkse dreiging in de rug van Oostenrijk natuurlijk best handig, maar tot een formeel bondgenootschap kwam het niet. Nederlandse protestanten drukten tijdens de Tachtigjarige Oorlog hun afkeer van de katholieke kerk krachtig uit met de slogan 'Liever Turks dan paaps!'. Hieruit blijkt niet zozeer liefde voor de Turken, maar vooral een diepe afkeer van de katholieke kerk. Het internationale recht en de diplomatieke omgangsvormen golden voor christelijke staten; voor niet-christelijke moesten de normen worden aangepast. Omgekeerd hanteerde de Osmaanse sultan zijn eigen regels, afgeleid uit islamitische gedragsregels, de praktijk van het Midden-Oosten en het vroegere Byzantijnse Rijk. Pas in de loop van de twintigste eeuw werden niet-christelijke staten als gelijken opgenomen in het Europese bestel.

Ondertussen breidden de Europese staten door **expansie overzee** wel hun invloed uit buiten Europa. Op het westelijk halfrond richtte de Spaanse expansie zich op beheersing van de zilvermijnen in Mexico en Peru en de transportroutes over de Atlantische Oceaan naar Europa. Andere Europese mogendheden richtten zich op de driehoekshandel tussen Europa, Afrika en Amerika, waarvan slavenhandel een winstgevend onderdeel was. Op het oostelijk halfrond richtte de expansie zich op de lucratieve handelsroutes rondom India, de Indische archipel en China en vooral op de handel in specerijen tussen deze gebieden en Europa. Spanje vestigde in de zestiende eeuw een uitgebreid koloniaal rijk in Midden- en Zuid-Amerika, en maakte zich meester van de Filippijnen. Portugal stichtte kolonies en steunpunten in Brazilië, India en de Indonesische archipel. De Republiek verdreef Portugal uit de Indonesische archipel en van Ceylon (het huidige Sri Lanka) en vestigde daarnaast nog kolonies op de zuid- en westkust van Afrika, op enkele Caribische eilanden en in Suriname. Engeland verwierf onder meer de oostkust van Noord-Amerika, en enkele Caribische eilanden. Frankrijk bevoer de Mississippi vanaf New Orleans naar

Figuur 1.7: Een gevecht tussen Azteken en Spaanse veroveraars en hun bondgenoten tijdens de verovering van het Azteekse rijk in het tegenwoordige Mexico. Aan de stijl is te zien dat een inlandse tekenaar de afbeelding gemaakt heeft. Uit de *Historia de Tlaxcala*, 1585.

het noorden en de St. Lawrence vanaf de oostkust naar de Grote Meren. Deze twee laatste landen begonnen ook aan de opbouw van een invloedssfeer in India. Maar ook kleinere mogendheden als Zweden en Denemarken stichtten kolonies. In sommige gevallen leidden koloniale oorlogen tot oorlog in Europa, maar het omgekeerde kwam vaker voor.

Overigens golden de beperkingen die in Europa aan de oorlogsvoering werden opgelegd (wat betreft zowel *jus ad bellum* als *jus in bello*) niet voor oorlogen tegen de lokale bevolking, enkel voor oorlogen tegen andere Europese mogendheden. Hiervoor werd al even ingegaan op het verschil in behandeling tussen christelijke staten onderling en richting het niet-christelijke Turkije. In koloniale oorlogen werd bovendien een onderscheid gemaakt tussen statelijke georganiseerde volken, zoals in India, China en Japan, en volken die geen vergelijkbare organisatievorm kenden, zoals in de beide Amerika's. Hun bewoners werden door Europeanen algemeen beschouwd als 'barbaren' en mochten als zodanig behandeld worden. Daartegenover stond het beeld van de 'nobele wilde', wiens levensstijl Europeanen juist als

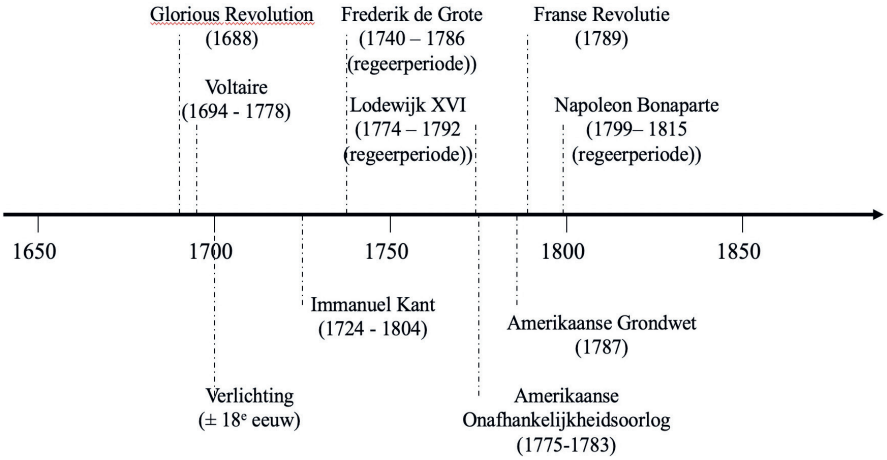
voorbeeld werd gesteld door filosofen en politieke denkers. De inrichting van de confederatie van Haudenosaunee (of Irokezen) heeft mogelijk invloed gehad op de ontwikkeling van republikeinse en later democratische staatsvormen in Europa en haar kolonies.[7]

Tegelijk met de overzeese expansie verschoof het economische zwaartepunt in Europa van de Middellandse Zee naar het westen; vervolgens kwam ook het politieke zwaartepunt aan de Atlantische zeekust te liggen. We noemden al de dominantie van Frankrijk op het Europese toneel vanaf 1648. Een van de belangrijkste tegenspelers was de Republiek, daartoe in staat gesteld door de grote rijkdom uit overzeese handel. Vanaf de achttiende eeuw groeide bovendien Groot-Brittannië (een samenstelling van Engeland en Schotland) uit tot een van de sterkste Europese staten. Groot-Brittannië had zijn macht vooral te danken aan zijn uitgebreide koloniale rijk. In de Europese machtsstrijd trad het vooral op om het evenwicht tussen de andere grootmachten te behouden of te herstellen, terwijl het ondertussen op andere continenten zijn macht uitbreidde. In India en in Noord-Amerika versloeg Groot-Brittannië halverwege de achttiende eeuw zijn Franse rivaal. Met het verval van de Republiek en een aantal overwinningen op alweer Frankrijk werd **Groot-Brittannië de sterkste maritieme macht** in de wereld. Wel kwamen in 1775 de Amerikaanse kolonies met succes in opstand. De volgende paragraaf geeft de achtergrond van die opstand en van enkele andere zeer belangrijke omwentelingen.

De Verlichting en de Amerikaanse en Franse Revoluties

Vanaf de renaissance namen in Europa de wetenschappen een grote vlucht. Vooral de natuurwetenschappen kwamen in hoog aanzien te staan, zelfs zo dat het natuurkundige begrip 'evenwicht' werd geleend door diplomaten om een politieke toestand te beschrijven, namelijk het al beschreven machtsevenwicht. In de achttiende eeuw vestigde zich het idee dat de Rede (meestal geschreven met een hoofdletter) kon worden toegepast op allerlei terreinen van menselijke activiteit om daar de bestaande problemen op te lossen, zoals dat ook in de natuurwetenschappen was gebeurd, en (zo werd gedacht) de mensheid op de weg van vooruitgang te zetten. De Rede werd geplaatst tegenover bijgeloof en willekeur – ook in het recht, in de politiek en in de krijgswetenschap. We noemen deze periode de **Verlichting**. De Pruisische filosoof Immanuel Kant (1724-1804) omschreef ze als volgt: 'Verlichting is de uittreding van de mens uit zijn zelfveroorzaakte onmondigheid. Onmondigheid is het onvermogen zich van zijn verstand te bedienen zonder leiding van een ander.'[8] Kant legde de nadruk op het individu en op diens vermogen en diens recht om over zijn eigen

7 Graeber & Wengrow. *The dawn of everything*.
8 Kant, *Wat is Verlichting?*



Figuur 1.8: De Verlichting en de Amerikaanse en Franse Revoluties.

leven te beschikken. Vanaf het begin hield de Verlichting dus ook een aanval in op de bestaande politieke en sociale orde.

Voorheen heersten vorsten 'bij de gratie Gods', ze waren aan niemand (behalve God) verantwoording schuldig. Staatssoevereiniteit en voortgaande centralisatie van de staatsmacht leidden in de meeste Europese staten bovendien nog tot een versterking van de macht van de koning. Het beste voorbeeld is koning Lodewijk XIV van Frankrijk, die de Zonnekoning genoemd werd omdat alles in de staat om hem draaide zoals de planeten om de zon. Deze concentratie van macht in de persoon van de vorst noemen we **absolutisme**. We kunnen dit zien als het hoogtepunt van de centralisatie van staatsmacht die al in de late middeleeuwen was ingezet.

Absolutisme ging echter slecht samen met de ideeën van de Verlichting. Verlichte denkers zagen de staat als een **sociaal contract** tussen overheid en onderdanen, waarbij de onderdanen alleen gehoorzaam hoefden te zijn aan de autoriteiten zolang de overheid haar taken naar behoren uitvoerde en niet omsloeg in tirannie. Deze theorie van de Engelse filosoof John Locke werd een belangrijke rechtvaardiging voor de **Glorious Revolution** in 1688. In dat jaar nam de Hollandse stadhouder Willem III na een succesvolle invasie de macht in Groot-Brittannië over van zijn schoonvader Jacobus II. Hij verwierf de steun van het parlement door het vergaande bevoegdheden over te dragen. In de loop van de achttiende eeuw stonden Britse vorsten steeds opnieuw bevoegdheden af aan het parlement.

Een compromis tussen Verlichting en absolutisme was wel mogelijk, maar bleek niet lang vol te houden. In Pruisen hield Frederik de Grote (regeerde 1740-1786), een vriend van de Franse filosoof Voltaire (1694-1778), weliswaar vast aan zijn goddelijk recht, toch bevorderde hij het welzijn van zijn onderdanen, de wetenschappen en de

kunsten; deze combinatie noemen we **verlicht absolutisme**. Wat echter goed ging in de bekwame handen van Frederik de Grote, ging op andere plaatsen al snel mis.

In dertien kolonies aan de Amerikaanse oostkust beriepen koloniale onderdanen van de Britse koning George III zich op de principes van de Verlichting om een stem te eisen in het bestuur van hun land. Na een serie escalerende ruzies zegden de kolonisten het vertrouwen in de koning op. Deze Onafhankelijkheidsverklaring (1776) werd een staalkaart van Verlichte ideeën:

> We hold these truths to be self-evident, that all men are created equal, that they are endowed by their Creator with certain unalienable Rights, that among these are Life, Liberty and the pursuit of Happiness. That to secure these rights, Governments are instituted among Men, deriving their just powers from the consent of the governed.[9]

Voor het eerst werden hier de **rechten van de mens** genoemd als reden voor een opstand. Verschillende van deze rechten werden later uitgewerkt en als *Bill of Rights* opgenomen in de Constitutie. Hierin staan bijvoorbeeld gewetensvrijheid, persvrijheid en vrijheid van meningsuiting. Bovendien werd het sociaal contract van Locke verder doorgetrokken, zodat de autoriteit van de overheid nu afhankelijk werd gemaakt van de wens van de burgers. Dit noemen we **volkssoevereiniteit**. Net als staatssoevereiniteit gaat het om de vraag wie mag beschikken over legitiem gezag, alleen gaat het bij volkssoevereiniteit om de binnenlandse verhoudingen waarbij het volk moet instemmen met het gezag van de staat. De nieuwe staatsinrichting, vastgelegd in de Constitutie van 1787, vormde de eerste **democratie** van de moderne tijd. Geïnspireerd door de *trias politica* van de Franse filosoof Montesquieu scheidde de nieuwe grondwet de uitvoerende macht van de wetgevende, en deze beide van de rechterlijke. Bovendien kregen de verschillende instituties zodanige bevoegdheden dat ze elkaar over en weer konden controleren en desnoods blokkeren. Op dezelfde manier konden de (deel)staten en de federale overheid elkaar controleren en blokkeren. Dit systeem noemt men ***checks and balances***. In deze opzichten was de **Amerikaanse Revolutie** dus meer dan een onafhankelijkheidsoorlog, het was een fundamentele politieke omwenteling.

Die omwenteling werd verder doorgezet in de **Franse Revolutie** van 1789. Ook deze werd geïnspireerd door de principes van de Verlichting. De oorzaken van de revolutie lagen in deze ideeën, in de tegenstellingen tussen de opkomende burgerij en de adel, in de stijging van de voedselprijzen en in het bankroet van de Franse staat. Zelf een overtuigd verlicht despoot, had de koning tegen zijn zin de Staten-Generaal bijeengeroepen. Daarna escaleerde de situatie snel. Lodewijk XVI wilde alleen steun voor economische en financiële maatregelen, maar de burgerij wilde een

9 U.S. National Archives and Records Administration, 'Declaration of Independence: A Transcription'.

grondwet. De burgerij won het pleit, de Rechten van de Mens en de Burger werden afgekondigd, de privileges van de adel afgeschaft, het algemeen mannenkiesrecht werd ingevoerd, en Lodewijk uiteindelijk onthoofd. De monarchie werd vervangen door een republiek.

Onder druk van binnenlands verzet en buitenlandse oorlog sloeg de revolutie al snel om in een schrikbewind. Onder leiding van Maximilien de Robespierre gebruikte de nieuwe republikeinse regering staatsterreur tegen de vijanden van de revolutie. Robespierre kwam na een machtswisseling zelf niet veel later ook onder de guillotine, de republiek bleef echter politiek instabiel.

De meeste Europese staten reageerden ondertussen negatief op de Franse Revolutie. Deze werd gezien als een bedreiging voor de positie van vorsten elders. Met name Oostenrijk, Pruisen en Groot-Brittannië ondernamen diverse pogingen om de Franse monarchie en de oude orde te herstellen. Omgekeerd probeerden Franse revolutionairen in de omliggende landen republieken in te richten naar Frans model, zoals de Bataafse Republiek in Nederland.

De Franse Republiek en later Napoleons keizerrijk werden bedreigd door de gebundelde legers van Oostenrijk, Pruisen, Groot-Brittannië en Rusland. Uit deze oorlogen kwam **Napoleon Bonaparte** naar voren, een uiterst succesvolle veldheer

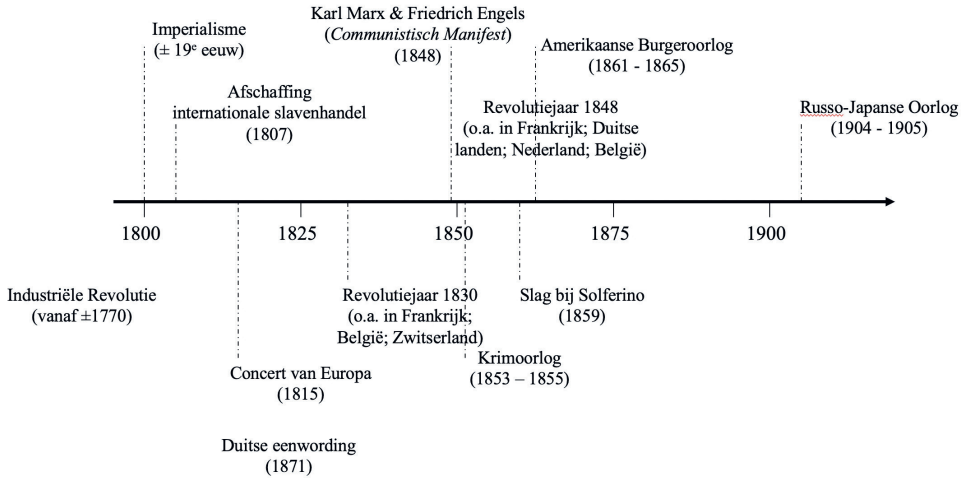
Figuur 1.9: De *Verklaring van de rechten van de mens en de burger* werd in 1789 tijdens de Franse Revolutie aangenomen. Het was niet de eerste formulering van de mensenrechten, de Amerikaanse *Bill of Rights* ging eraan vooraf, maar de Franse had meer invloed op andere staten. De Franse Revolutie markeert het startpunt van moderne politieke ideologieën zoals liberalisme, conservatisme en nationalisme.

die in 1799 met een staatsgreep de politieke macht over Frankrijk verwierf. Op vele terreinen zette Napoleon de revolutionaire politiek voort. Tot de opvallendste hervormingen behoren de invoering van een burgerlijke stand (optekening van voornamen en vaste achternamen voor alle burgers), een uniform burgerlijk recht (*Code Civil*), een uniform strafrecht (*Code Penal*) en de dienstplicht in Frankrijk en zijn satellietstaten. De staatsinrichting werd echter weer monarchaal; Napoleon kroonde zichzelf in 1804 tot keizer van de Fransen. Hij werd desondanks vereenzelvigd met de revolutie en in 1814, en opnieuw in 1815, ten val gebracht door de grote mogendheden.

Restauratie en revolutie

Met het herstel van het *ancien régime* was de invloed van de Franse Revolutie evenwel niet ten einde. Nog de gehele negentiende eeuw stond de politiek in alle Europese landen in het teken van de revolutie. Een van de belangrijkste tegenstellingen was die tussen **liberalen en conservatieven**. Conservatieven wilden zo veel mogelijk de oude orde behouden, liberalen streefden er juist naar de samenleving te verbeteren door de revolutionaire idealen van vrijheid en burgerrechten te realiseren. De liberale theorie in internationale veiligheidsstudies is ervan afgeleid, hoewel ze als wetenschappelijke benadering inmiddels behoorlijk verschilt van de politieke ideologie (zie hoofdstuk 3).

In enkele landen, waaronder Spanje, liep de partijstrijd uit op een burgeroorlog. In de meeste landen was geweld de uitzondering en was strijd in het parlement en in de pers de regel. In de loop van de negentiende eeuw werd in de meeste Europese



Figuur 1.10: Restauratie en revolutie.

landen geleidelijk het kiesrecht uitgebreid, wat zowel een gevolg is als een oorzaak van het toenemende overwicht van de liberalen over de conservatieven. Het algemeen kiesrecht en het kiesrecht voor vrouwen werden overigens in veel landen pas tijdens of na de Eerste Wereldoorlog ingevoerd.

Een tweede strijdpunt was het **nationalisme**. Het idee dat er een 'nationale identiteit' bestond, had tijdens de napoleontische oorlogen aan populariteit gewonnen, zowel in Frankrijk en de gebieden die het veroverd had als in de landen die tegen Napoleon streden. De gedachte werd uitgewerkt door denkers als Johann Gottfried Herder (1744-1803) en Giuseppe Mazzini (1805-1872). Nationalisten hadden meestal geen boodschap aan de politieke en staatkundige orde die na de val van Napoleon was gecreëerd. Zij wilden de staatsgrenzen zo aanpassen dat ieder volk zijn eigen staat zou krijgen. Het probleem was natuurlijk dat in nogal wat gebieden verschillende volkeren door elkaar woonden, zodat de diverse nationalistische agenda's elkaar overlapten. In 1830 en 1848 braken er opnieuw revoluties uit, waarin naast het liberalisme ook het nationalisme een belangrijke rol speelde. Vooral in 1848 leek de oude orde op zijn grondvesten te schudden, maar de revoluties mislukten uiteindelijk overal. De respectievelijk Duitse en Italiaanse eenheid waarvoor nationalisten in Duitsland en Italië streden werd niet door de nationalisten bereikt, maar door het conservatieve Pruisen (1864-1871) en het liberale Piemonte (1859-1870). Vooral de Duitse eenwording vormde een ernstige verstoring van het Europese machtsevenwicht.

Het nationalisme leidde in vrijwel alle Europese staten tot overheidsbeleid om alle inwoners om te vormen tot goede staatsburgers. Taalpolitiek, leerplicht, dienstplicht en andere middelen werden hiertoe ingezet. Catalanen, Bretons en Tukkers moesten thuis en op school de nationale taal spreken in plaats van hun eigen moedertaal. In de kazernes werden Groningers ondergebracht bij Friezen, Hollanders, Limburgers, en aanvankelijk ook Walen en Vlamingen, met de bedoeling dat zij zich allemaal Nederlander zouden gaan voelen. Verbetering in communicatie en transportmiddelen (spoorwegen) hielp ook, evenals de versterking in de meeste landen van de centrale overheid ten koste van regionale en lokale besturen.

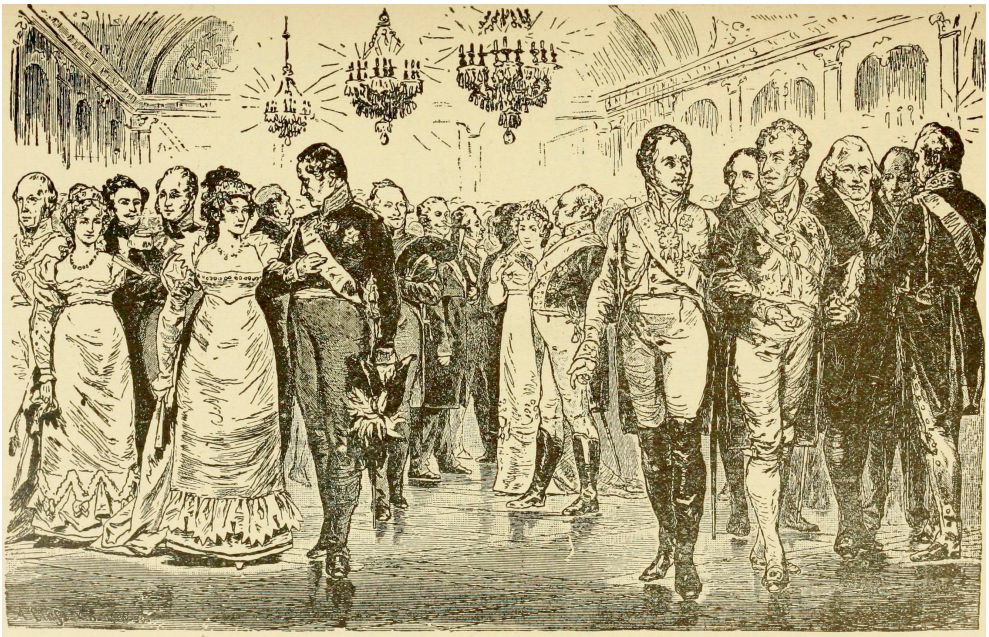
Boven op deze twee breuklijnen kwam vanaf ca. 1850 nog de sociale kwestie, met als belangrijkste tegenstelling die tussen **kapitalisten** enerzijds en **socialisten en communisten** anderzijds. Deze laatste tegenstelling was een gevolg van de **Industriële Revolutie** die Europa in de negentiende eeuw op economisch en sociaal vlak ingrijpend veranderde, met onder andere grote gevolgen voor genderrollen. In haar effecten was deze Industriële Revolutie inderdaad revolutionair, maar het was een proces dat heel lang duurde. Het begin lag rond 1770 in Groot-Brittannië, terwijl de industrialisatie in Rusland pas rond 1890 op gang kwam. De ontwikkeling van stoom- en andere machines maakte fabrieksmatige productieprocessen, vergaande arbeidsdeling en specialisatie mogelijk. Spoorwegen maakten goederentransport in grotere hoeveelheden en over grotere afstanden mogelijk.

De steden waarin zich de nieuwe industrieën vestigden, groeiden sterk. Hier ontstond een nieuwe klasse van fabrieksarbeiders, die vaak in erbarmelijke omstandigheden leefden en werkten. Op deze manier leidde de Industriële Revolutie tegelijkertijd tot snellere economische ontwikkeling, tot urbanisatie, en tot het ontstaan van een nieuwe klassentegenstelling. De Duitse journalist **Karl Marx** (1818-1883) en zijn kompaan Friedrich Engels verwoordden de belangen van de nieuwe arbeidersklasse in 1848 in hun *Communistisch Manifest*.[10] Aan de basis van het marxisme lag de gedachte dat de nieuwe klassentegenstelling zou moeten leiden tot een nieuwe politieke en sociale ordening, waarin de belangen van de arbeidersklasse zouden worden voldaan. Precies zoals de opkomst van de burgerij had geleid tot de Franse Revolutie, zo zou de opkomst van de arbeidersklasse leiden tot een communistische revolutie. Overigens meenden veel socialisten dat de gewenste eindtoestand ook via hervormingen bereikt kon worden. Communisten hielden daarentegen in het algemeen tot diep in de twintigste eeuw vast aan de gedachte dat een revolutie noodzakelijk zou zijn.

De internationale politiek werd in de jaren na 1815 gedomineerd door de wens van de grote mogendheden om Frankrijk in te kapselen en om een nieuwe revolutie te voorkomen. Het Europese machtsevenwicht werd nu niet meer alleen afgedwongen met oorlogen en allianties, het werd expliciet onderwerp van voortdurend overleg tussen alle grote mogendheden. Dit systeem werd het **Concert van Europa** genoemd.

Na 1815 bestond het Concert van Europa uit Groot-Brittannië, Pruisen, Rusland, Oostenrijk en toch weer Frankrijk. Na 1859 trad Italië toe tot zijn rangen, terwijl in 1870-1871 Pruisen uitgroeide tot het Duitse keizerrijk. Binnen het gezelschap bestonden belangrijke verschillen tussen de liberale mogendheden Groot-Brittannië en Frankrijk enerzijds en de conservatieve mogendheden Pruisen, Oostenrijk-Hongarije en Rusland anderzijds. Er bestonden bovendien belangentegenstellingen tussen Frankrijk, Oostenrijk-Hongarije en Pruisen over de Duitse eenwording, die uitmondden in een serie korte maar hevige oorlogen. Datzelfde was het geval tussen Frankrijk en Oostenrijk-Hongarije over de Italiaanse eenwording. Tegenstellingen tussen Oostenrijk-Hongarije en Rusland over invloedssferen in de Balkan uitten zich vooral in interventies in het afbrokkelende Osmaanse Rijk. Eenmaal, in 1853, intervenieerden Groot-Brittannië, Frankrijk en Sardinië om Russische machtsuitbreiding ten koste van de Turken in te perken. Desondanks is de periode tussen 1815 en 1914 de vreedzaamste periode in de Europese geschiedenis tot dan toe. Een belangrijke reden was het Britse overwicht op de wereldzeeën, waardoor het land aan grote delen van de wereld de *Pax Brittannica* (Latijn voor 'Britse vrede') kon opleggen. Een andere belangrijke reden was het verlangen bij alle leden van het

[10] Marx, *Karl Marx: Das Manifest Der Kommunistischen Partei.*



Figuur 1.11: Het Congres van Wenen. 'Hoe loopt het Congres? Het Congres loopt niet, het danst!' Met deze woorden bekritiseerde de Zuid-Nederlandse diplomaat Charles-Joseph van Ligne de gang van zaken op het Congres van Wenen, het eerste van een reeks congressen die samen het Concert van Europa uitmaakten. Informele samenkomsten zoals dit bal bleken later juist te werken als diplomatieke smeerolie.

Concert om revoluties te voorkomen. Tenslotte heeft het permanente overleg zelf ongetwijfeld escalaties ingeperkt.

De negentiende eeuw wordt ook gekenmerkt door de oprichting van enkele belangrijke internationale organisaties en de uitbouw van het internationaal recht. Onder aanvoering van Groot-Brittannië werd vanaf 1807 de internationale slavenhandel uitgebannen. Groot-Brittannië schafte de slavernij zelf af in 1833. In de Verenigde Staten werd de slavernij pas in 1865 na een bloedige burgeroorlog afgeschaft. De verschrikkingen van de Krimoorlog (1853-1855) werkten op het gemoed van de publieke opinie. De Slag bij Solferino (1859) was korte tijd later de directe aanleiding tot de stichting van het Internationale Rode Kruis. Deze organisatie maakte een begin met het opstellen van de Conventies van Genève. Ook vanuit andere richtingen werd het humanitair oorlogsrecht uitgewerkt. Uit conferenties in Den Haag waaraan veel Europese staten deelnamen, ontstond eind negentiende, begin twintigste eeuw het landoorlogreglement. Ondertussen leidde de groei van het internationale verkeer tot de oprichting van gespecialiseerde organisaties met het doel dit verkeer te facili-

teren. De eerste nog bestaande intergouvernementele organisatie van deze soort is de Centrale Commissie voor de Rijnvaart, opgericht in 1815. Andere voorbeelden zijn de Internationale Telegraaf Unie (1865) en de Algemene (later Universele) Post Unie (1874).

Buiten Europa wordt de negentiende eeuw gekenmerkt door het **imperialisme**, dat wil zeggen sterke uitbreiding van de Europese koloniale rijken en van de invloed van Europese grootmachten over niet-Europese staten. Dat proces nam vele vormen aan: soms lag het initiatief in de Europese hoofdsteden, soms bij Europese ambtenaren in de kolonies, soms bij inlandse vorsten die bescherming zochten tegen rivaliserende vorsten, en soms ook bij individuele kolonisten. Bestaande invloedssferen en kolonies werden uitgebreid. Handelsposten aan de kusten werden omgevormd tot bestuurscentra voor een uitgebreid achterland dat steeds meer militair onder controle werd gebracht. Zo ontstonden bijvoorbeeld Brits-India en Nederlands-Indië. Frankrijk verwierf de zeggenschap over Vietnam, Laos en Cambodja, en bezette samen met Groot-Brittannië het grootste deel van Afrika. Ook België speelde een opvallende rol in deze *Scramble for Africa*; koning Leopold II kreeg in 1885 Congo in persoonlijk bezit, hij droeg het pas in 1908 over aan de staat. Rusland breidde ondertussen ten koste van Perzië en China zijn gezag uit over Centraal-Azië. China zelf werd gedwongen tot verregaande economische en politieke concessies en kwam feitelijk onder curatele van de grote mogendheden te staan.

Voor deze expansie zijn meerdere verklaringen te geven. In sommige gevallen ging het om het verwerven van afzetgebieden en grondstoffen, maar vaker ging het simpelweg om prestige: wie wilde meetellen in de internationale politiek, moest een koloniaal rijk hebben. De groeiende technologische en militaire voorsprong van Europa was een belangrijke voorwaarde. Niet-Europese rijken bleven echter vaak geduchte tegenstanders en de vele koloniale oorlogen waren uiterst bloedig. Behalve de Europese mogendheden deden alleen de Verenigde Staten en Japan mee. De Verenigde Staten groeiden in de decennia na hun verwoestende burgeroorlog (1861-1865) uit tot de sterkste economie ter wereld. Lange tijd stelden ze zich tevreden met economische en politieke invloed, zoals in Latijns-Amerika, en concentreerden ze zich op het 'Wilde Westen'. Eind negentiende eeuw verwierven de Amerikanen na de verovering van onder meer de Filippijnen echter ook een heus overzees imperium. Japan, tot slot, was een gesloten samenleving die in 1853 werd gedwongen tot concessies aan de westerse grootmachten en die besloot in hoog tempo te moderniseren om als kolonisator mee te kunnen doen aan de wereldpolitiek in plaats van als slachtoffer. Het bewees zijn gelijkwaardigheid met een klinkende overwinning op Rusland (1904-1905). Hiermee bestendigde Japan zijn koloniale heerschappij over Korea en vergrootte het zijn invloed in China.

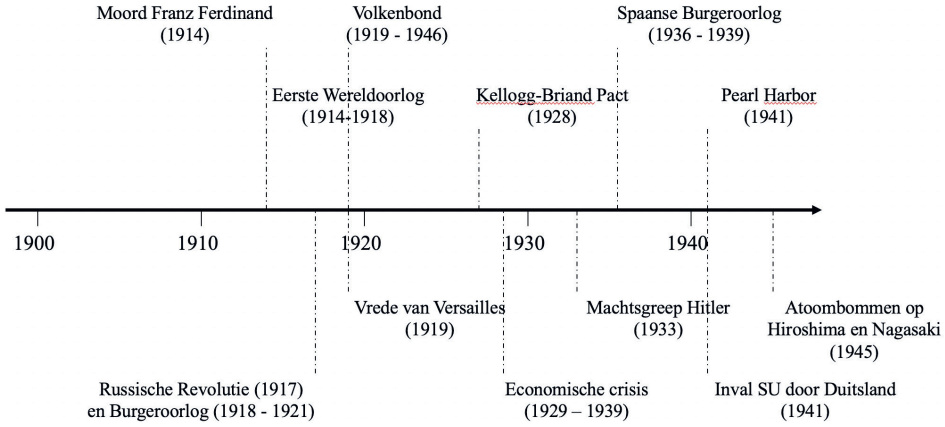
De twintigjarige crisis

In 1914 brak de **Eerste Wereldoorlog** uit. Dit was niet de eerste oorlog die op meerdere continenten tegelijk werd uitgevochten, dat was tussen Groot-Brittannië en Frankrijk in de achttiende eeuw ook al het geval geweest. Het was ook niet de eerste oorlog waar vrijwel alle grootmachten aan meededen, ook dat was al het geval geweest met de conflicten over de Europese hegemonie in de achttiende eeuw. De oorlog was zo ingrijpend dat het niet mogelijk bleek de relatieve rust van de negentiende eeuw te herstellen. Het uitbreken van de Tweede Wereldoorlog werd algemeen gezien als een bijna onafwendbaar vervolg op de vorige oorlog. De Britse historicus E.H. Carr vatte deze opvatting samen in de titel van zijn boek, *The Twenty Years' Crisis*.[11]

In de laatste decennia van de negentiende eeuw en vooral in de eerste jaren van de twintigste eeuw hadden de belangentegenstellingen binnen Europa zich verscherpt. Omstreeks 1900 verwachtte vrijwel iedereen dat er snel een oorlog zou uitbreken. Zoals gezegd vormde de opkomst van Duitsland de belangrijkste verstoring van het evenwicht. Het groeide uit tot een economische rivaal van Groot-Brittannië en werd door Frankrijk en Rusland gezien als een politieke en militaire bedreiging. Duitsland had zich daarom verbonden met Oostenrijk-Hongarije en met Italië, terwijl Frankrijk een bondgenootschap sloot met Rusland. Het ambitieuze Duitse vlootprogramma dreef de Britten er vervolgens toe hun koloniale geschillen met de Russen en de Fransen opzij te zetten. Duitsland, Oostenrijk-Hongarije en Rusland gingen bovendien gebukt onder sociale en nationalistische spanningen. Zij kozen in juli 1914 voor een vlucht naar voren. De directe aanleiding voor de Eerste Wereldoorlog vormde de moord op de kroonprins van Oostenrijk-Hongarije, aartshertog Franz Ferdinand, op 28 juni 1914 te Sarajevo, waarbij de Servische geheime dienst betrokken leek. Oostenrijk-Hongarije verklaarde de oorlog aan Servië. Er bestaat onenigheid over de vraag of het alliantiesysteem *an sich* leidde tot een algemene Europese oorlog. Weliswaar kwamen sommige staten hun verplichtingen direct na, andere echter hielden zich, ondanks die verplichtingen, afzijdig. Hoe dan ook, Duitsland, Bulgarije en het Osmaanse Rijk schaarden zich snel achter Oostenrijk-Hongarije. Aan de kant van de geallieerden stonden Servië, Rusland, Frankrijk, Groot-Brittannië, Italië (vanaf 1915) en de Verenigde Staten (vanaf 1917).

Duitsland ondernam een snel offensief via België, maar dat verzandde in een **loopgravenoorlog**. Uiteindelijk leidden de economische uitputting van Duitsland (deels het gevolg van een Britse vlootblokkade) en het numerieke overwicht van de geallieerden door de entree van het Amerikaanse leger tot een voor Duitsland nadelige wapenstilstand. Al eerder had Bulgarije gecapituleerd en was ook het Osmaanse Rijk gedwongen om een wapenstilstand te sluiten. De enorme krachts-

[11] Carr, *The twenty years' crisis*.



Figuur 1.12: De twintigjarige crisis.

inspanningen en binnenlandse sociale en economische ontwrichting waarmee de oorlog gepaard ging, hadden grote sociale gevolgen. De invoering van het vrouwenkiesrecht bijvoorbeeld kan niet los gezien worden van de integratie van vrouwen in het arbeidsproces, als vervanging voor de mannen die aan het front dienden. Het betekende ook het einde voor vier keizerrijken: Oostenrijk-Hongarije desintegreerde in 1918 en maakte plaats voor een reeks zwakke nationale staten. Het Osmaanse rijk verdween ook. Rusland viel ten prooi aan revolutie (1917) en een burgeroorlog (1918-1921), die werd gewonnen door de communisten. Duitsland werd in november 1918 een republiek, een communistische revolutie mislukte.

Omdat de Fransen, Britten en Amerikanen weigerden de twee laatstgenoemde staten op gelijke voet te behandelen, moesten zij proberen zonder hen een nieuwe levensvatbare internationale orde te scheppen. Dat bleek een onmogelijke opgave. Enerzijds werd op aandringen van de Amerikaanse president Woodrow Wilson besloten tot de instelling van een **Volkenbond**. Deze had tot doel om via overleg, sancties of desnoods militaire interventie naleving van het internationale recht te bereiken en internationale agressie uit te bannen. De Verenigde Staten zouden zelf echter geen lid worden van de Volkenbond die hun eigen president had uitgedacht, waardoor de organisatie zwak bleef. Amerika deed wel mee aan, en hielp opnieuw bij de totstandkoming van, het Kellogg-Briand-pact (1928) waarmee de deelnemende staten de oorlog als instrument van nationaal beleid afzwoeren. Anderzijds legden de geallieerde machten op aandringen van Engeland en vooral Frankrijk **zware strafbepalingen** op aan de verliezers. De Osmaanse bezittingen in het Midden-Oosten werden als mandaatgebieden verdeeld onder Frankrijk en Groot-Brittannië. Nog belangrijker was dat Duitsland in de **Vrede van Versailles** moest erkennen dat het de schuld droeg voor de oorlog. Het werd ook gedwongen tot economische herstelbetalingen die zijn capaciteit te boven gingen. Dat was een manier om de

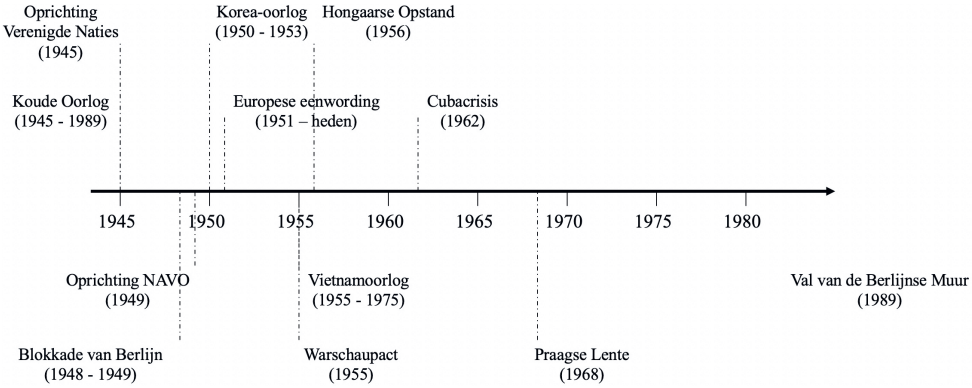
enorme schulden waarin de Fransen en Britten zich hadden gestoken te kunnen afbetalen. Het economische leven en de wereldhandel herstelden zich na 1918 echter maar moeizaam. In de jaren dertig werd de wereld getroffen door een ongekende economische crisis, die vooral – maar zeker niet uitsluitend – in Duitsland zorgde voor politieke radicalisering. De **machtsgreep van Adolf Hitler** in Duitsland kan voor een groot deel worden verklaard uit een combinatie van economische malaise en rancune over de onrechtvaardige vrede.

Onder Hitler had de Duitse bevolking de stichting van een economisch zelfvoorzienend rijk in Centraal- en Oost-Europa voor ogen. Binnen dat rijk werden vooral de Joodse, de Roma en de Slavische bevolking in de nieuw bezette gebieden op basis van de **rassenideologie** van nazi-Duitsland vervolgd, tot slavernij gebracht en zeker in het geval van de Joodse bevolking uiteindelijk op grote schaal vermoord. Het onvermogen van de grootmachten om tijdig in te grijpen tegen Hitlers expansiepolitiek kan worden verklaard uit de afzijdigheid van de VS en de Sovjet-Unie en de onmacht van de Volkenbond. Tegelijkertijd namen in Azië vanaf 1930 de tegenstellingen toe tussen de westerse grootmachten, de VS voorop, en de opkomende macht van Japan. In de jaren dertig kwamen Duitsland en Japan onbestraft weg met gebiedsuitbreiding ten koste van hun buren.

De Duitse inval van Polen gaf uiteindelijk toch aanleiding tot ingrijpen door Groot-Brittannië en Frankrijk. De Verenigde Staten traden eerst op als financier van de geallieerden, maar werden door de Japanse aanval op Pearl Harbor direct betrokken. Toen Duitsland in 1941 ook de Sovjet-Unie aanviel, was het pleit al praktisch beslecht. Vooral de enorme **productiecapaciteit** en de ruime beschikbaarheid van grondstoffen stelden de geallieerden uiteindelijk in staat op grote schaal in het tegenoffensief te gaan. Groot-Brittannië, de Sovjet-Unie, de Verenigde Staten en een groot aantal kleinere bondgenoten slaagden erin Duitsland en Japan in enkele jaren op de knieën te dwingen. In de laatste fase van de strijd in Azië werden Hiroshima en Nagasaki verwoest door Amerikaanse **atoombommen**.

Koude Oorlog

Het lijkt erop dat de overwinnaars in de Tweede Wereldoorlog hun lessen getrokken hadden uit de ongelukkige afwikkeling van de eerste. De Verenigde Staten trokken zich ditmaal niet terug op hun eigen halfrond, maar bleven actief betrokken bij de ontwikkelingen in Europa en elders. De Volkenbond werd op Amerikaans initiatief omgevormd tot de **Verenigde Naties (VN),** een organisatie die meer dan haar voorloper invloed gaf aan de machtigste lidstaten in ruil voor hun blijvende betrokkenheid. Naast de VN werden bovendien diverse organisaties geplaatst die moesten zorgdragen voor stabiliteit in de economische relaties. De belangrijkste van deze Bretton Woods-instituties waren het Internationaal Monetair Fonds



Figuur 1.13: De Koude Oorlog.

(IMF), de Wereldbank en het overlegorgaan over de vermindering van handelsbarrières (GATT, later Wereldhandelsorganisatie, Engelse afkorting WTO). Amerika gaf bovendien in de vorm van het Marshallplan (1947) grote sommen geld uit om de economie van West-Europa weder op te bouwen.

In West-Europa werd in de jaren vijftig een begin gemaakt met het proces van **Europese integratie**. Twee organisaties, de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (1951) en Euratom (1957), plaatsten strategische hulpmiddelen onder gemeenschappelijke controle van de lidstaten, waaronder de voormalige aartsvijanden Frankrijk en (West-)Duitsland. De grondgedachte van deze integratie was dat wederzijdse economische afhankelijkheid de kans op oorlog zou verminderen. Daarnaast speelde het idee dat een economisch sterk en welvarend West-Europa minder snel ten prooi zou vallen aan het communisme. Beide overwegingen leidden tot de oprichting in 1958 van de Europese Economische Gemeenschap (EEG). Deze bleek aantrekkelijk voor Europese staten, zodat het lidmaatschap zich steeds uitbreidde. Voorwaarde voor toetreding was aansluiting bij de bestaande overeenkomsten. Bovendien moest een nieuwe lidstaat eerst democratisch zijn. De belangrijkste uitbreidingsgolven vielen daarom samen met democratisering, eerst in Spanje, Portugal en Griekenland eind jaren zeventig, daarna in Oost-Europa na 1989.

Ondertussen werd de Europese integratie **verdiept** door de EEG steeds meer bevoegdheden te geven op steeds meer beleidsterreinen en steeds verdere afspraken te maken om de nationale regelgeving van de lidstaten met elkaar in overeenstemming te brengen. De belangrijkste successen waren de vorming van een douane-unie (1958), een gemeenschappelijke markt (1992) en een gemeenschappelijke munt (2002). Meer onenigheid was er over politieke integratie. Er waren grofweg twee modellen denkbaar voor Europese integratie (zie hoofdstuk 18). Het ene ging uit van samenwerking tussen soevereine staten die besloten op bepaalde terreinen afspra-

ken te maken. Die samenwerking kon bestaan uit overdracht van taken aan een gemeenschappelijk orgaan, maar dat hoefde niet. In het tweede model gaven staten delen van hun soevereiniteit op. Ze droegen die over aan een hoger politiek orgaan dat de lidstaten op de vingers zou kunnen tikken. Het proces van Europese integratie zoals dat uiteindelijk van de grond kwam, was een mengvorm. Sommige organen zijn tegenwoordig intergouvernementeel (zoals de Raad van Ministers), andere lijken eerder supranationaal van aard (de Europese Commissie, het Europese Hof in Luxemburg). De instituties van de Europese Unie blijven overigens voortdurend onderwerp van discussie tussen en binnen de lidstaten en er worden regelmatig pogingen ondernomen om ze te hervormen.

Het belangrijkste resultaat van de beide wereldoorlogen was echter de verschuiving van het zwaartepunt in het internationale systeem. De Europese grootmachten verloren hun dominante positie. Die plek werd nu ingenomen door de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie. Binnen enkele jaren na de oorlog raakte Europa verdeeld in twee invloedssferen. Het Westen, waartoe Groot-Brittannië, Frankrijk, en al vrij snel ook West-Duitsland en Italië behoorden, richtte zich op Washington. Het Oosten voegde zich naar Moskou. In het Westen werd in 1949 een formeel bondgenootschap gevormd, de **Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO)**. Het oosten volgde in 1955 met de vorming van het **Warschaupact**. De grens tussen beide machtsblokken werd het **IJzeren Gordijn** genoemd. Deze grens markeerde niet alleen het grondgebied van twee tegenover elkaar staande machtsblokken, maar ook een ideologische en maatschappelijke tegenstelling. De staten en samenlevingen in het Westen kenden democratie, een vrijemarkteconomie en vrijheid van pers en meningsuiting. Het Oostblok werd daarentegen gekenmerkt door communisme, een centraal geleide planeconomie en afwezigheid van politieke vrijheden. De verhoudingen tussen beide machtsblokken waren zeker vijandig te noemen, hoewel het nergens tot een directe, grootschalige confrontatie kwam. De situatie had alle kenmerken van een oorlog behalve directe militaire strijd en werd de **Koude Oorlog** genoemd.

Een van de redenen dat oorlog uitbleef was vermoedelijk de strategie van **nucleaire afschrikking**. Vanaf 1949 kwam naast de Verenigde Staten ook de Sovjet-Unie in het bezit van kernwapens. Beide wereldmachten waren daarna in staat elkaar te vernietigen. De 'wederzijds gegarandeerde vernietiging' heet in het Engels: ***mutually assured destruction* (MAD)**. Bij gebrek aan een sterke conventionele troepenmacht dreigde het Westen elke aanval massaal te vergelden met nucleaire middelen. Geloofwaardigheid van dat dreigement was essentieel, en daarom moest ook een *second strike capability* worden ontwikkeld, het vermogen nucleair terug te slaan na een preventieve nucleaire aanval van Sovjetzijde. De Sovjet-Unie redeneerde op een vergelijkbare wijze. De verdragen tot beperking van de wapenwedloop, zoals SALT-1 uit 1972, laten deze second strike capability nadrukkelijk ongemoeid. Vanaf de jaren zestig probeerde het Westen minder afhankelijk te worden van kernwapens,

Figuur 1.14: Vicepresident Richard Nixon van de VS en secretaris-generaal van de Sovjet-Unie Nikita Chroesjtsjov voeren het zogenoemde Keukendebat bij een tentoonstelling van Amerikaanse huishoudelijke apparaten in Moskou (1959). De hogere levensstandaard was een van de redenen dat het Westen uiteindelijk met vreedzame middelen de Koude Oorlog won.

maar pas in de jaren tachtig verwachtten militaire planners dat ze de Sovjets ook met alleen conventionele middelen partij zouden kunnen bieden.

Nucleaire afschrikking betekende niet dat er geen crises voorkwamen. De westerse aanwezigheid in Berlijn was de Russen een doorn in het oog en kernwapens of niet, ze lokten een aantal malen een crisis uit. In 1948-49 blokkeerden ze bijvoorbeeld de bevoorrading van de stad, en in 1958 en opnieuw in 1961 waren er nieuwe spanningen. Bij die laatste gelegenheid lieten de Oost-Duitse leiders dwars door de stad de Berlijnse Muur bouwen. De Muur werd al gauw het symbool van de Koude Oorlog. Spannender werd het tijdens de **Cubacrisis** in 1962. Nadat de Amerikanen ontdekt hadden dat de Russen daar kernraketten plaatsten, dreigden ze met een invasie van het eiland en stelden een quarantaine in. Dertien dagen lang hield de wereld de adem in, maar de crisis eindigde met de terugtrekking van de Russische raketten. Dergelijke crises lieten zowel de kracht als de zwakte van de nucleaire afschrikking zien: er was een moment dat een crisis zou kunnen leiden

tot nucleaire inzet. De onzekerheid over waar dat punt precies lag, leidde soms tot zelfbeperking. Achter het IJzeren Gordijn konden de Sovjets in 1956 Hongarije en in 1968 Tsjechoslowakije met geweld in het gareel houden; het Westen toonde wel sympathie maar hield zich verre van ingrijpen. Er waren echter ook gevallen waarin de twee blokken opzettelijk de spanning opvoerden om elkaars nieren te testen.

De Koude Oorlog bleef alleen in Europa koud. In de Korea-oorlog (1950-1953) bijvoorbeeld vocht Noord-Korea, gesteund door China, tegen door de Verenigde Staten geleide legers onder VN-vlag. Deze oorlog past in een breder patroon waarin VS en SU over en weer steun gaven aan staten en rebellenbewegingen die hun eigen belangen konden bevorderen en die van hun tegenstander afbreuk konden doen. Dit soort ***proxy wars*** vielen vaak samen met of waren een resultaat van de dekolonisatie van de West-Europese imperia die na 1945 op gang kwam. Een bekend voorbeeld is de Vietnamoorlog, waar China en de Sovjet-Unie de Vietnamese communisten steunden tegen de Fransen en later de Amerikanen. Ook in Afrika, dat vanaf het midden van de jaren vijftig dekoloniseerde, waren er zulke oorlogen.

Bij de **dekolonisatie** werden de nieuwgevormde staten, en de staten die onder Europese curatele uitkwamen, erkend als juridisch en politiek gelijkwaardig, hoewel natuurlijk niet direct allemaal van hetzelfde gewicht als de oude en nieuwe grootmachten. Zij kregen geen principieel andere behandeling (zoals die eerder de Turken ten deel was gevallen), maar werden behandeld als volwaardig soevereine, zij het in veel gevallen onmachtige staten. In economisch opzicht bleven de nieuwe staten veelal zwak. De grote bevolkingsgroei (mogelijk gemaakt door een verbeterde medische zorg) zorgde ervoor dat ook veelbelovende staten als Ghana, dat lange tijd werd bejubeld als succesvol voorbeeld van dekolonisatie, wegzakten in economische malaise. Veel Afrikaanse leiders kregen het idee dat de politieke wurggreep van de kolonisatoren nu plaats had gemaakt voor een economische. Dat leidde ertoe dat ze zich op Moskou gingen oriënteren, wat voor het Westen vaak – maar zeker niet altijd – reden was, hun politieke tegenstanders te steunen. Hoewel de Afrikaanse en Aziatische staten door hun aantal gaandeweg de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties zijn gaan domineren (maar niet de Veiligheidsraad), zijn ze tot op heden niet in staat gebleken de **ongelijkheid tussen noord en zuid** te doorbreken. Het einde van de Koude Oorlog bracht in dat opzicht weinig verbetering.

Het aantreden van een nieuwe leider in het Kremlin en de groeiende economische problemen van het Sovjetsysteem leidden vanaf het midden van de jaren tachtig tot een geleidelijke ontspanning in Europa. Het is vermoedelijk nooit de bedoeling van Gorbatsjov geweest, maar in Oost-Europa greep de bevolking in het najaar van 1989 de geboden mogelijkheid van hervormingen aan om hun communistische leiders af te zetten. Het einde van de Koude Oorlog werd effectief gesymboliseerd door de **val van de Berlijnse Muur** in november 1989.

De naoorlogse periode

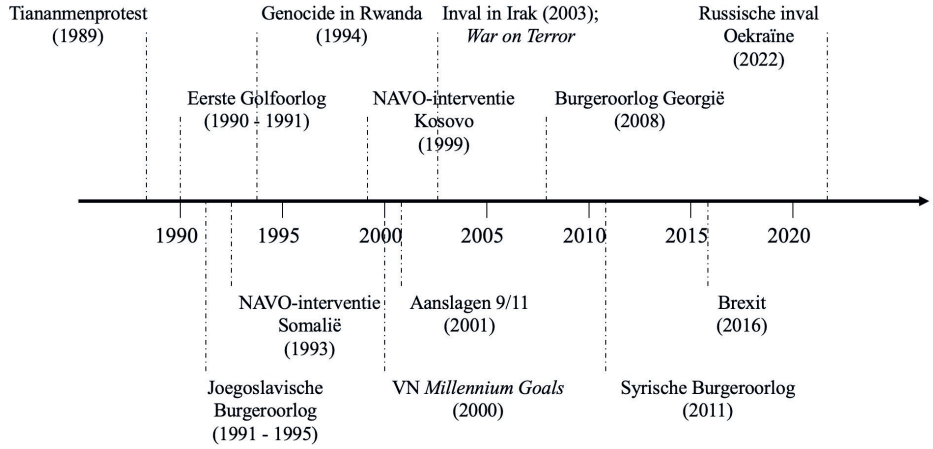
De val van de Berlijnse Muur luidde allereerst een periode in van groot **optimisme**. De Amerikaanse filosoof Francis Fukuyama sprak zelfs over de definitieve overwinning van de democratische rechtsstaat. Dat was minder naïef dan het vandaag de dag klinkt; in de eerste plaats omdat het geenszins machtsgrepen, oorlogen en andere ellende uitsloot, maar alleen betoogde dat die niet meer gemotiveerd zouden worden door ideologieën met universele aanspraken.[12] Er was bovendien wel degelijk reden tot optimisme. In de eerste plaats **nam de nucleaire dreiging af**, ook door afspraken de omvangrijke nucleaire arsenalen af te bouwen. De kans op een conventionele oorlog in Europa tussen de twee supermachten nam ook sterk af. In de loop van de jaren negentig zouden veel Oost-Europese landen zelfs lid worden van de NAVO en van de EU. Nu de tegenstelling tussen Washington en Moskou was weggevallen, was daarnaast voor het eerst sinds de Tweede Wereldoorlog gezamenlijke actie mogelijk geworden. De **Verenigde Naties werden effectiever**, en ook ambitieuzer. Het wegvallen van de steun van de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie betekende ook dat het aantal (burger)oorlogen een afname liet zien.

In de jaren tachtig was al een **democratiseringsgolf** over de wereld getrokken, waarbij vooral in Latijns-Amerika militaire regimes moesten wijken voor democratische regeringen. Het einde van de Koude Oorlog bracht een nieuwe golf, niet alleen in het Oostblok maar verspreid over de hele wereld, van de Filippijnen tot Haïti. Ook het einde van het apartheidsregime in Zuid-Afrika kan in dit licht gezien worden. Hoewel China in 1989 protesten met harde hand de kop indrukte, voerde het wel economische hervormingen door en ging het volop deelnemen aan de wereldhandel. Het leek erop dat democratie en vreedzame geschillenbeslechting gelijk opgingen, en dat democratisering en welvaartsgroei ook verband hielden. De al genoemde Europese integratie is een goed voorbeeld.

Het beleid van de overgebleven enige grootmacht, de Verenigde Staten, richtte zich om deze redenen op de verspreiding van democratie en vrijhandel, met de gedachte dat beide in het voordeel zouden zijn van zowel de lokale bevolking als andere landen. De Amerikaanse president G.H.W. Bush sprak vol optimisme over een 'Nieuwe Wereldorde'. Een internationale coalitie onder mandaat van de Verenigde Naties en onder leiding van de Verenigde Staten maakte in 1991 – met steun van Rusland – een effectief einde aan de Irakese bezetting van Koeweit.

De toenemende integratie van de wereldeconomie, die **globalisering** werd genoemd, ging hand in hand met een bloeiperiode, met name in de Verenigde Staten. In de jaren negentig werd de wereldwijde verdeling van economische lusten en lasten een belangrijk issue in de internationale politiek. Bijeenkomsten van economische organisaties als de WTO kregen veel aandacht, ook van demonstranten.

[12] Fukuyama, *The end of history and the last man*.



Figuur 1.15: Naoorlogse periode.

Figuur 1.16: Na het einde van de Koude Oorlog zat er zelfs enige vooruitgang in het conflict tussen Israël en de Palestijnen. Noorse en later Amerikaanse bemiddeling leidden tot de Oslo-akkoorden (1993-1995), waardoor de Palestijnen een mate van zelfbestuur verkregen over delen van de Westelijke Jordaanoever. Bij de ondertekening van het eerste akkoord schudden de Israëlische premier Yitzhak Rabin en de Palestijnse leider Yasser Arafat elkaar de hand onder toeziend oog van de Amerikaanse president Bill Clinton. Na de moord op Rabin stokte het vredesproces weer.

De VN begon in 2000 aan een ambitieus programma dat de **Millennium Goals** genoemd werd en dat vooral bestond uit armoedebestrijding, educatie en gezondheidszorg. Hoewel de doelen maar ten dele gehaald werden, was het resultaat een grote stap vooruit in vooral de armste landen.

Meer aandacht was er ook voor bescherming van het leefmilieu en het tegengaan van **klimaatverandering**. Helemaal nieuw was het issue niet, al in de jaren zeventig waarschuwde de Club van Rome voor negatieve effecten van economische groei. Toch werd pas in de jaren negentig voorzichtig begonnen met internationale conferenties die ook maatregelen gingen treffen. Belangrijkste obstakels waren onwil in de VS – nog altijd de grootste economie in de wereld – en tegenstellingen tussen rijke landen die eerder hadden geprofiteerd van vervuilende industrieën en arme landen die deze weg naar economische ontwikkeling nu geblokkeerd zagen. Dat China zich opwierp tot woordvoerder van de arme landen, hielp niet; in Amerikaanse ogen groeide China vanaf de jaren negentig snel uit tot een concurrerende wereldmacht, zeker ook op economisch terrein.

Het einde van de Koude Oorlog bracht ook **nieuwe onzekerheid**. Daardoor verdween het bovengenoemde optimisme snel. Het uiteenvallen van de Sovjet-Unie schiep een nieuwe zone van instabiliteit, met conflicten waarop de Verenigde Naties moeilijk greep konden krijgen. Joegoslavië viel tussen 1991 en 1995 uiteen tijdens een bloedige burgeroorlog. De machteloosheid van een vredesmacht van de Verenigde Naties werd in 1995 op schrijnende wijze zichtbaar gemaakt in de massaslachting door Serven onder Bosnische moslims na de val van het 'veilige gebied' Srebrenica. In het Midden-Oosten bleef het conflict tussen de internationale gemeenschap en het regime van Saddam Hoessein in Irak voortslepen tot 2003. Het conflict tussen Israël en de Palestijnen duurde ook voort; een haperend vredesproces kon voortdurende escalaties niet voorkomen. Een humanitair ingrijpen door een vredesmacht van de Verenigde Naties in Somalië leidde in 1993 tot een deceptie. Toen een burgeroorlog in Rwanda in 1994 uitliep op genocide grepen de Verenigde Naties zelfs helemaal niet in. Al deze slepende conflicten sleten langzamerhand het optimisme van de jaren negentig weg. De grootste klap echter waren de terreuraanslagen tegen het Pentagon en het World Trade Center in de VS op 11 september 2001.

In antwoord op de crises van de jaren negentig begonnen westerse staten grenzen te stellen aan de staatssoevereiniteit. Zij bedachten dat staten een verantwoordelijkheid hadden ten opzichte van hun eigen bevolking, en dat de internationale gemeenschap een recht of zelfs een plicht had om in te grijpen als staten de rechten van hun bevolking op grote schaal schonden. Dit leerstuk van de **humanitaire interventie** stuitte bij veel niet-westerse staten op verzet. De NAVO-interventie in Kosovo werd in 1999 dan ook niet gesanctioneerd door een VN-mandaat. Rusland en China zagen er ongewenste bemoeizucht in en mogelijk een excuus voor de uitbreiding van de Amerikaanse invloedssfeer ten koste van hun eigen invloedssferen. Naar aanleiding van dit conflict namen de Verenigde Naties het rapport

Responsibility to Protect aan, waarin humanitaire interventies nadrukkelijk tot de verantwoordelijkheden van de internationale gemeenschap worden gerekend. Echter: zonder de architectuur van de Veiligheidsraad of de VN in het algemeen te veranderen; de mogelijkheid om dergelijke interventies met een veto in de Veiligheidsraad te blokkeren blijft dus aanwezig.

Amerika's ***war on terror*** zou ook de eerste grote test worden van de nieuwe wereldorde. De aanslagen van 11 september 2001 leidden tot een reorganisatie van de Amerikaanse veiligheidsdiensten, een scherpere controle op grensoverschrijdend verkeer en tot een interventionistisch buitenlands beleid. De VS grepen niet alleen militair in in Afghanistan, waar de daders hun hoofdkwartier gevestigd hadden, maar ondernamen ook allerhande kleinere acties in vele andere landen om ook daar Al Qaida en gelieerde organisaties te treffen. De regering-Bush legitimeerde ook de **inval in Irak** in 2003 als onderdeel van de war on terror. Hoewel het regime van Saddam Hussein weinig met de aanslagen te maken had gehad (wat pas later door Bush en de zijnen is toegegeven), werden de vermeende Iraakse inspanningen om massavernietigingswapens te verwerven in het politieke klimaat na 9/11 gezien als een ontoelaatbare dreiging.

Hoewel de invasie voorspoedig verliep, liepen de bezetting en wederopbouw van Irak uit op een deceptie. Amerikaanse troepen bleven tot 2011 verwikkeld in een eindeloze strijd met verschillende groepen opstandelingen. In de loop daarvan vormde een lokale tak van Al Qaida zichzelf om tot een zelfstandige 'Islamitische Staat' (IS) die bovendien een inspiratiebron werd voor bloedige aanslagen in de VS en Europa. IS maakte gebruik van een burgeroorlog in buurland Syrië om daar daadwerkelijk grondgebied te gaan beheersen en riep in 2014 een kalifaat uit, waarmee het gezag claimde over alle moslims wereldwijd; rebellenbewegingen in verschillende landen sloten zich aan. Het grondgebied in Syrië en Irak ging echter in 2017 verloren door een combinatie van offensieven door de Syrische regering, Syrisch-Koerdische rebellen en een internationale coalitie geleid door de VS.

Figuur 1.17: De Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken Colin Powell legde op 5 februari 2003 aan de VN Veiligheidsraad uit waarom Irak een gevaar zou vormen. Het grootste deel van zijn betoog bleek later te zijn gebaseerd op onwaarheden.

Dit alles leidde de aandacht van de VS af van Afghanistan. Ook daar verdreven Amerikanen en lokale bondgenoten de Taliban met ogenschijnlijk gemak, maar ze slaagden er niet in om het land op te bouwen tot een effectieve staat. De regering verwierf weinig legitimiteit in de ogen van de bevolking en vervreemdde veel lokale leiders, met wiens steun de Taliban geleidelijk aan terugkeerden. Symbolisch boekten de Amerikanen een succes door Al Qaida-leider Osama bin Laden in 2011 dood te schieten, maar de oorlog verzandde in uitzichtloze slijtage en uiteindelijk in een roemloze aftocht.

Sinds het einde van de Koude Oorlog was wel duidelijk dat de Verenigde Staten de enig overgebleven wereldmacht waren, maar de balans tussen de Amerikaanse macht en mogelijkheden en belangen van de overige grootmachten en regionale machten was nog onduidelijk gebleven. De belangrijkste uitdaging is ongetwijfeld de **opkomst van China**. Op economisch gebied groeide het vanaf de jaren tachtig van ontwikkelingsland tot grootste producent van consumptiegoederen. Vooral in de VS leeft het idee dat China daarbij gebruikmaakt van oneerlijke handelspraktijken, wat de regering-Trump bracht tot een regelrechte handelsoorlog. Toch blijven de economieën van China en westerse landen in hoge mate met elkaar verweven. Tegenstellingen bestaan er vooral op politiek gebied. Zoals eerder vermeld onderdrukte de regering met harde hand een democratiseringsbeweging. Technologische innovatie stelde de regering van China vervolgens in staat om de eigen bevolking goeddeels af te sluiten van het internet achter een '*Great Firewall*'. Internationale kritiek op bijvoorbeeld grootschalige repressie tegen de Oeigoeren legden de Chinese leiders naast zich neer. Ondertussen bouwden ze relaties op met verschillende landen in Centraal-Azië en Afrika om zich te verzekeren van de toevoer van grondstoffen. Nadat de VS weigerden China een grotere rol te geven in het IMF en de Wereldbank, richtten ze een eigen Aziatische Infrastructuurinvesteringsbank op (waar diverse Europese landen een aandeel in namen). Op militair terrein bouwde China aan een sterkere vloot, hoewel die nog maar weinig operaties buiten de eigen regio heeft ondernomen, enkel een bijdrage aan de bestrijding van piraten in de Rode Zee. Op al deze terreinen lijkt China bezig om zich op te werpen tot tweede wereldmacht.

Toch is het niet China dat de VS het meest openlijk uitdaagt, maar Rusland. Aan het einde van de Koude Oorlog verloor de Sovjet-Unie niet alleen het grootste deel van haar invloedssfeer maar viel zelf ook uiteen. De grootste deelstaat, Rusland, behield maar een deel van de politieke, economische en militaire macht. Het onderging bovendien een pijnlijke transitie naar een corrupte markteconomie en worstelde met opstandige regio's. Onder president Poetin keerde het terug op het wereldtoneel, door weer vaker zijn veto te gebruiken in de Veiligheidsraad, door bevriende leiders te steunen tegen democratiseringsbewegingen (onder andere in Wit-Rusland en Kazachstan), en door zich direct te mengen in burgeroorlogen in Georgië (2008) en Syrië (2011). In 2014 ging het nog een stap verder door een burger-

oorlog in Oekraïne te creëren, terwijl het zelf de Krim annexeerde. Als hij erop werd aangesproken, reageerde Poetin steevast met een jij-bak, vooral verwijzend naar de Amerikaanse inval in Irak. Poetin orkestreerde ook een desinformatiecampagne via internet, waarmee hij zich zelfs mengde in de Amerikaanse presidentsverkiezingen in 2016. De **Russische confrontatiepolitiek** leidde tot onrust in het Westen, dat reageerde met eigen cyberprogramma's en herbewapening van de NAVO. Tijdens de hernieuwde oorlog in Oekraïne in 2022 hield de NAVO zich formeel afzijdig om escalatie (potentieel zelfs tot een kernoorlog) te voorkomen, maar leverde wel op grote schaal wapens, intelligence en financiële hulp aan Oekraïne, waardoor het conflict trekken kreeg van een proxyoorlog.[13] Er kwamen ook grootschalige sancties tegen Rusland.

Het eensgezinde optreden tegen Rusland stond in schril contrast met ontwikkelingen in de jaren ervoor. De Amerikaanse verkiezingen en het Britse referendum over uittreding uit de EU (de brexit) vonden beide plaats in 2016. Beide werden beheerst door nationalistische sentimenten. Beide leidden tot verzwakking van het westerse bondgenootschap. President Trump verklaarde keer op keer dat Europese lidstaten meer aan hun eigen veiligheid moesten bijdragen. Dat hadden zijn voorgangers ook al gedaan, maar Trumps toon was scherper, hij weigerde de garantie te geven dat de VS hun bondgenoten te hulp zouden komen in geval van een aanval en hij begon een handelsoorlog met de Europese Unie. Hij steunde ook nog eens de brexit. Groot-Brittannië begon aan een moeizaam onderhandelingsproces met de EU over de nieuwe relatie na de uittreding, maar liet wel merken prijs te stellen op nauwe handelsbetrekkingen. Het bleef bovendien lid van de NAVO. De spanningen waren niet voorbij met het aantreden van president Biden. Met een nieuw militair verbond tussen VK, VS en Australië, gericht tegen China, werd Frankrijk opzichtig gepasseerd. De combinatie van mislukte interventies, spanningen in de NAVO en de EU, binnenlandse onrust in de VS onder Trump, een wereldwijde pandemie (COVID-19), en oorlog in Europa gaven aanleiding tot pessimisme. De **westerse eensgezindheid stond onder druk,** maar ging nog niet ten onder.

Kernpunten

- De vorming van moderne staten is een eeuwenlang proces, dat omstreeks 1600 in Europa begon. Later verspreidde het Europese model zich wereldwijd.
- Verschillende staten speelden op verschillende momenten een bepalende rol in de internationale politiek. Hun dominantie bleek steeds tijdelijk.

[13] Rothman et al., *Reflections on the Russia-Ukraine War.*

- Coalities en allianties hadden vanaf het begin grote invloed op de internationale politiek. Vanaf de negentiende eeuw spelen formele internationale organisaties een steeds grotere rol.

Kernvragen

- Welke rol speelde de Vrede van Westfalen van 1648 in het staatsvormingsproces?
- Welke rol speelden kolonialisme en dekolonisatie in de wereldwijde verspreiding van het Europese statensysteem?
- Welke maatschappelijke ontwikkelingen hebben het internationale systeem beïnvloed?

Aanbevolen literatuur

Beliën, H.M. *Twintig eeuwen zien op u neer: een wereldgeschiedenis vanuit Europees perspectief*. Amsterdam: Ambo Anthos, 1999.

Diamond, J.M. *Guns, Germs And Steel: A Short History of Everybody for the Last 13,000 Years*. Random House, 1998.

Graeber, D. & D. Wengrow. *The Dawn Of Everything: A New History of Humanity*. Penguin UK, 2021.

Harari, Y.N. *Sapiens: A Brief History of Humankind*. New York: Harper, 2016.

Hobsbawm, E. *The age of extremes: the short twentieth century, 1914-1991*. Londen: Michael Joseph, 1994.

Palmer, R.R. & J. Colton. *A history of the modern world,* 7de ed. New York: Alfred A. Knopf, 1992.

HOOFDSTUK 2

Internationale veiligheidsstudies

Georg Frerks

Inleiding

In dit tweede hoofdstuk van het lesboek *Internationale Veiligheidsstudies* gaan we in op het vak **internationale veiligheidsstudies.** Dit vak wordt soms als een onderdeel gezien van het bredere terrein van de internationale betrekkingen, maar kan ook als een volwaardig zelfstandig studieterrein worden beschouwd met een eigen gespecialiseerde vakliteratuur, tijdschriften, denktanks en conferenties. In dit leerboek volgen we de laatste opvatting.

Relevantie

Het is uiteraard van groot belang stil te staan bij het begrip veiligheid en hoe veiligheid internationaal, maar ook van binnenuit, wordt bedreigd en wat er gedaan kan worden om veiligheid en vrede te bewaren. Hoewel deze vraagstukken voor iedereen van belang zijn en ook politiek hoog op de agenda staan, is het voor militairen en anderen die op dit terrein werkzaam willen zijn, cruciaal hierover kritisch na te denken: immers oorlog, vrede en veiligheid maken de kern uit van hun beroep. Dat maakt veiligheidsstudies ook tot een essentieel onderdeel van hun opleiding. Omdat de onderwerpen oorlog, vrede en veiligheid voortdurend in beweging zijn door de snelle ontwikkelingen en veranderingen op het wereldtoneel, is een veiligheidswetenschapper eigenlijk nooit klaar met zijn werk.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de vraag wat veiligheid is en hoe het kan worden bestudeerd. Daartoe wordt eerst het ontstaan van het vak veiligheidsstudies beschreven en welke andere toegepaste wetenschappen zich met deze materie bezighouden in de hedendaagse, snel veranderende context. Zo worden de aard en plaatsing van veiligheidsstudies in dit bredere veld duidelijker, net als hoe de diverse velden elkaar kunnen aanvullen en versterken.

Veiligheidsstudies onder de loep

Ontologie en epistemologie

Bij elke wetenschap, dus ook veiligheidsstudies, wordt aandacht besteed aan ontologische en epistemologische vraagstukken. In dit leerboek zal dan ook regelmatig

worden verwezen naar dit soort vraagstukken op het terrein van oorlog, vrede en veiligheid. Deze uit het Grieks afkomstige termen betekenen simpelweg respectievelijk 'de leer van het zijn' en 'de leer van het weten'.

Ontologie houdt zich dus bezig met de aard van het onderwerp en stelt vragen als: waar hebben we het over? Wat is veiligheid en wat voor veiligheidsdreigingen zijn er? Dezelfde vragen kunnen worden gesteld worden over de andere kernbegrippen in dit leerboek, oorlog en vrede. Deel II van het leerboek is geheel gewijd aan een discussie over de verschillende kernconcepten uit de veiligheidsstudies – inclusief het begrip macht, omdat de manier waarop naar macht wordt gekeken zo belangrijk is in de verschillende stromingen binnen veiligheidsstudies.

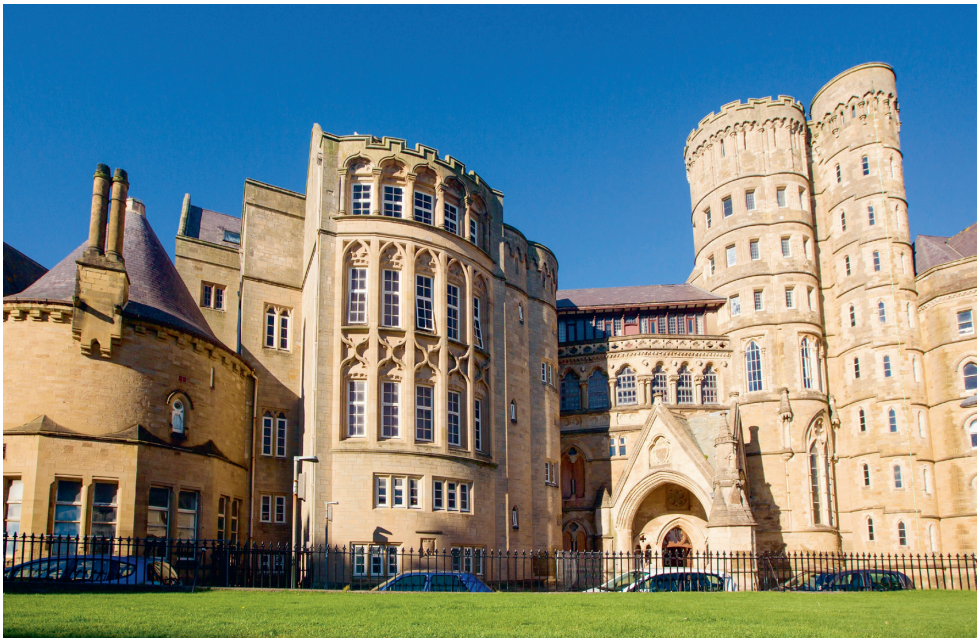
Epistemologie stelt met name de vraag hoe de kennis over een onderwerp tot stand komt en hoe je het onderwerp het beste kunt leren kennen. Welke kritieken zijn er mogelijk op de heersende theorieën en op de toepassing van op een bepaalde manier verworven kennis in het beleid en de praktijk van alledag? Wiens belangen worden er met een bepaalde soort kennis gediend en hoe wordt kennisontwikkeling daardoor gestuurd? Wiens veiligheid wordt eigenlijk bestudeerd en met welk doel? Voor veiligheidsstudies zijn dit belangrijke discussies. In de rest van dit hoofdstuk stippen we dit soort vragen kort aan, in hoofdstuk 3 gaan we er dieper op in.

De oorsprong van het vak (internationale) veiligheidsstudies

Hoewel samenlevingen en machthebbers zich al eeuwen, zo niet millennia, druk maken over hun veiligheid en dit ook van oudsher door politici, filosofen, historici en denkers is bestudeerd, is **veiligheidsstudies** als geïnstitutionaliseerd academisch vak van recentere datum. Veiligheidsstudies als vak komt op na de Tweede Wereldoorlog als een vooral Amerikaanse en later Europese uitvinding. Gedurende de Koude Oorlog in de vijftiger en zestiger jaren van de vorige eeuw beleefde het vak volgens Lawrence Freedman zijn 'gouden eeuw', toen de beoefenaren nauwe contacten onderhielden met het establishment van westerse regeringen en beleidsmakers.[1] Aanvankelijk werd het vak vooral beoefend door invloedrijke Amerikaanse denktanks en kwam het pas later – in de jaren 1960 en 1970 – op het curriculum van universiteiten en academische onderzoeksinstellingen.

Paul Williams stelt in zijn boek *Security Studies, An Introduction* dat veiligheidsstudies in deze periode gedomineerd werd door **politiek realisme**, een stroming die macht centraal stelde.[2] Volgens Williams werd het vak veiligheidsstudies in die periode in beslag genomen door de vier S'en van *state, strategy, science* en *status quo*. De *staat* werd gezien als de belangrijkste actor en referent voor veiligheid. *Strategy* betrof de beste manier om militair geweld of andere (dwang)middelen van staatsmacht te benutten, terwijl *science* de ambitie aangaf objectieve kennis

[1] Freedman, 'International security: changing targets', 51.
[2] Williams, *Security studies: An Introduction*, 3-4.



Figuur 2.1: Op de universiteit van Aberystwyth (Wales) werd de eerste leerstoel voor internationale betrekkingen gesticht. Deze leerstoel is vernoemd naar Woodrow Wilson, voormalig president van de Verenigde Staten en initiatiefnemer van de League of Nations, de voorloper van de Verenigde Naties.

over veiligheidskwesties te produceren waarbij de harde natuurwetenschappen als voorbeeld golden. Tot slot was er een conservatieve tendens die beoogde de *status quo* van het internationale systeem te handhaven en radicale of revolutionaire veranderingen tegen te gaan of te onderdrukken.

De enige en weinig invloedrijke tegengeluiden kwamen van een kleine groep vredeswetenschappers die pas veel later prominenter zouden worden, zoals Elise en Kenneth Boulding en Johan Galtung. Sommige vredeswetenschappers probeerden de natuurwetenschappelijke benadering te volgen in een poging indruk te maken op hun vakgenoten, zoals het bekende onderzoeksinstituut SIPRI. Uit de hoek van derdewereldwetenschappers kwamen ook wel enige tegengeluiden op de dominante realistische benadering, maar die wisten meestal niet tot de mainstream door te dringen.[3]

In de tachtiger en negentiger jaren begon het realisme binnen veiligheidsstudies aanzien te verliezen. Alternatieve benaderingen kwamen aanstormen onder de vlag van de **Copenhagen School**, het **constructivisme** en de **kritische of Aberyst-**

[3] Ibid.

wyth School uit Wales. Ook bleef traditionele veiligheidsstudies kritiek uit de feministische wetenschappen niet bespaard; nog actueler is de roep om het vakgebied te 'dekoloniseren'. Hierdoor werd het vak meer divers; het omvat nu allerlei stromingen onder een variëteit van benamingen: postpositivistische, constructivistische, narratieve, kritische, emancipatorische, subalterne, postkoloniale en feministische benaderingen. Het gaat te ver al deze stromingen hier te behandelen, maar verderop in dit leerboek worden de belangrijkste stromingen nader uitgelegd (zie hoofdstuk 3).

Aard en plaats van veiligheidsstudies

In deze paragraaf wordt het grotere geheel aan vredes- en oorlogsstudies besproken waarvan veiligheidsstudies deel uitmaakt. Er worden enige kritische kanttekeningen geplaatst om zo beter de positie van veiligheidsstudies te kunnen afbakenen ten opzichte van deze andere vakgebieden. Veiligheidsstudies vormt in dit geheel een centraal en cruciaal scharnierpunt en beoefenaren van dit vak dienen dan ook goed zicht te hebben op deze andere vakgebieden. Veiligheidsstudies verbindt de ontwikkelingen in de bredere wereldpolitiek, de daarvan uitgaande dreigingen en het gebruik van zowel vreedzame als dwangmiddelen om iets aan die dreigingen te doen. Op deze wijze legt veiligheidsstudies een verband tussen de internationale en nationale politiek, conflictmanagement en het militaire domein. De intellectuele kern van veiligheidsstudies cirkelt volgens Williams om vier centrale vragen:

1. Wat is veiligheid?
2. Over wiens veiligheid spreken we?
3. Wat is een veiligheidsdreiging?
4. Hoe kan veiligheid worden bereikt?[4]

Hoe eenvoudig deze vier vragen ook klinken, wanneer we bij de antwoorden komen wordt het beeld uiteraard gecompliceerd vanwege uiteenlopende percepties, opvattingen en aanpakken. Het vak veiligheidsstudies is aan dynamische ontwikkelingen onderhevig geweest: bij zijn ontstaan anno 1950 was veiligheidsstudies heel wat anders dan veiligheidsstudies anno nu. Bovendien blijkt het vak veiligheidsstudies door de tijd heen op verschillende manieren naar allerlei veiligheidsproblemen te hebben gekeken. Bovendien zijn veranderingen op het wereldtoneel van invloed geweest op het vak (zie hierna).

4 Ibid., 5-11.

De hedendaagse context van veiligheidsstudies

Op het terrein van de internationale veiligheid en de internationale politiek zijn spraakmakende en volgens sommigen zelfs fundamentele veranderingen opgetreden, die weleens aangeduid worden als *gamechangers*. Hierdoor bleken eerder gehanteerde vooronderstellingen over hoe de wereld in elkaar steekt en gevestigde aanpakken om problemen op te lossen niet meer op te gaan. Enkele van deze veranderingen waren niet voorzien en konden terecht met het begrip *strategic surprise* (**strategische verrassing**) worden aangeduid. Voorbeelden zijn niet alleen de plotselinge annexatie van de Krim door de Russische Federatie in 2014, de creatie van de separatistische 'People's Republics' Donetsk en Lugansk in Oost-Oekraïne met hulp van Russische troepen of *proxies* (februari 2022) en de Russische inval in Oekraïne op 24 februari 2022, maar ook de Arabische Lente en daaropvolgende winter (2010-2012) en de snelle opkomst en geleidelijke neergang van Islamitische Staat (IS) in het Midden-Oosten (vanaf 2014). De brexit (2016-2020), de verkiezing van president Trump (2016) en de aanval van Hamas op Israël (7 oktober 2023) kwamen ook onverwacht. Binnen het vak internationale veiligheidsstudies leidden deze gebeurtenissen niet alleen tot vragen over de kwaliteit van veiligheidsdiensten en falende *early warning*-systemen, maar ook tot een reflectie over mogelijke blinde vlekken in het eigen denken.

Figuur 2.2: De Russische inval in Oekraïne in februari 2022 heeft tot vele geschokte reacties geleid. Oorlog op het Europese continent werd als zeer onwaarschijnlijk geacht, toch werd het realiteit. Sindsdien is de aandacht voor defensie wereldwijd – ook in Nederland en België – sterk gegroeid.

Veiligheidsbeleid en instituties

Behalve met de trends in het veiligheidslandschap houdt veiligheidsstudies zich ook bezig met manieren om veiligheidsproblemen aan te pakken (**veiligheidsbeleid**) en de **veiligheidsinstituties** en -organisaties die daar verantwoordelijk voor zijn. Veel gevestigde instituties op het terrein van de internationale politiek en de internationale veiligheid bleken geen adequaat en tijdig antwoord te hebben kunnen formuleren op de eerder genoemde strategische verrassingen, inclusief de Verenigde Naties, de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie, de Europese Unie en instanties binnen ons eigen land. De herschikking van het globale machtsevenwicht met de opkomst van China en de hervonden assertiviteit van Rusland maken dit alles ook niet eenvoudiger. Sommige waarnemers verklaarden de bestaande veiligheidsinstituties zelfs irrelevant in het zicht van deze uitdagingen, onder wie de toenmalige Amerikaanse president Trump (2017-2021) die maar weinig ophad met internationale instellingen, verdragen en afspraken, maar ook iemand als de Franse president Macron die in november 2019 de NAVO 'hersendood' verklaarde in een interview met het gezaghebbende tijdschrift *The Economist*.[5] Voor veiligheidsstudies roept dit de vraag op waarom er zo weinig voorspellend vermogen was en hoe het kwam dat de respons van internationale veiligheidsorganisaties te wensen overliet. Zie hiervoor verder hoofdstuk 20 over conflictpreventie en deel V over internationale veiligheidsorganisaties.

Ondanks dit alles blijven deze internationale instituties van groot belang vanwege het grensoverschrijdende karakter van de uitdagingen waarvoor de wereld zich geplaatst ziet, zoals oorlogen, bewapening, instabiliteit van staten, klimaatverandering, migratie en recent de COVID-19-pandemie. Doordat veranderingen in een hoog tempo optreden, moet er hard gewerkt worden om bij de tijd te blijven. Ook vergt dit lastig internationaal diplomatiek overleg en overeenstemming. Niettemin worden voortdurend pogingen ondernomen de instituties aan te passen aan de veranderende omstandigheden. Met name bij de Europese Unie zijn de laatste tijd grote stappen gezet naar een explicieter en assertiever veiligheidsbeleid en zijn ook de nodige institutionele voorzieningen getroffen (zie voor verdere details hoofdstuk 16).[6] Een ander voorbeeld van effectief internationaal optreden zijn de enorme financiële injecties door instellingen als de Europese Centrale Bank en nationale overheden om de economie aan de gang te houden bij zowel de bankencrisis uit 2008 als de coronapandemie in 2020. Ondanks deze positieve voorbeelden blijft er voor de internationale instellingen veel werk aan de winkel. Een goede afloop zal veel stuurmanskunst vergen in een politiek gefragmenteerd landschap met forse

5 The Economist, 'Emmanuel Macron Warns Europe: NATO Is Becoming Brain-Dead'.

6 Zie bijvoorbeeld: European Union, 'Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy'.

internationale tegenstellingen en ingewikkelde controverses tussen de diverse machtsblokken.

Naast de *strategic surprises* zijn er bovendien allerlei andere dreigingen waarvan het evenmin duidelijk is hoe we die moeten aanpakken of waarvan een effectieve aanpak politiek lastig is door internationale verdeeldheid of gebrek aan politieke wil. We noemen als voorbeelden de migratiecrisis, religieuze twisten, terrorisme, klimaatverandering, strijd over schaarse natuurlijke hulpbronnen, extreem nationalisme, etnische uitsluiting en economische marginalisering. Deze **meervoudige dreigingen** vormen de achtergrond van het vak internationale veiligheidsstudies; het vak zal dan ook moeten uitstijgen boven een perspectief dat alleen is gericht op puur fysieke of militaire dreigingen.

Hoewel de hedendaagse situatie altijd om gedetailleerde analyses en voortdurende updates vraagt is het van belang te realiseren dat het heden onlosmakelijk is verbonden met het verleden; soms rechtstreeks en dan weer via tussenwegen. Daarom is dit lesboek begonnen met een uitvoerige historische contextbeschrijving in hoofdstuk 1 die de noodzakelijke achtergrondinformatie geeft om huidige ontwikkelingen te kunnen plaatsen en begrijpen.

Figuur 2.3: Het thema 'migratie' heeft de laatste jaren in verscheidene Europese landen op politiek vlak herhaaldelijk de aandacht getrokken. Door meervoudige dreigingen komen mensenlevens regelmatig in gevaar, waardoor er vele redenen kunnen zijn waarom iemand op de vlucht slaat. Dit maakt het debat over migratie en vluchtelingen zeer gecompliceerd.

Het brede terrein van oorlogs- en vredesstudies

De positionering van veiligheidsstudies

Veiligheidsstudies is onderdeel van een veel groter geheel aan studies die zich met kwesties van oorlog en vrede bezighouden, zoals de leer der internationale betrekkingen, krijgswetenschappen (war studies), conflictstudies, vredesstudies en polemologie, en strategische studies – om de belangrijkste te noemen. De vraag is hoe de onderlinge relatie tussen deze velden eruitziet en of het niet allemaal min of meer hetzelfde is met een ander etiket erop. Dat is niet zo, want hoewel deze terreinen het onderwerp 'oorlog, vrede en veiligheid' met elkaar gemeen hebben, bestuderen ze dit vanuit verschillende vertrekpunten, tradities en invalshoeken. We brengen eerst deze gebieden in kaart gebracht en gaan daarna verder in op het vak internationale veiligheidsstudies. Ook geven we aan wat deze gebieden aan elkaar kunnen hebben.

Geen disciplines, maar toegepaste velden

Vooraf moet worden opgemerkt dat al deze velden geen eigen wetenschappelijke disciplines zijn in de academische betekenis van dat woord, zoals sociologie, economie, biologie of scheikunde. Het zijn veel eerder toegepaste velden die zich op een bepaalde maatschappelijke problematiek of verschijnsel richten, in dit geval kwesties van oorlog en vrede. Zulke velden combineren over het algemeen inzichten uit verschillende academische disciplines, die zo allemaal een eigen bijdrage kunnen leveren aan een beter inzicht. Bij een uitleg van oorlogen kan bijvoorbeeld de economie worden benut om de werking van zichzelf instandhoudende geweldseconomieën te begrijpen, de sociaalpsycholoog kan helpen het ontstaan van groepsidentiteiten en het zich afzetten tegen anderen (ook wel aangeduid met het Engelse begrip *othering*) toe te lichten en de socioloog kan een licht werpen op de mobilisering van jongeren in radicale groeperingen of de legitimering van geweld door bepaalde ideologieën of haatpredikers. Antropologen kunnen lokale interpretaties van vrede en geweld opsporen en daarop gebaseerde lokale gewoonten en praktijken. Aangezien deze disciplines allemaal een eigen aspect van oorlog en vrede behandelen of er op een bepaalde manier naar kijken, levert een combinatie hiervan meestal een vollediger beeld van de materie op en kunnen de inzichten elkaar versterken en aanvullen. Dat geldt ook voor de hantering van verschillende methoden (zie hierna). Toch kan er ook wel een zekere spanning tussen verschillende disciplines optreden. Zo hebben sociologen weleens moeite met de manier waarop economen naar oorlog kijken, omdat die met hun 'zakelijke' aanpak de essentie van oorlog en vrede zouden missen die met een diepere interpretatieve aanpak van de sociologie wel zou kunnen worden begrepen.

Bij het doen van onderzoek naar oorlog, vrede en veiligheid worden **methoden** uit al deze disciplines gebruikt, variërend van kwalitatief tot kwantitatief of een

combinatie van meerdere methoden (*mixed-method*). Kwantitatieve methoden omvatten gecontroleerde experimenten, gestandaardiseerde vragenlijsten (surveys) enzovoort, die zich lenen voor een statistische bewerking, terwijl kwalitatieve methoden berusten op (diepte-)interviews, gevalsstudies (casestudies), (participerende) observatie, literatuur- en bronnenonderzoek, narratieve of tekstanalyse. Al deze methoden kennen uiteraard hun sterke en zwakke punten. Zo kunnen bepaalde goed opgezette surveys als representatief gelden voor de gehele onderzochte populatie, iets wat met casestudies of diepte-interviews niet kan worden geclaimd. Meestal leveren surveys een goede beschrijving op van het verschijnsel en hoe dat is verdeeld onder de bevolking. Maar met kwalitatieve methoden kun je beter graven naar onderliggende verbanden en verklaringen. Een slimme combinatie van verschillende methoden levert vaak het beste onderzoeksresultaat op bij zo'n complex verschijnsel als oorlog, vrede of veiligheid, dat maar lastig vanuit één enkele methode van dataverzameling en analyse kan worden begrepen.

Internationale betrekkingen

De **leer der internationale betrekkingen**, die zelf weer vaak wordt gezien als een onderdeel van politieke wetenschappen, is het breedste veld. Sommigen zien internationale betrekkingen daarom als het overkoepelende veld dat de diverse andere deelvelden omvat, inclusief veiligheidsstudies.[7] Tegelijkertijd kan worden volgehouden dat de genoemde deelvelden afzonderlijke academische velden zijn, volwassen vakgebieden, met hun eigen expertises, internationale vakbladen, departementen, studiecentra en ander academisch toebehoren. Paul Williams beweert het laatste:

> while security studies has its professional roots in the discipline of IR [International Relations], today's world poses challenges that require students to engage with topics and sources of knowledge traditionally considered well beyond the IR pale. It is therefore unhelpful to think of security studies as just a subfield of IR.[8]

Bedenk ook waar het vak internationale betrekkingen vandaan komt. Het vak hield zich traditioneel vooral bezig met de bestudering van de relaties tussen staten, de internationale diplomatie en de internationale instituties die daarvoor in het leven waren geroepen. Het vak was aanvankelijk sterk gericht op de staat. De kritiek op dit staatscentrisme heeft duidelijk gemaakt dat ook relevante niet-statelijke actoren een rol spelen in hedendaagse conflicten en pogingen vrede te stichten. Deze kunnen variëren van gewapende rebellen, milities en *private military companies* tot het internationale bedrijfsleven, internationale en nationale ngo's, kerken en

7 Williams, *Security studies: An Introduction*, 3.
8 Ibid., 5.

community-based organisations (CBO's). Deze actoren zullen in deel IV de nodige aandacht krijgen. Verder was er veel kritiek op het realistisch, positivistisch getoonzette denkraam van internationale betrekkingen. Bij het **realisme** wordt uitgegaan van macht als een centraal element in internationale betrekkingen in plaats van bijvoorbeeld normen, waarden of instituties (**idealisme**; zie voor een verdere bespreking van realisme en idealisme hoofdstuk 3). Bij **positivisme** draait het om een wetenschapsbeoefening die het model van de natuurwetenschappen probeert na te bootsen.

Gelukkig heeft het vakgebied niet stilgestaan na de heftige kritieken die vooral in de tachtiger en negentiger jaren van de vorige eeuw opkwamen. Het vak is diverser geworden en er zijn in de loop van de tijd alternatieve benaderingen bijgekomen (zie hoofdstuk 3). Een andere, al dan niet terechte, kritiek op het vak internationale betrekkingen was dat het theoretisch gesproken relatief arm was en in de praktijk vaak neerkwam op een beschrijvende historische aanpak.

Conflictstudies

Het vak **conflictstudies** richt zich vooral op hedendaagse conflicten. Waar oorlog oorspronkelijk geassocieerd werd met geweld tussen staten en hun legers, bestrijkt conflictstudies een breder gamma van gewapend geweld dat veelal tot uiting komt via intrastatelijke conflicten. Hierbij moeten spanningen binnen de eigen samenleving als verklaringsgrond voor deze conflicten worden gezien.[9]

Klassieke oorlogen tussen staten (en het destijds nog bestaande kolonialisme) waren echter wel het uitgangspunt voor vrijwel de gehele tekst van het Handvest van de Verenigde Naties en het instrumentarium dat de VN ter beschikking kreeg. Het hoeft geen betoog dat die dan ook niet zonder meer van toepassing zijn op intrastatelijke conflicten. Deze vergen een andere benadering dan die waarop de mondiale instituties destijds waren gebaseerd. De oorzaken van die conflicten zijn anders en dat geldt ook voor de mogelijke remedies. Het is tot de dag van vandaag een zoektocht gebleven om voor deze intrastatelijke conflicten een juiste en effectieve aanpak te vinden (zie verder hoofdstuk 15). Het vak veiligheidsstudies moet zich dus goed informeren bij conflictstudies om de precieze aard van deze interne conflicten te begrijpen. Ook wordt zo inzichtelijk hoe deze een bedreiging voor de internationale, regionale of nationale veiligheid kunnen vormen en op welke wijze daaraan het beste het hoofd kan worden geboden.

Vredesstudies

Bij het vak **vredesstudies** kan men leren hoe vrede kan worden bereikt en bewaard. Volgens critici, meestal uit de realistische hoek, heeft het vak een normatief karakter en zou het een té romantisch, idealistisch beeld onderhouden van de maatschap-

9 Holsti, *The State, War, and the State of War*, 37.

pij. Toch moet de studie van vrede serieus worden aangepakt. Vrede is een relatief ondergetheoretiseerd thema, omdat vrede vaak onkritisch en onterecht als *default modus* wordt gezien, die vrede als de normale uitgangsituatie beschouwt en oorlog als de uitzondering. Vrede is echter niet per se een natuurlijke en vanzelfsprekende situatie. Zoals we oorlog moeten ontdoen van zijn status van exceptionalisme, zoals betoogd door Paul Richards in zijn boek *No Peace, No War*, zo moeten we vrede juist problematiseren.[10] We zullen beter moeten leren over vrede na te denken en die ook theoretisch te doorgronden. In hoofdstuk 5 wordt het concept vrede verder belicht. Ook moet het streven naar vrede praktisch worden vertaald in actie. Darby en Mac Ginty spreken over de noodzaak van een *management of peace* als iets wat actief ter hand moet worden genomen; Serwer en Thompson stellen vast dat 'peacefare is not as developed as warfare' en roepen in dit verband op: 'We must wage peace as we wage war.'[11] Dit soort vragen komen natuurlijk aan de orde bij deel V (internationale veiligheidssamenwerking) en VI (conflictmanagement). Hoe komt internationale veiligheidssamenwerking tot stand? En welke vormen van mondiale en regionale samenwerking bestaan er? Kunnen we iets zeggen over hun effectiviteit? Is het mogelijk conflicten te voorkomen door een goed functionerend vroegtijdig waarschuwingssysteem (early warning)? En wat kunnen we bereiken via diplomatie, onderhandeling of bemiddeling?

Polemologie

Dit vak met een wat deftig aandoende naam – op basis van het Griekse woord voor de wetenschap van oorlog – is in Nederland vooral verbonden geweest met het Groningse Instituut voor de Polemologie, dat werd opgezet door de vermaarde jurist Bert Röling (die lid was van het Internationale Militaire Tribunaal in Tokio) en dat heeft gefunctioneerd van 1962 tot de opheffing in 1993. Het instituut en zijn medewerkers waren nauw verbonden met de Nederlandse vredesbeweging. Röling definieerde **polemologie** als de wetenschap van oorlog én vrede. Met het teloorgaan van het instituut is ook het begrip polemologie in onbruik geraakt in Nederland.

Krijgswetenschappen en strategische studies

Wanneer het aankomt op *waging war* en eenmaal het geweldsinstrument moet worden ingezet of ermee moet worden gedreigd of afgeschrikt, nadat alle andere – vreedzame – opties zijn uitgeput, komen we op het terrein van de war studies, in het Nederlands aangeduid met het begrip **krijgswetenschappen**. Hier wordt het verschijnsel oorlog bestudeerd waarbij met name de inzet van militaire middelen – mankracht en materieel – voor het bereiken van politieke doeleinden centraal staat.

---

[10] Richards, *No Peace, no War*, 3-4.

[11] Darby & Mac Ginty, 'Conclusion: The Management of Peace'; Serwer & Thompson, 'A Framework for Success', 369, 387.

Daarnaast wordt ook wel het vak **strategische studies** onderscheiden. Hoewel het woord strategie te pas en te onpas wordt gebruikt – zoals in de commerciële en financiële wereld – kent het vak strategische studies zijn oorsprong in de oorlogsvoering waar het betrekking had op de beste combinatie van militaire doelen, middelen en werkwijzen, of zoals Lawrence Freedman het in zijn boek *Strategy, a History* aanhaalt: 'the general's art', 'the art of command'.[12] Het vak *strategic studies*, zoals dat in de vijftiger en zestiger jaren van de vorige eeuw werd beoefend in met name de Verenigde Staten, heeft aan ernstige kritiek blootgestaan, onder andere van Rapoport en Green.[13] Baylis, Wirtz en Gray vatten deze kritiek handzaam samen.[14] Zo zou *strategic studies*, aldus de critici, geobsedeerd zijn door conflict en geweld, het niet zo nauw nemen met de ethische aspecten, onwetenschappelijk zijn, achter het heersende beleid van de machthebbers aanlopen, alleen oog hebben voor de veiligheid van de staat en onderdeel van het probleem te zijn in plaats van de oplossing.[15] Baylis en zijn coauteurs stellen overigens wel dat de beoefenaren van strategic studies zelf in de loop der jaren veel kritischer zijn geworden en dat de latere ontwikkelingen in het vak deze kritieken goeddeels ontkracht hebben. Bovendien stellen zij dat vanuit welk standpunt je ook naar veiligheid kijkt, strategie een onderscheidend en waardevol element blijft: 'The sad fact remains that the utilization of military power as an instrument of political purpose and therefore, strategic studies, remains just as relevant today as it has been in the past.'[16]

We moeten hier wel opmerken dat de inzet van het militaire instrument voor de eigen, puur statelijke geopolitieke belangen eerder uitzondering dan regel is. De meeste huidige militaire missies vinden plaats onder de vlag van de VN en zijn gemandateerd als een vredesoperatie, ten behoeve van vredeshandhaving, stabilisatie of staatsopbouw. Het bevel van dergelijke missies kan overgedragen worden aan een regionale organisatie, zoals de NAVO of de Afrikaanse Unie (AU), of een lid van de VN dan wel een *coalition of the willing and able*, een groep landen die deze taak op zich kunnen en willen nemen (zie verder hoofdstuk 19).

De diverse vakgebieden onder de koepel van oorlogs- en vredesstudies kunnen – ondanks de verschillen in inhoud en aanpak – veel aan elkaar hebben door wederzijdse uitwisseling en kruisbestuiving, dan wel wederzijdse kritiek.

---

12 Freedman, *Strategy: A History*, 72.
13 Rapoport, *Strategy and conscience*; Green, *Deadly Logic*.
14 Baylis, Wirtz & Gray, *Strategy in The Contemporary World*.
15 Ibid., 9-13.
16 Ibid., 14.

Beleidsrelevantie en beleidskritiek

De diverse oorlogs- en vredeswetenschappen in dit hoofdstuk zijn toepassingsgerichte vakken die zich inspannen om bestaande problemen in de praktijk van oorlog en vrede op te lossen. Dat maakt ze relevant voor beleidsmakers en *practitioners*, die bijvoorbeeld werkzaam zijn bij de ministeries van Buitenlandse Zaken, Defensie of ngo's op het terrein van conflictoplossing en vredesbevordering. Behalve deze beleidsrelevante functie kunnen ze ook de bestaande beleidspraktijken onderzoeken en bekritiseren. Dat soort onderzoek heet beleidskritisch onderzoek. Een beleidskritische benadering kan erg nuttig zijn wanneer beleid op los zand is gebouwd, van verouderde gegevens of vastgeroeste orthodoxie uitgaat of op kwestieuze ideologische grondslagen of mythes is gebaseerd. Een beleidskritische benadering kan helpen deze los te wrikken en kan tunnelvisies of groepsdenken tegengaan, verschijnselen die in bureaucratische organisaties gemakkelijk kunnen ontstaan en de effectiviteit van handelen drastisch kunnen beperken. Een frisse, kritische blik van binnen of buiten kan heilzaam werken, mits deze wordt geaccepteerd en verwelkomd en niet als negatief of ondermijnend wordt ervaren. Daarom bepleit dit lesboek een beoefening van beleidsrelevante veiligheidsstudies, die waar nodig ook gefundeerd en constructief kritisch kan zijn.

Figuur 2.4: Het ministerie van Defensie in Den Haag.

Conclusie

In dit hoofdstuk is de plaats en positionering van het vak veiligheidsstudies beschreven binnen het bredere palet van studies die zich met oorlog, vrede en veiligheid bezighouden. Een beleidsgerichte en -kritische beoefening van veiligheidsstudies bevordert het begrip en de effectieve aanpak van kwesties van oorlog en vrede in de wereld en is dus ook in het belang van de betrokken politieke en militaire organisaties.

Kernpunten

- Aard en inhoud van veiligheidsstudies.
- Oorsprong en ontwikkeling van het vakgebied.
- Positionering van veiligheidsstudies ten opzichte van verwante studieterreinen.
- Veiligheidsstudies in hun beleidsrelevante en beleidskritische rol.

Kernvragen

- Welke belangrijke verschuivingen hebben zich in de huidige wereldorde voorgedaan?
- Wat is de essentie van het vak veiligheidsstudies?
- Aan welke kritieken heeft het oorspronkelijke vak veiligheidsstudies blootgestaan?
- Welke ontologische en epistemologische vragen kunnen worden gesteld op het terrein van veiligheidsstudies?

Aanbevolen literatuur

Baylis, J., J.J. Wirtz & C.S. Gray. *Strategy in The Contemporary World: An Introduction to Strategic Studies*. Oxford University Press, 2016.

Buzan, B. & L. Hansen. *The Evolution Of International Security Studies*. Cambridge University Press, 2009.

Williams, P.D. (red.). *Security Studies: An Introduction*. Routledge, 2013.

HOOFDSTUK 3

Theorieën en benaderingen van internationale veiligheid

Maarten Rothman[1]

Inleiding

Inzicht in internationale veiligheidsstudies komt niet vanzelf aanwaaien. Nieuwsberichten belichten recente feiten, maar graven meestal niet diep in de geschiedenis of in de onderliggende factoren. Wetenschappers proberen dat wel te doen. Ze zijn het echter niet altijd eens over welke factoren de belangrijkste zijn, welke feiten dat het best demonstreren, of welke trends eruit af te leiden zijn. Elke onderzoeker construeert zijn of haar eigen theorie, soms gebaseerd op die van voorgangers, soms lijnrecht tegenovergesteld. Omdat ze het niet eens zijn, bestaan er verschillende stromingen naast elkaar. Dit hoofdstuk behandelt de belangrijkste theorieën, dat wil zeggen degene die in het vakgebied en daarbuiten de meeste weerklank vinden. Daaronder vallen in ieder geval realisme en liberalisme en de varianten op beide, die neorealisme en neoliberalisme worden genoemd. Deze vier zullen dan ook de meeste aandacht krijgen. Dit hoofdstuk besteedt ook enige aandacht aan het marxisme en zijn opvolgers en aan het constructivisme. Deze theorieën zijn merendeels ontleend aan het vakgebied internationale betrekkingen, waar theorievorming eerder werd ingezet.

Het **realisme** is een benadering die zich vooral richt op het gedrag van staten. Staten zouden streven naar macht en veiligheid en daarvoor uiteindelijk vertrouwen op (inzet van of dreigen met) militaire middelen. Het **liberalisme** schenkt meer aandacht aan samenwerking en aan de organisaties en mechanismen die samenwerking bevorderen. Liberalen zijn beduidend optimistischer over de mogelijkheden van coöperatie dan realisten. Het **marxisme** en zijn navolgers leggen de nadruk op uitbuiting. Internationale betrekkingen staan in het marxisme in het teken van het kapitalistisch economisch systeem, dat desnoods met geweld wordt afgedwongen. Bij de navolgers worden andere en soms meerdere factoren aangewezen als boosdoener. Het **constructivisme** beschouwt de belangrijkste actoren en processen in de internationale veiligheid als producten van sociale interactie. Hun aard en

[1] Een versie van dit hoofdstuk verscheen eerder in het boek *Inleiding Krijgswetenschappen*. Met dank aan de redactie van *Inleiding Krijgswetenschappen* voor toestemming om delen van dat hoofdstuk te hergebruiken.

werking worden bepaald door de manier waarop mensen erover praten en denken. We zullen hierna dieper ingaan op elk van deze perspectieven.

Tezamen zijn deze vier stromingen goed voor het overgrote deel van het onderzoek naar internationale betrekkingen van de afgelopen decennia. Er zijn nog veel meer stromingen, maar dit inleidend hoofdstuk heeft niet het doel volledig te zijn. Dat wil niet zeggen dat andere stromingen geen nuttige inzichten bieden, alleen dat dit hoofdstuk focust op de vier die de meeste publicaties hebben opgeleverd en dus ook de meeste aandacht krijgen in discussies. Daarnaast behandelen we in een apart tekstkader een aantal stromingen die de laatste jaren in het vakgebied en in het maatschappelijk debat spraakmakend zijn geweest, waaronder kritische theorie, feminisme en postkolonialisme.

Theorieën, stromingen en debatten

Theorieën staan niet op zichzelf. Ze reageren op elkaar, op de resultaten die geboekt worden door onderzoekers in concurrerende scholen en op ontwikkelingen in de wereld die ze willen begrijpen. In dit hoofdstuk willen we inhoudelijk ingaan op de belangrijkste benaderingen.

Theorieën beogen zinvolle verbanden aan te geven tussen de verscheidene actoren, instrumenten en ontwikkelingen die samen het onderzoeksveld uitmaken. Daarvoor is eerst een raamwerk nodig waarbinnen sommige dingen als belangrijk naar voren komen en andere niet. De verschillende theorieën zijn het niet eens over de vraag welke actoren, instrumenten of ontwikkelingen nu echt belangrijk zijn. Ze zijn het bovendien niet eens over hun aard of hun kenmerken. Het is daarom niet mogelijk om de zaak om te draaien en eerst een beschrijving te geven van die actoren, instrumenten en ontwikkelingen.

In principe heeft elke onderzoeker zijn eigen theorie. Veel van die theorieën lijken sterk op elkaar, maar verschillen in het gebruik van bijvoorbeeld een bepaalde vooronderstelling of in de evaluatie van een specifiek mechanisme. Vaak ook laten onderzoekers delen van hun theoretisch raamwerk achterwege, als het niet relevant is voor het onderwerp waar hun onderzoek op focust. Het is ondoenlijk om de precieze theorie van elke onderzoeker hier weer te geven. We willen een overzicht geven van de invloedrijkste posities zonder ons in details te verliezen, daarom proberen we de grote lijnen aan te geven waarover meerdere wetenschappers het eens zijn. We gebruiken woorden als **school**, **benadering** of **stroming** om een groep theorieën aan te duiden die op hoofdlijnen met elkaar overeenstemmen. Zoals we hierna nog bespreken, zijn realisten het er bijvoorbeeld in grote lijnen over eens dat staten nationale belangen nastreven, maar geven verschillende realisten verschillende zaken op als nationaal belang. Door theorieën op deze manier samen te pakken kunnen we de ontwikkeling van nieuwe inzichten effectief samenvatten.

Binnen theorieën onderscheiden we ontologie en epistemologie. **Ontologie** (uit het Grieks: zijnsleer) is de opvatting over hoe de wereld in elkaar steekt. **Epistemologie** (kennisleer) is de opvatting over hoe we aan die kennis komen. Wetenschappers verschillen uiteraard met elkaar van mening over de toestand in de wereld (ontologie); wat ze onderscheidt van niet-wetenschappers is dat ze daarbij al snel overschakelen op de (epistemologische) vraag 'hoe weet je dat eigenlijk?'. Natuurlijk geeft elke onderzoeker daar een eigen antwoord op, maar ook in dit opzicht zijn er wel grote lijnen te trekken. Dat zullen we in dit hoofdstuk dan ook doen.

De verschillende stromingen in het vakgebied zijn voortdurend met elkaar in debat. De belangrijkste debatten worden ***Great Debates*** genoemd.[2] Een overzicht van de belangrijkste theorieën en benaderingen in het vakgebied ontkomt er niet aan om ook deze debatten kort te schetsen. De indeling van dit hoofdstuk geeft dat ook weer. De volgende drie paragrafen behandelen elk één benadering: eerst liberalisme, daarna realisme en als derde marxisme. In de paragraaf over het marxisme besteden we voor het eerst echt aandacht aan ontologische en epistemologische vraagstukken, omdat deze stroming aanvankelijk meer aandacht vroeg voor deze zaken dan liberalisme en realisme deden. In feite beschrijven we in deze paragraaf niet alleen een benadering, maar ook het debat dat deze stroming voerde met de anderen, een van de genoemde Great Debates. De paragraaf daarna beschrijft het behaviorisme (Engels: *behavioralism*) en de invloed hiervan op het liberalisme en realisme. In deze paragraaf staat niet een benadering centraal, maar een Great Debate met een duidelijk epistemologische toonzetting. De voorlaatste paragraaf behandelt het constructivisme. Ook daar komen zowel ontologische als epistemologische vragen om de hoek kijken. En ook daar behandelen we behalve een benadering ook het debat dat hieruit voortvloeide. In de conclusie vatten we het hoofdstuk samen in twee tabellen, eentje georganiseerd op basis van benaderingen en eentje op basis van de Great Debates. De volgorde van de paragrafen is in grote lijnen chronologisch, dat wil zeggen dat we de oudere stromingen eerst behandelen en de jongere later. Ook de debatten staan in chronologische volgorde.

Liberalisme

Als eerste stroming kreeg het **liberalisme** of **idealisme** vaste vorm tijdens en vlak na de Eerste Wereldoorlog. De eerste leerstoel in het vakgebied werd de Woodrow Wilson Chair in International Politics aan de universiteit van Aberystwyth in Wales, die werd vernoemd naar de toenmalige president van de Verenigde Staten. Deze inspireerde ook de richting van de studie. Het doel van de liberalen was om oorlog en de bijbehorende verschrikkingen uit te bannen. Om die reden richtte de studie

[2] Wæver, 'The Rise and Fall of the Inter-Paradigm Debate'.

Figuur 3.1: Het Vredespaleis in Den Haag werd vlak voor de Eerste Wereldoorlog gebouwd om het Internationale Hof van Arbitrage te huisvesten. De verbinding tussen internationaal recht en vrede is kenmerkend voor het liberalisme.

zich in eerste instantie op praktische maatregelen die ervoor moesten zorgen dat de fouten die tot de oorlog hadden geleid, niet werden herhaald. Liberalen wijzen nog steeds internationale samenwerking, internationale verdragen en internationale instituties aan als effectieve mechanismen om oorlog te voorkomen. In deze lijn passen wapenbeheersing, de oprichting van de Volkenbond en de versterking van het internationaal recht. Niet helemaal toevallig overlappen deze maatregelen deels met de afspraken in het Vredesverdrag van Versailles uit 1919. Verdere inspiratie komt van de grote voorlopers Hugo de Groot en Immanuel Kant.[3] Overigens was het nieuwe vakgebied in de beginperiode niet scherp onderscheiden van internationaal recht, waardoor juridische maatregelen een prominentere plaats innamen dan in latere studies.

De termen liberalisme en idealisme worden in de internationale betrekkingen meestal door elkaar gebruikt. Idealisme slaat erop dat, volgens aanhangers,

[3] Groot, H. de. *Het recht van oorlog en vrede.* Kant, *Naar de Eeuwige Vrede*.

het handelen van belangrijke actoren in belangrijke mate wordt bepaald door de ideeën (idealen en concepten) die ze erop nahouden. In het Westen zijn vele van de invloedrijkste ideeën sinds enkele eeuwen liberaal geweest. Anders gezegd, in deze streken is het **idealisme meestal liberaal ingevuld**. Het is natuurlijk wel mogelijk om andere dan liberale ideeën te nemen als leidraad voor het handelen. In het Westen gebeurt dat hier en daar ook wel, bijvoorbeeld met christelijke of socialistische ideeën, maar meestal zit er een fors liberaal element in. In niet-westerse samenlevingen ontbreekt het liberale element vaker. Zo kunnen we stellen dat de ayatollahs die in Iran de macht hebben, zich ook in hun buitenlands beleid laten leiden door idealen en dus idealisten zijn; het zou echter onterecht zijn hen als liberaal aan te duiden.

Liberalisme is een term die we ook **buiten de internationale betrekkingen** tegenkomen en binnen het vakgebied zelf bovendien nog eens in verschillende betekenissen, al naargelang de context. De naam komt van het Latijnse woord *liber,* dat 'vrij' betekent. In de binnenlandse politiek streven liberalen naar zo veel mogelijk vrijheid voor individuen, voor zover verenigbaar met dezelfde vrijheid voor anderen. Tot de liberale verworvenheden behoren de rechtsstaat en de democratie, die in veel westerse landen door liberalen in de grondwet werden geschreven. (Tegenwoordig onderschrijven niet-liberalen ze meestal ook.) Op economisch vlak zijn liberalen in het algemeen voorstander van de vrije markt.

De term **neoliberalisme** wordt wel gebruikt om voorstanders aan te duiden van een sterk kapitalistisch internationaal economisch bestel waarin de rol van overheden minimaal is en waarin volgens tegenstanders de sociale zekerheid ook minimaal is. In de internationale politieke economie, een deelgebied van de internationale betrekkingen, gebruiken we voor deze stroming meestal de naam economisch liberalisme. De meeste wetenschappers onthouden zich van een waardeoordeel, ze vermijden daarom een gepolitiseerde term als neoliberalisme of geven er nadrukkelijk een waarderingsvrije definitie aan. In de rest van het vakgebied hebben beide termen, neo- zowel als gewoon liberaal, een betekenis die wel verwant is aan de genoemde ideeën, maar er toch van onderscheiden moet worden. Omdat de verschillen tussen de binnenlandse omgeving en de internationale betrekkingen groot zijn, kunnen we verwachten dat andere factoren en mechanismen op ons terrein werkzaam zijn dan in de binnenlandse politiek en kunnen we bovendien verwachten dat actoren er andere belangen op na houden. De punten waarop liberalisme in internationale veiligheidsstudies aansluit op binnenlands liberalisme zijn de nadruk op de *rule of law* (rechtsstatelijkheid) en de gunstige uitwerking van democratie.

In eerste instantie is het liberalisme een **prescriptieve theorie**, dat wil zeggen dat liberalen zich richten op voorschriften (aanbevelingen) die ervoor moeten zorgen dat kwalijke toestanden zich niet langer voordoen en die gunstige ontwikkelingen juist bevorderen. De kerngedachte is: 'Dit nooit meer!' Om echter effectieve voor-

stellen te kunnen doen, moeten liberalen eerst zo goed mogelijk analyseren hoe de wereld in elkaar steekt. Een prescriptieve theorie die effectief wil zijn, omvat daarom ook altijd een **descriptie**, een (hopelijk gedegen) analyse van actoren, factoren, structuren, processen, mechanismen enzovoort, die de huidige gang van zaken bepalen. Descriptie houdt dus niet enkel 'beschrijving' in maar ook 'verklaring'. Wanneer we begrijpen op welke wijze en onder welke omstandigheden, met welk gewicht een factor uitwerkt, kunnen we ook de uitwerking voorspellen van de voorstellen die liberalen doen. We zullen overigens in de paragraaf over het realisme, hierna, nog zien dat aanhangers van die stroming scherpe kritiek hebben op de kwaliteit van de liberale descriptie.

In de liberale theorie gelden **staten als de belangrijkste, maar niet de enige actoren**. Behalve staten spelen ook individuen, bedrijven, niet-gouvernementele groepen (zoals Amnesty International en Greenpeace) en internationale organisaties (zoals de VN) een rol. Elk van deze actoren heeft het vermogen om uitkomsten te beïnvloeden op het eigen beleidsterrein en sommige hebben invloed op veel verschillende terreinen. Bovendien zijn staten geen unitaire actoren, maar samenstellingen van verschillende deelorganisaties (ministeries, uitvoeringsorganisaties, lagere overheden) en worden ze geleid door wisselende politieke leiders. Dit heeft tot gevolg dat staten nogal eens van koers veranderen en dat in sommige gevallen verschillende staatsorganen op verschillende richtingen aansturen.

Actoren streven naar **uiteenlopende doelen**. Verschillende organisaties streven verschillende eigen doelen na: bedrijven streven naar winst, ideële organisaties handelen uit ideële motieven. De belangrijkste organisaties, met name de staten, wegen een veelheid van verschillende doelen tegen elkaar af. Staten streven naar veiligheid tegen internationale agressie en tegelijkertijd naar welvaart voor hun burgers, naar inkomsten uit handel en mogelijkheden voor toerisme en tegelijk naar een gebalanceerd migratiebeleid. In hun contacten met andere staten maken ze afwegingen tussen nationale veiligheid, handelsbelangen en mensenrechten. Ook staten streven dus naar **ideële doelen**, die ze wel moeten afwegen tegen andere belangen maar die ze toch nooit geheel uit het oog verliezen. Hoe een staat binnenlands georganiseerd is, maakt hierbij veel uit. Democratieën zijn minder geneigd tot oorlogszuchtige buitenlandse politiek, in ieder geval ten opzichte van elkaar, en ze zijn meer geneigd om ideële doelen na te streven.

Verreweg het grootste deel van de internationale betrekkingen is volgens liberalen coöperatief. Handel en toerisme, ontwikkelingssamenwerking, sociale, culturele en wetenschappelijke contacten zijn talrijker dan diplomatieke en militaire confrontaties. Liberalen waarderen **internationale samenwerking,** omdat het leidt tot grotere welvaart voor burgers. Bovendien zien ze er een mechanisme in om de kans op oorlogen te verkleinen. In de eerste plaats leidt samenwerking tot onderling begrip en dus tot een grotere kans om met argumenten tot een vergelijk te komen. In de tweede plaats leidt economische samenwerking tot verwevenheid

en wederzijdse afhankelijkheid (interdependentie). Hierdoor wordt het steeds kostbaarder om oorlogen te beginnen.

Tot slot kunnen staten bewust samenwerken om de kans op oorlogen te verminderen. Hiervoor werd al opgemerkt dat wapenbeheersing, versterking van het internationaal recht en de oprichting van de Volkenbond tot de liberale receptuur behoorden. Wapenbeheersing vermindert de kansen voor een oorlogszuchtige staat om snel tot agressie over te gaan, geeft anderen een kans om tijdig te reageren en voorkomt misverstanden tussen goedwillende staten. Versterking van het internationaal recht zorgt ervoor dat staten zich aan hun afspraken houden en geeft ze een middel om conflicten op te lossen zonder geweld. Internationale organisaties vereenvoudigen de samenwerking op een groot aantal terreinen, dragen bij aan heldere afspraken en aan wederzijds begrip, en kunnen in veel gevallen de rol van onpartijdige bemiddelaar spelen. De toename van het aantal en de capaciteiten van internationale organisaties als de Volkenbond, in combinatie met vooral de groei van het aantal democratieën in de wereld, geeft veel liberalen aanleiding om **optimistisch** te zijn over de toekomst.

Figuur 3.2: Internationale betrekkingen in de praktijk: handel in de haven van Rotterdam. Volgens de liberalen heeft handel verschillende positieve effecten, waaronder meer welvaart en minder kans op oorlog.

Realisme

Realisme is de naam die realisten aan hun eigen ideeën hebben gegeven. Ze zetten zich daarmee af tegen wat zij zagen als de luchtfietserij van de idealisten. Dat de naam is aangeslagen, is opmerkelijk. De meeste liberalen zien hun eigen ideeën namelijk niet als irreëel; zij denken juist dat de zelfverklaarde realisten de plank misslaan. Deze merkwaardige terminologie kunnen we dan ook alleen verklaren uit de grote en langdurige dominantie van de realisten over onderzoek en onderwijs in de internationale betrekkingen. In de decennia na de Tweede Wereldoorlog, tot halverwege de jaren zeventig van de vorige eeuw, bezetten realisten de belangrijkste posities aan de universiteiten en in beleidskringen, werden studenten onderwezen uit hun leerboeken (vooral *Politics among Nations* van Hans Morgenthau uit 1948),[4] en werden onderzoeken vooral door hen uitgevoerd. Dat gebeurde overigens vooral in de Verenigde Staten. Amerikaanse onderzoekers waren toonaangevend in het vakgebied, aangevuld met een handvol Britten en een enkele Europeaan.[5] Deze Angelsaksische dominantie is in de loop der tijd wel wat afgenomen, maar is zeker niet verdwenen.

Het fiasco van het Verdrag van Versailles had de idealisten behoorlijk gedemoraliseerd, terwijl tegelijkertijd de scheiding tussen vakgroepen internationale betrekkingen (vaak als onderdeel van politicologie) en internationaal recht inhield dat veel overgebleven idealisten in een ander vakgebied terechtkwamen. Internationale veiligheidsstudies kwam in deze periode op als specialisme dat vooral in Amerikaanse denktanks beoefend werd; in de loop van de jaren zestig en zeventig raakte het steeds meer verweven met internationale betrekkingen. De focus van deze denktanks op militair-strategische kwesties paste goed bij het realisme.[6] Daar kwam nog bij dat de internationale politiek tijdens de Koude Oorlog werd gedomineerd door de machtsstrijd tussen twee dominante staten, de Verenigde Staten enerzijds, de Sovjet-Unie anderzijds – een onderwerp dat uitstekend aansloot bij de belangstelling van de realisten. Er bleven wel liberalen actief binnen de internationale betrekkingen, maar zij moesten wachten tot halverwege de jaren zeventig voordat zij weer de wind in de zeilen kregen.

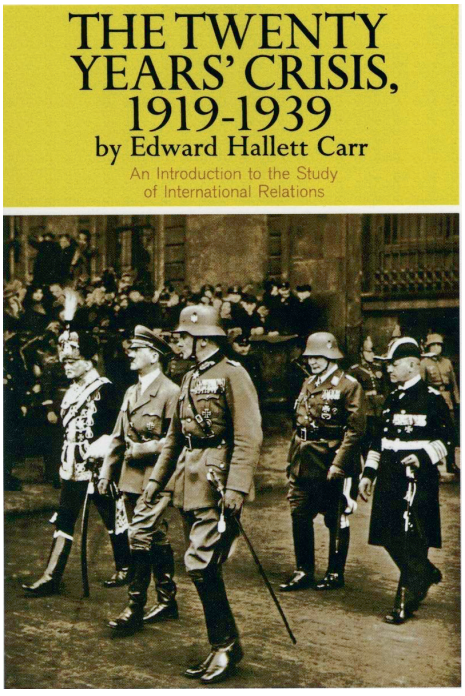
Als eerste realist wordt vaak de Britse historicus Edward Hallett Carr genoemd. Deze schreef kort voor de aanvang van de Tweede Wereldoorlog een **scherpe kritiek op het idealisme** onder de titel *The Twenty Years' Crisis, 1919-1939* (1939), het openingssalvo in het eerste Great Debate in het vakgebied.[7] Carr verweet idealisten (die hij utopisten noemt) drie dingen. In de eerste plaats meende hij dat wensdenken regelmatig in de weg stond van gedegen analyse. Volgens hem is het

4 Morgenthau, *Politics among Nations*.
5 Hoffman, 'An American Social Science'.
6 Buzan & Hansen, *The Evolution of International Security Studies*.
7 Carr, *The Twenty Years' Crisis*.

beter eerst de werkelijkheid te begrijpen, voordat we proberen die te veranderen. In de tweede plaats zag Carr een begrijpelijke maar onterechte, dat wil zeggen een zeer menselijke, verwarring tussen het algemeen belang waar het idealisme naar wilde streven en het belang van degenen die de theorie verkondigden. Idealisten die zich beriepen op de *harmony of interests*, de overeenstemming tussen hun eigenbelang en het veronderstelde algemeen belang, hielden zichzelf voor de gek. In de derde plaats werkten het internationaal recht en de bestaande afspraken meestal uit ten gunste van de grootmachten en van degenen die de vorige oorlog hadden gewonnen. Ze werden instrumenten van de status quo. Staten die de status quo wilden veranderen, werden door idealisten verweten dat ze het internationale recht schonden. Volgens Carr echter was verandering van de geldende verdragen vaak een redelijk verlangen van de *have-nots*. Het Verdrag van Versailles in het bijzonder moest het ontgelden. In het falen daarvan zag Carr dan ook een bevestiging van zijn kritiek.

Bij Carr betekent realisme ook echt werkelijkheidszin. Alle drie kritiekpunten komen erop neer dat idealisten zich, al dan niet moedwillig, blind toonden voor de dingen die zich achter de façade van het recht afspeelden. Tegelijkertijd meende hij dat idealisme wel degelijk nuttig en belangrijk was, omdat mensen zich anders niet zouden inspannen om verbeteringen te bereiken.

Een **uitgewerkte theorie** werd het realisme pas na de oorlog onder invloed van schrijvers als George Kennan en Hans Morgenthau. Morgenthau schreef, naast vele



Figuur 3.3: In de eerste editie van *The Twenty Years' Crisis*, geschreven in 1939, toonde Carr begrip voor de eisen en verlangens van Duitsland en voor de buitenlandse politiek van Adolf Hitler. In latere edities werden deze passages wat bijgeschaafd.

wetenschappelijke boeken en artikelen, het al eerder gememoreerde lesboek *Politics among Nations*.[8] Kennan schreef als Amerikaans diplomaat in Moskou een invloedrijke analyse van het buitenlands beleid van de Sovjet-Unie, die aan de basis stond van de *containment*-politiek en die, onder het pseudoniem 'X', gepubliceerd werd in het toonaangevende tijdschrift *Foreign Affairs*.[9]

Kennan, Morgenthau en andere realisten gaan ervan uit dat staten de belangrijkste actoren zijn en dat staten handelen uit eigenbelang. Dat eigenbelang is in de eerste plaats te kunnen overleven en in de tweede plaats meer macht te verwerven. Ze handelen dus niet uit idealistische motieven – en alle marxistische retoriek ten spijt streefde ook de Sovjet-Unie gewoon naar dezelfde doelen die elke andere staat in haar positie zou nastreven. De Sovjet-Unie zou dus niet bereid zijn, aldus Kennan, om omwille van de gedroomde utopie (de communistische wereldrevolutie) een zeer reële, dure en riskante confrontatie aan te gaan met andere grootmachten.

Hoewel realisten zich afzetten tegen het prescriptieve en daarmee volgens hen weinig wetenschappelijke karakter van het liberalisme, zit er bij het realisme wel degelijk een **kritisch element**. Het handelen van staten moet echter niet gelegd worden langs een idealistische meetlat. De toets van buitenlands beleid is niet het goede in de wereld, maar de mate van succes in het bereiken van nationale belangen. De belangrijkste aanbeveling is om prudentie (voorzichtigheid) te betrachten en te ambitieuze projecten te vermijden. Op die gronden beoordeelde Morgenthau het Amerikaanse beleid in Vietnam als onproductief en zelfs tegengesteld aan de nationale belangen.[10] De realist Hans Morgenthau kwam daarmee terecht in het gezelschap van de anti-oorlogsbeweging in de jaren zestig. De realistische hoogleraren John Mearsheimer en Stephen Walt betoogden in 2007 dat de onvoorwaardelijke Amerikaanse steun aan Israël eveneens tegen het eigen nationaal belang inging.[11] Beide kritieken gaan uit van het eigenbelang van de staat. Ze verwijten het actuele buitenlands beleid dat het er niet in slaagt om de eigen belangen te bereiken of zelfs dat het tegen het eigenbelang ingaat.

In de realistische theorie is, zoals al vermeld, **de staat de belangrijkste actor**. Staten leggen veel meer gewicht in de schaal dan andere actoren. Individuen, bedrijven, internationale organisaties en ngo's kunnen volgens realisten weinig doen wanneer staten anders beschikken dan zij willen. Belangrijke internationale organisaties worden bovendien gedomineerd door hun belangrijkste lidstaten. Zo zijn volgens realisten de besluiten van de Verenigde Naties terug te voeren op de belangen van de vijf permanente leden van de Veiligheidsraad, niet toevallig de vijf machtigste staten in de periode na de Tweede Wereldoorlog. Deze staten handelen in de VN niet anders dan anders, ze streven ook daar hun eigenbelang na. Daarbij

8 Morgenthau, *Politics among Nations*.
9 Kennan (pseud. 'X.'), 'The Sources of Soviet Conduct'.
10 Morgenthau, 'U.S. Misadventure in Vietnam'.
11 Mearsheimer & Walt, *The Israel Lobby and U.S. Foreign Policy*.

maken ze gebruik van de middelen van de VN wanneer hen dat uitkomt en wanneer de andere belangrijke lidstaten hen dat toestaan.

Er is bovendien geen hogere macht dan de staat, geen wereldregering of andere autoriteit die staten kan dwingen. De afwezigheid van een hogere macht noemen we **anarchie**. Het woord betekent hier niet chaos of wanorde, maar uitsluitend de afwezigheid van een hogere macht (van het Grieks: *an* = niet, *archos* = macht). In afwezigheid van een hogere macht moeten staten voor zichzelf zorgen. Iedere staat neemt zijn eigen besluiten en iedere staat is op zichzelf aangewezen.

De staat is volgens realisten een **unitaire actor**. In aanleg is de staat een hiërarchische organisatie. In elke staat is een regering aan te wijzen die het beleid op hoofdlijnen bepaalt. Verschillende deelorganisaties moeten dat beleid gewoon uitvoeren. Het kan zijn dat ze een enkele keer tegen elkaar ingaan, maar de regering zal stelselmatige tegenwerking van het eigen beleid niet tolereren en ervoor zorgen dat de uitvoerende organen haar uiteindelijk gehoorzamen. Hoewel opvolgende regeringen verschillende accenten leggen, is de kern van het buitenlands beleid behoorlijk constant.

De staat streeft, zoals ook al eerder vermeld, naar **overleven en machtsuitbreiding**. Die twee doelen liggen in elkaars verlengde. Om te overleven heeft de staat macht nodig. Geen enkele staat is nog in de positie geweest dat hij zich geheel veilig kon wanen van externe bedreigingen, elke staat is dus altijd op zoek geweest naar uitbreiding van de eigen machtsmiddelen. Wel zijn er natuurlijk verschillen tussen staten. Sommige staten zijn machtiger dan andere. Machtige staten hebben betere kansen om hun doelen te bereiken en kunnen soms hun wil opleggen aan minder machtige staten. Sommige kleine staten geven het min of meer op, zij leggen hun veiligheid in handen van een machtige bondgenoot en voelen zichzelf vrij om ondertussen naar andere doelen te streven. Deze kleine staten bepalen echter niet het beeld van de internationale betrekkingen. Die worden gekarakteriseerd door de betrekkingen tussen de belangrijkste staten, grootmachten, en staan in het teken van een voortdurend streven naar machtsuitbreiding.

Het eigenbelang van de staat is het behoud en het verwerven van machtsmiddelen. Morgenthau sprak van '**interests defined as power**': wat belangrijk is voor de staat, is datgene wat hem macht oplevert.[12] In onze tijd is olie noodzakelijk zowel om de economie te laten draaien als om tanks te laten rollen. Of het nu om economische machtsuitbreiding gaat of om directe, militaire macht, in beide gevallen is olie onontbeerlijk. Toegang tot of liever nog controle over oliebronnen is daarmee een nationaal belang. Op deze manier kunnen we ook voor andere grondstoffen afleiden of ze een nationaal belang vormen of niet. Uranium, staal en dergelijke gelden meestal als machtsbelang. Cacao daarentegen is een luxegoed, de economie kan het zonder stellen en de krijgsmacht doet het ook wel zonder. Toegang tot cacao

[12] Morgenthau, *Politics among Nations*, 5.

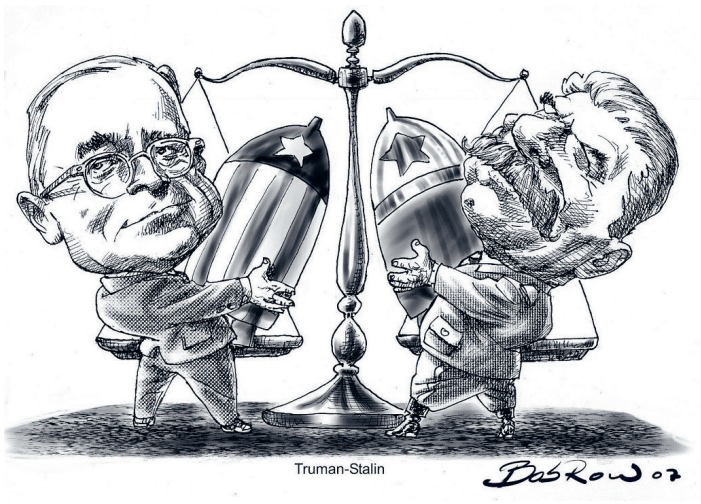
of controle over de cacaoproductie is dus geen nationaal belang. Welke zaken een machtsbelang vormen, verandert onder invloed van technologische ontwikkelingen. Vanaf de ontwikkeling van ijzeren wapens staan ijzermijnen op de lijst. Olie is er pas op gekomen nadat werd uitgevonden hoe het kon worden aangewend om motoren aan te drijven. Uranium werd belangrijk met de ontwikkeling van atoomenergie en atoomwapens. Overigens staan volgens veel realisten op de lijst ook minder tastbare zaken, zoals toegang tot de wereldzeeën, natuurlijke grenzen (bergketens en rivieren die vijandelijke aanvallen bemoeilijken), een handelsoverschot, een goed opgeleide bevolking enzovoorts. Realisten zijn het onderling vaak oneens over welke zaken wel of niet op deze lijst horen. Bijgevolg zullen verschillende realisten vaak verschillend oordelen over nut en noodzaak van pogingen van de staat om bepaalde grondstoffen of andere zaken te beheersen (zie hoofdstuk 7).

In de meeste realistische theorieën is een belangrijke rol weggelegd voor het **veiligheidsdilemma**. Wanneer een staat zijn macht uitbreidt, maakt hij zichzelf veiliger – maar maakt hij tegelijkertijd zijn buurstaten minder veilig. De macht die de ene staat nodig heeft voor zijn defensie, kan immers ook worden gebruikt voor agressie tegen een andere staat. Er is geen fundamenteel onderscheid tussen defensieve en offensieve capaciteiten. Wanneer nu één staat zijn macht uitbreidt, moeten de buurstaten noodgedwongen op zoek naar uitbreiding van hun eigen macht. Het gevolg is een (wapen)wedloop. Zolang staten hun capaciteiten evenredig uitbreiden, neemt hun veiligheid ten opzichte van elkaar niet toe maar wel hun destructieve potentieel. De betrokken staten zouden allicht beter af zijn geweest als ze niet aan de wedloop begonnen waren. Omdat staten elkaar echter niet kunnen vertrouwen, kunnen ze hier geen duurzame afspraken over maken. Een staat die besluit niet aan de wedloop deel te nemen, loopt het risico dat een buurstaat die dat wel doet hem overschaduwt en uiteindelijk zijn onafhankelijkheid afneemt. De staat staat dus voor een dilemma: hoge kosten oplopen met het risico er niets mee op te schieten maar wel de kans op machtsverlies beperken, of de kosten ontlopen maar het risico lopen om de onafhankelijkheid te verliezen. De enige verstandige keus volgens realisten is om wel mee te doen aan de race om machtsuitbreiding. De uitkomst is in de meeste gevallen een **machtsevenwicht**. Dat komt overigens niet alleen omdat staten hun macht evenredig uitbreiden, het komt ook omdat zwakkere staten samenwerken tegen een sterkere staat die hen bedreigt.

Hoewel staten elkaar niet kunnen vertrouwen, kunnen ze volgens realisten **onder voorwaarden wel samenwerken**. Ze moeten wel opletten dat de samenwerking niet beter uitwerkt voor een andere staat dan voor henzelf; maar wanneer alle partners er relatief evenveel mee opschieten, is samenwerking toch mogelijk. Samenwerking is ook mogelijk wanneer een sterkere staat andere staten zijn wil oplegt, dus zijn machtsmiddelen gebruikt (of dreigt te gebruiken) om andere staten te dwingen tot samenwerking. Tot slot is samenwerking mogelijk wanneer verscheidene staten bedreigd worden door een sterkere staat (of coalitie) die ze in hun eentje

niet aankunnen. Ze kunnen dan een coalitie vormen om samen wel sterk genoeg te zijn om de tegenstander te weerstaan. In de wereldgeschiedenis komen we dergelijke coalities veel tegen. Deelnemers aan zo'n coalitie kunnen zich zo effectief beveiligen tegen een sterkere dreiging – hoewel ze er wel weer op beducht moeten zijn dat niet een van de leden van de coalitie zo sterk wordt dat deze zelf een bedreiging vormt. Gebeurt dat wel, dan doen de anderen er verstandig aan een nieuwe coalitie te vormen waarbij ook de voormalige vijand betrokken kan worden.

Volgens realisten biedt het **machtsevenwicht de beste hoop op vrede**, in ieder geval tijdelijk. Staten voeren alleen dan oorlog wanneer zij kans hebben om deze te winnen (en wanneer zij door de agressie van andere staten geen andere keuze hebben). In geval van een machtsevenwicht moet zelfs de machtigste staat er rekening mee houden dat het een eventuele oorlog niet zal winnen, het zal dan kiezen voor andere middelen om zijn macht uit te breiden. De ontwikkeling van kernwapens heeft tot gevolg dat de kosten van een oorlog tussen de kernmachten zo hoog zijn dat de baten daar in geen geval tegen op zullen wegen. Tussen de kernmachten bestaat een effectief machtsevenwicht, ongeacht de balans van de conventionele strijdkrachten. Om deze reden gaan kernmachten een direct conflict met elkaar uit de weg. Wel voeren ze oorlogen met niet-kernmachten en staan ze soms tegenover elkaar in beperkte gewapende conflicten, waarvoor dan geldt dat de betrokken grootmachten ervoor zullen waken ze niet te ver te laten escaleren. In veel gevallen laten de grootmachten de daadwerkelijke militaire confrontatie overigens over aan lokale bondgenoten (ze voeren dan een zogenoemde oorlog bij volmacht; in het Engels: *war by proxy*). Was het machtsevenwicht eerder al een effectieve rem op



Figuur 3.4: Het begrip machtsevenwicht neemt een belangrijke plaats in in de realistische theorie. Het wordt meestal gezien in termen van militaire macht, zoals in deze cartoon.

oorlogen, dat effect is volgens veel realisten nog versterkt door de ontwikkeling van kernwapens. Een enkele realist heeft om deze reden wel bepleit om de verspreiding van kernwapens niet tegen te gaan, maar juist aan te moedigen [13]

Marxisme

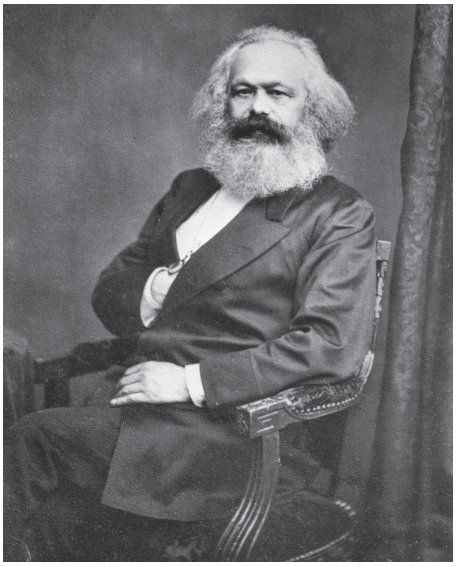
De derde belangrijke stroming in het vakgebied was het marxisme. Het marxisme ontstond als politieke theorie in de negentiende eeuw, begon al snel inzichten te ontwikkelen over internationale politiek en werd met de Russische Revolutie in 1917 bovendien een belangrijk element in de buitenlandse politiek van de Sovjet-Unie (en later van haar satellietstaten). Het marxisme verloor invloed met de val van de Berlijnse Muur. Dat is overigens in theoretisch opzicht onvoldoende reden om de marxistische benadering *tout court* af te wijzen, het is immers mogelijk dat de ontwikkelingen die Marx schetste zich alsnog zullen voltrekken. Belangrijke elementen uit deze benadering werden bovendien overgenomen door een groot aantal andere, meestal kleinere stromingen. Deze paragraaf wil zich daarom niet beperken tot een bespreking van het marxisme, maar de aandacht ook richten op elementen die terugkeren in andere theorieën.

Marx beschreef de menselijke geschiedenis als een reeks van opeenvolgende **klassentegenstellingen**, met als laatste tegenstelling die tussen de bourgeoisie en het arbeidersproletariaat. Drijvende kracht achter de geschiedenis was de economische ontwikkeling. Iedere historische fase correspondeert met een klassentegenstelling, waarbij de groep die de controle heeft over de productiemiddelen kwam te staan tegenover een groep die deze controle ontbeert en daardoor in een ondergeschikte positie terechtkomt. **Uitbuiting** van de ondergeschikte groep kenmerkt de economische verhoudingen in iedere fase behalve de allerlaatste. Het staatsapparaat functioneert ondertussen als een verlengstuk van de heersende klasse en dient om de belangen van deze klasse te bevorderen. Iedere fase eindigt, vervolgde Marx, wanneer de economische verhoudingen zich fundamenteel wijzigen en de bijbehorende klassentegenstellingen zich door middel van een meestal gewelddadige revolutie eveneens wijzigen. Ook de huidige kapitalistische fase zou op deze manier aan een einde komen in een communistische revolutie wanneer de arbeidersklasse de controle over de productiemiddelen en over het staatsapparaat zou overnemen.[14] Dit zou tegelijk de laatste omwenteling zijn, die een fase zou inluiden waarin de economische verhoudingen niet meer zouden berusten op uitbuiting maar op collectief maatschappelijk bezit van de productiemiddelen. In deze socialistische fase zou dus ook geen klassentegenstelling meer bestaan.

---

13 Mearsheimer & Miller, 'Should Ukraine stay nuclear?'

14 Marx, *Karl Marx: Das Manifest der Kommunistischen Partei*.



Figuur 3.5: Karl Marx. Het marxisme werd afgeleid uit de werken van de Duitse journalist Karl Marx (1818-1883). Een aantal van zijn werken, waaronder het *Communistisch Manifest*, schreef hij samen met Friedrich Engels (1820-1895), maar hij schreef er ook veel alleen, vooral op economisch terrein. Omdat het marxisme politiek ziet als een afgeleide van de economie, wordt zijn aandeel gezien als groter dan dat van Engels en is de theorie naar hem genoemd.

Over de wijze waarop de omwenteling zich zou of zal voltrekken, bestaat een belangrijk verschil van inzicht tussen enerzijds revolutionaire marxisten en anderzijds hervormingsgezinde sociaaldemocraten en democratisch socialisten. De laatsten menen dat een vreedzame en geleidelijke hervorming van het economische, sociale en politieke bestel ook mogelijk is. Deze richtingenstrijd geeft aan dat in het marxisme een duidelijk prescriptief element zit. Het marxisme claimt echter tegelijkertijd een descriptieve theorie te zijn. Vooral de analyse van de economische verhoudingen draagt deze claim uit.

In de marxistische opvatting zou de hiervoor geschetste geschiedenis op twee manieren doorwerken in de internationale politiek. In de eerste plaats zijn de **klassenverhoudingen in elke kapitalistische staat dezelfde**. In elke staat dus zijn arbeiders in een identieke klassenstrijd verwikkeld met de bourgeoisie. De uitkomst van deze strijd zou uiteindelijk ook in iedere staat dezelfde zijn, namelijk de overwinning van de arbeidersklasse. In elke staat wordt bovendien het staatsapparaat op identieke wijze ingezet door de heersende klasse, als repressiemiddel. Het ligt in de lijn der verwachtingen dat beide klassen hun tegenhangers in andere staten zullen steunen in hun strijd: bourgeoisie steunt bourgeoisie en arbeiders schieten arbeiders te hulp. In deze situatie heeft een revolutie in één staat weinig kans van slagen, omdat dan de heersende klasse wel gebruik kan maken van hulp uit andere staten terwijl de arbeidersklasse dat niet doet. In strategisch opzicht is een **wereldrevolutie** een betere optie en volgens sommige marxisten zelfs een noodzakelijke keuze.

In de tweede plaats spelen internationale betrekkingen een rol in de ontwikkelingen voorafgaand aan de omwenteling. Deze rol is beschreven door Marx' navolger Vladimir Iljitsj Uljanov, bijgenaamd Lenin, in diens *Imperialisme, het hoogste stadium van kapitalisme* (1919).[15] Kapitalistische staten maken namelijk gebruik van **buitenlands beleid om binnenlandse revolutiedreiging af te wenden**. Zij doen dat door de winsten uit ongelijke economische relaties met andere, uitgebuite landen om te zetten in enerzijds aanvullende repressiemiddelen en anderzijds luxevoorzieningen waarmee zij de arbeidersklasse willen afkopen. Internationale uitbuiting is in dit model noodzakelijk om de gevolgen van binnenlandse uitbuiting te kunnen verzachten. Revolutie in het kapitalistische Westen wordt afgewend ten koste van ellende in het mondiale Zuiden.

Hoewel de marxistische benadering vanaf de jaren tachtig aanhang verloor, zijn er diverse theorieën naar voren gekomen die belangrijke elementen eruit overnemen (zie ook het tekstkader hierna). Deze theorieën hebben met elkaar gemeen dat zij de nadruk leggen op ongelijkheid en uitbuiting in het internationale systeem, dat zij klassentegenstellingen naast of boven interstatelijke conflicten plaatsen als belangrijkste processen en als onderzoeksobject, en dat zij meer dan andere benaderingen aandacht geven aan de verhoudingen tussen het rijke Noorden en het arme Zuiden. Ook klinken ze door in de kritiek van linkerzijde op westerse, 'imperialistische' oorlogen. Deze zouden volgens de critici niet gevoerd worden uit idealistische motieven en zelfs niet omwille van het nationaal belang, maar om de belangen te dienen van een beperkte groep industriëlen en hun vriendjes in de regering.[16] Ontdaan van de overbodige bagage aan complottheorie is hierin het marxistische thema terug te vinden dat het staatsapparaat functioneert als uitvoerend comité van de heersende, kapitalistische klasse.

Tot slot verdienen het marxisme en daarvan afgeleide benaderingen aandacht, omdat zij eerder dan het liberalisme en het realisme aandacht besteedden aan wetenschapsfilosofische en methodologische kwesties. Marx leidde politieke tegenstellingen af uit economische verhoudingen. Politieke conflicten zijn daarmee terug te voeren op **objectieve, empirisch vast te stellen waarheden**. Marxisten konden zich in onderlinge debatten en in debatten met andere stromingen wapenen met de resultaten van empirisch onderzoek. Tegenover niet-marxisten konden zij volhouden dat hun onderzoeksmethoden wetenschappelijker waren dan de speculaties van liberalen en realisten. Marxisten volgden de ontwikkeling van onderzoeksmethoden in de economische wetenschap veel eerder en getrouwer dan andere onderzoekers in de internationale betrekkingen. Daarmee liepen zij vooruit op de methodologische debatten die in de volgende paragraaf besproken zullen worden.

---

[15] Lenin, *Het imperialisme als hoogste stadium van het kapitalisme*.

[16] Chomsky, *Hegemony or Survival*.

Overigens maakten de marxistische claims weinig indruk op liberalen en realisten. Er bestonden dermate grote verschillen in onderwerpkeuze en in opvattingen over actoren en doelen dat de stromingen feitelijk langs elkaar heen bleven praten, ook nadat liberalisme en realisme onder invloed van het behaviorisme een meer empirische richting insloegen. (We behandelen het behaviorisme en het bijbehorende tweede Great Debate hierna.) Het leek erop dat marxisten, liberalen en realisten volledig verschillende werelden onderzochten. Het derde Great Debate, dat het *interparadigm debate* (oftewel het debat tussen paradigma's) genoemd werd en zich afspeelde in de jaren zeventig en tachtig, ging er vooral over dat de drie benaderingen elkaar niet konden begrijpen. De vraag of ze eigenlijk wel dezelfde wereld wilden bestuderen, leidde ertoe dat het debat ten dele ook handelde over de werkelijke aard van internationale veiligheid, dus over ontologie. Dit debat bleef onbeslist. Het resultaat was dat de discipline erin berustte dat verschillende benaderingen naast elkaar bleven bestaan.

Erfgenamen van het marxisme?

De laatste jaren is er regelmatig ophef over een aantal maatschappijkritische theorieën. Verschillende actiegroepen beroepen zich op inzichten uit het feminisme, de kritische theorie en het postkolonialisme. Tegenstanders betogen dat deze actiegroepen veel te ver gaan in hun kritiek, volgens sommige critici zou het gaan om ouderwetse linkse praat in een nieuw jasje. Er valt inderdaad een lijn te trekken van het marxisme naar deze theorieën, maar er zijn ook duidelijke verschillen.

De oudste van de drie is ongetwijfeld het **feminisme**; al in 1405 schreef Christine de Pisan over de rol van vrouwen in de samenleving.[17] Feminisme kent diverse varianten. De eenvoudigste is liberaal feminisme, dat stelt dat mannen en vrouwen gelijk zijn en dus een gelijk aandeel in de samenleving moeten hebben. Radicaal feminisme stelt dat mannen en vrouwen weliswaar gelijkwaardig zijn maar verschillende kwaliteiten hebben en dat het uitsluiten van vrouwen daarom een ernstig tekort aan kwaliteit van besluitvorming en uitvoering inhoudt. Het werk van Cynthia Enloe sluit aan bij deze stroming, ze laat zien welke cruciale rollen vrouwen spelen in internationale betrekkingen en hoe weinig aandacht hun werk krijgt.[18] Bij deze twee varianten gaat het om biologische eigenschappen.

In de jaren tachtig en negentig van de twintigste eeuw gaan feministen dieper nadenken over aangeleerd gedrag, **gender**. Ze betogen dat opvoeding en maatschappelijke verwachtingen mannen en vrouwen ertoe aanzetten om zich te gedragen volgens rolpatronen. Het is dan beter om te spreken over feminiene en masculiene eigenschappen, die grotendeels losstaan van het biologische geslacht. Omdat het aangeleerd gedrag is, is het mogelijk om het leerproces te veranderen en zo gelijkwaardigere verhoudingen te bereiken. Overigens is met deze stap het onderzoeksveld veel breder geworden, het gaat immers evengoed over de

[17] De Pisan, *Boek van de stad der vrouwen*.
[18] Enloe, *Bananas, Beaches and Bases*.

vraag hoe rolpatronen en ideeën over 'mannelijke' kwaliteiten mannen ertoe aanzetten zich op bepaalde manieren te gedragen als vrouwelijkheid vrouwen. Feministen in internationale veiligheidsstudies besteden veel aandacht aan masculiniteit, omdat zowel politieke besluitvormers als militairen vooral met masculiene rolpatronen te maken hebben.[19] Met Cynthia Webers studie van gemankeerde masculiniteit in de Amerikaanse politiek in het Caribisch gebied wordt zelfs de stap gezet naar *queer studies* (die we verder buiten beschouwing laten).[20]

Feminisme is evident ouder dan marxisme, zeker de oudere varianten hebben daar dan ook niets mee te maken. Met de omslag naar gender komen er echter wel elementen in die ontleend zijn aan het marxisme, met name het idee dat mensen zich gedragen volgens diep ingesleten denkpatronen waarvan ze zich nauwelijks bewust zijn en die ze dus ook niet kritisch tegen het licht houden. De schakel tussen het marxisme en de gendertheorie is te vinden in de kritische theorie.

Figuur 3.6: Palestinavlag bij een demonstratie.

Figuur 3.7: Black Lives Matter.

Figuur 3.8: #MeToo.

Figuur 3.9: 'We are the 99%'.

De **kritische theorie** ontstond in het interbellum. Het begon met enkele marxisten die zich afvroegen waarom er in West-Europa maar geen revolutie op gang wilde komen. Zij concludeerden dat religie en consumentisme in de weg stonden van het nodige klassen-

[19] Goldstein, *War and Gender*.
[20] Weber, *Faking It*.

bewustzijn (het besef onder arbeiders dat hun gemeenschappelijke belang een gezamenlijk optreden vereist). De aandacht van onderzoekers richtte zich daarna op die blokkerende ideologieën. Daarmee namen ze geleidelijk aan afstand van het idee dat de economische verhoudingen de politieke verhoudingen determineren; ideologie kreeg in hun opvatting een min of meer autonome rol.

Het logische gevolg is dat de kritische theorie de **positie van de wetenschapper** zelf ter discussie stelt. Als ideologische blindheid zo wijdverspreid is, dan moeten wetenschappers zich niet verbeelden er vrij van te zijn zonder daar moeite voor te moeten doen. Wetenschap kan geen apolitieke bezigheid zijn; in de woorden van Robert Cox: 'Theory is always for someone and for some purpose.'[21] In deze opvatting vormen realisme en liberalisme de ideologische rechtvaardiging van het beleid van westerse staten. De kritische theorie zelf wil juist een tegenkracht zijn, zij stelt zich op aan de kant van de **emancipatie** van achtergestelde belangen. Overigens omvat deze categorie, anders dan in het marxisme, niet alleen de arbeidersklasse maar ook anderszins achtergestelden, zoals het mondiale Zuiden en ecologische systemen.

Postkolonialisme is de jongste van de drie stromingen, het ontstaat namelijk in de periode van dekolonisatie na de Tweede Wereldoorlog. Uiteraard is ze sterk beïnvloed door het gedachtegoed van de bevrijdingsbewegingen, waarvoor het marxisme een belangrijke inspiratie was. Ook uit de titel van Frantz Fanons boek *Verworpenen der Aarde* blijkt een duidelijke marxistische invloed.[22] Maar Fanons analyse van de psychologische invloed van kolonialisme op de bevolking richt zich minder op economische onderdrukking en meer op racisme en zwarte **identiteit**. Deze discussie vertoont overeenkomsten met de discussie binnen het feminisme, in beide gevallen draait het om opgelegde rolpatronen.

Ook het postkolonialisme kent wetenschappelijke zelfkritiek, bijvoorbeeld in het boek *Orientalism* van Edward Said dat betoogt dat de westerse kijk op niet-westerse staten en samenlevingen vertroebeld wordt door vooroordelen. Hij haalt hiermee het zelfbeeld van westerse koloniale mogendheden als brengers van beschaving onderuit.[23] De postkoloniale theorie trekt de lijn door naar het zelfbeeld en de daaraan gekoppelde politieke cultuur van gedekoloniseerde samenlevingen. Met de dekolonisatie viel de invloed van de kolonisatie zeker niet weg: die bepaalde de staatsinrichting, de opleiding van de meeste nieuwe bestuurders, de economische structuur en zelfs de grenzen van de nieuwe staten. In sommige regio's ontbrak meestal een sterke nationale identiteit; veel staten bestonden uit meerdere (soms etnische) groepen die in verschillende mate verzet hadden geboden of juist hadden samengewerkt met de kolonisator. Ongelijke en vaak exploitatieve economische verhoudingen gaven aanleiding tot binnenlandse conflicten, waarin de oude kolonisator zich regelmatig mengde. In andere regio's vormden oude staten hun instituties om naar westers model of namen westerse ideologieën aan. Het is lastig om in algemene termen over postkoloniale samenlevingen te

[21] Cox & Sinclair, *Approaches to World Order*.
[22] Fanon, *De verworpenen der aarde*.
[23] Said, *Orientalism*.

schrijven, omdat ze onderling sterk verschillen (en ze over één kam scheren een vorm is van oriëntalisme), maar één ding hebben ze toch gemeen: de **invloed van kolonialisme** op hun ontwikkeling is niet meer weg te denken.

Aan de ene kant zien we dat alle drie stromingen elementen uit het marxisme ontlenen, aan de andere kant gaan ze alle drie verder dan het marxisme in hun analyse van met name culturele en ideologische factoren. Ze lopen daarmee in de pas met ontwikkelingen in de rest van het vakgebied die samengevat worden onder de noemer constructivisme. Deze theorie wordt hierna nog uitgebreid besproken.

Behaviorisme, neoliberalisme en neorealisme

Vanaf de late jaren vijftig begonnen steeds meer wetenschappers in internationale veiligheidsstudies kritiek te uiten op de manier waarop vakgenoten hun theorieën ontwikkelden en toetsten. Zij vonden de oude methoden niet wetenschappelijk genoeg en vooral niet empirisch genoeg. Te veel werk leunde op een kleine selectie casestudies, zonder dat duidelijk werd in hoeverre de lessen uit hun geschiedenissen toepasbaar waren op andere situaties. Of nog erger, sommige auteurs verwezen helemaal niet naar empirisch bewijsmateriaal maar hielden zich enkel bezig met een quasi-filosofische afleiding van vuistregels die nimmer in de praktijk werden getoetst. Ook veel realisten die hun liberale tegenspelers luchtfietserij verweten, maakten zich schuldig aan dergelijke praktijken.

Ondertussen ontwikkelde zich vanaf de Tweede Wereldoorlog de economische wetenschap tot een echte wetenschap, die zich baseerde op harde gegevens en volwassen onderzoekstechnieken. Internationale veiligheidsstudies, en de sociale wetenschappen in het algemeen, moesten dat voorbeeld volgen. Voor- en tegenstanders van de nieuwe, vooral statistische methoden bestreden elkaar in het tweede Great Debate, dat uiteindelijk door de voorstanders werd gewonnen. De kritiek leidde in de loop van de jaren zestig en zeventig tot de ***behavioralist revolution,*** een complete omwenteling in de manier waarop wetenschappers binnen internationale veiligheidsstudies hun vak beoefenden.

Het behaviorisme is een epistemologische theorie die zijn naam ontleent aan de nadruk op **meetbaar gedrag**. In tegenstelling tot motieven of bedoelingen, die zich afspelen in de hoofden van actoren, zijn handelingen empirisch waar te nemen. Volgens behavioristen moet een wetenschap zich baseren op empirische waarneming en dus op handelingen, in plaats van zich in te laten met speculatie over achterliggende motieven. Hiermee namen zij afstand van de filosofische discussies tussen realisten, liberalen en (soms) marxisten. In plaats daarvan richtten zij zich op het verzamelen en verwerken van empirische data. De bijbehorende leuze was: 'Meten is weten.' Ze hadden het tij mee, want door de ontwikkeling van computers werd het in toenemende mate mogelijk om grote aantallen gegevens te bewaren en te bewerken.

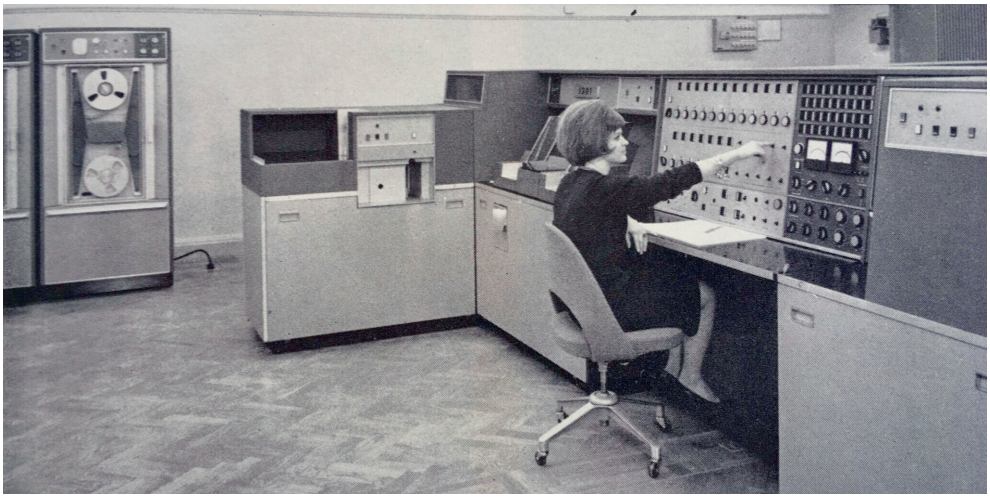
Voor het verwerken van hun data maakten behavioristen steeds meer gebruik van verfijnde statistische technieken. Later kwamen daar methoden uit de speltheorie en de rationelekeuzetheorie bij. Reproduceerbare resultaten, betrouwbare data en methodologische zuiverheid werden de belangrijkste criteria bij het beoordelen van onderzoeken.

Een voorbeeld is het Correlates of War Project aan de University of Michigan, dat in 1963 werd opgezet door J. David Singer.[24] De database bevat gegevens over alle oorlogen en *militarized disputes* vanaf 1816, waaronder gegevens over militaire inzet maar ook over de deelnemende staten, inclusief economische en demografische gegevens. Met deze gegevens kunnen wetenschappers onderzoeken of er concrete verbanden bestaan tussen bijvoorbeeld de economische productie en oorlogsdeelname, of tussen leeftijdsopbouw en oorlogsdeelname, of tussen regeringsvorm en het winnen of verliezen van oorlogen, en elke andere relatie waartoe de theorie aanleiding geeft. Elke factor die in de database is opgenomen, kan worden gecorreleerd met elke andere factor. In de loop van de tijd zijn niet alleen simpele verbanden onderzocht, maar zijn steeds uitgebreidere multivariate analyses ondernomen. De uitkomsten van deze veelgeciteerde onderzoeken vormen de basis voor weer verdere analyses. Tot zover de meest robuuste uitkomst is dat democratieën onderling geen oorlogen voeren.

Zowel het liberalisme als het realisme werden diepgaand beïnvloed door het behaviorisme. Beide gingen steeds meer nadruk leggen op empirisch onderzoek, waarbij zij gebruikmaakten van behavioristische onderzoekstechnieken. Dat resulteerde in twee benaderingen die neoliberalisme en neorealisme genoemd worden. Neoliberalen namen de liberale theorie in grote lijnen over, maar pasten die tegelijk aan om er behavioristisch onderzoek mee te kunnen verrichten. Neorealisten deden hetzelfde met de realistische theorie. Omdat wetenschappers uit beide stromingen nu gebruikmaakten van **dezelfde data en dezelfde technieken**, werd het eenvoudig om elkaars resultaten te evalueren en over te nemen. Op deze wijze leidde het behaviorisme dus tot een toenadering tussen neoliberalen en neorealisten. Onder marxisten leidde het behaviorisme niet tot grote veranderingen.

Al in de jaren zeventig namen liberalen behavioristische onderzoeksmethoden over. De belangstelling voor liberale thema's werd in die jaren aangewakkerd door de oliecrisis, een embargo op olie-export door Arabische staten naar staten die Israël steunden (waaronder de VS en Nederland), waar grote tekorten ontstonden. In de jaren tachtig nam de belangstelling nog verder toe, ditmaal aangejaagd door de liberaliseringen in het Oostblok. Ondertussen breidde de behavioristische invloed zich nog verder uit. Resultaat was het **neoliberalisme**, dat zich van het klassiek liberalisme onderscheidt door de systematische, door het behaviorisme beïnvloede benadering. Neoliberalen keren wel terug naar de oude liberale thema's als interna-

[24] Singer, *The Correlates of War.*



Figuur 3.10: Vroege computers waren niet eenvoudig te installeren of te bedienen, maar waren toch een stap vooruit ten opzichte van handmatige dataverzameling en -verwerking.

tionale samenwerking en internationale organisaties, ideële motieven en de invloed van democratie op buitenlands beleid. Robert Keohane en Joseph Nye systematiseren het idee van wederzijdse afhankelijkheid op vele beleidsterreinen tot een theorie van **complexe interdependentie**.[25]

Dankzij Michael Doyle en Bruce Russett wordt de **theorie van de democratische vrede** een voortdurend onderwerp voor gedegen, meestal kwantitatief onderzoek (en tegelijk een inspiratie voor westerse politici).[26] Het onderzoek naar internationale organisaties, hun werking en hun functies neemt zelfs zo in volume toe dat het **neoliberaal institutionalisme** door sommige wetenschappers als een eigen stroming gezien wordt, waaraan een toonaangevend tijdschrift (*International Organization*) verbonden is. Alle genoemde thema's waren al in het klassieke liberalisme aanwezig, ze worden nu echter systematisch uitgewerkt en empirisch onderbouwd.

Een soortgelijke ontwikkeling maakt ook het realisme door. Het **neorealisme** is vooral het werk van één onderzoeker, Kenneth Waltz, die de behavioristische kritiek op het klassieke realisme deelt en het tot zijn taak maakt om de theorie te systematiseren. In zijn zeer invloedrijke *Theory of International Politics* leidt Waltz uit de karakteristieken van het internationale systeem (anarchie) af wat het patroon moet zijn in het gedrag van staten (machtsuitbreiding en uiteindelijk onbedoeld

[25] Keohane & Nye, *Power and Interdependence*.
[26] Doyle, 'Liberalism and World Politics'; Russett, *Grasping the Democratic Peace*.

machtsevenwicht).[27] **Het systeem bepaalt** wat actoren kunnen en doen. Waltz trekt een directe vergelijking met de economische wetenschap, waar marktevenwicht eveneens verklaard wordt als onbedoeld resultaat van de handelingen van actoren die eigenlijk naar iets anders (maximale winst) streven. Voor de beschrijving van de handelingen van staten maakt Waltz vooral gebruik van inzichten uit de rationelekeuzetheorie waardoor met name het veiligheidsdilemma een veel prominentere plaats krijgt dan in het klassieke realisme. Een belangrijk verschil is verder dat Waltz nadrukkelijk stelt geen uitspraken te doen over het buitenlands beleid van specifieke staten, hij beschrijft alleen het systeem waarbinnen alle staten moeten opereren. Het neorealisme leent zich om deze reden minder gemakkelijk voor advies aan beleidsmakers of voor kritische reflectie op gevoerd beleid, al zijn er wel theorieën die Waltz' werk in die richting aanvullen.

Constructivisme

De plaats van het marxisme als derde belangrijke stroming in de internationale betrekkingen werd vanaf de jaren negentig van de twintigste eeuw geleidelijk aan ingenomen door het constructivisme. Achter deze noemer gaan, net als dat bij de andere benaderingen het geval was, verscheidene theorieën schuil. Soms wordt constructivisme als overkoepelende benaming gebruikt, soms poststructuralisme of postpositivisme.

Constructivisten zetten zich scherp af tegen het behaviorisme. Volgens constructivisten slaan behavioristen de plank mis door de belangrijkste actoren en processen in de internationale politiek voor te stellen als objectief. Anders dan natuurkundige processen spelen sociale processen zich namelijk vooral af in de hoofden van de mensen die eraan meedoen. Alle sociale verschijnselen – structuren, actoren en processen – **ontstaan uit sociale interactie**. Dat wil zeggen: ze worden werkelijk wanneer mensen ze, in hun gesprekken en in hun handelen, voorstellen als werkelijk. Dit proces noemen we sociale constructie.

Constructivisten maken een **onderscheid tussen harde feiten en sociale feiten**. Harde feiten zijn die waarmee de meeste natuurwetenschappers te doen hebben: objectief bestaande dingen die objectief waar te nemen zijn. Sociale feiten zijn 'dingen' die bestaan voor zover mensen ze voor waar aannemen. In internationale veiligheidsstudies – en overigens in alle maatschappelijke verkeer – zijn het aandeel en het belang van sociale feiten veel groter dan van harde feiten. De belangrijkste actoren en hun activiteiten krijgen vorm en effect doordat hun medewerkers, toeschouwers en subjecten ze voor waar aannemen. Alle collectieve entiteiten, waaronder de staat, de natie en de krijgsmacht, zijn sociale constructen.

[27] Waltz, *Theory of International Politics*; Zie ook: Robert O. Keohane, *Neorealism and its Critics*.

Figuur 3.11: Vlaggen van lidstaten van de VN. De staat is niet goed meetbaar of zelfs in een afbeelding weer te geven, omdat het een sociale constructie is die verschillende personen (regeringsleiders, ambtenaren), gebouwen, inboedel, bevoegdheden en symbolen, zoals deze vlaggen, met elkaar verbindt.

Her en der spelen harde feiten wel een rol, maar deze rol is ondergeschikt aan die van sociale feiten. Kinetische energie is een hard feit; waar en wanneer kinetische energie zal worden ingezet omdat krijgsmachten overgaan tot daadwerkelijk gebruik van geweld, is een sociaal feit. In internationale veiligheidsstudies is het laatste een interessanter gegeven dan het eerste. Dit vakgebied houdt zich niet direct bezig met de fysieke consequenties van het gebruik van vuurkracht, maar wel met de effecten daarvan op de verhoudingen tussen de verschillende deelnemers aan de internationale politiek.

Het zal duidelijk zijn dat sociale feiten niet op dezelfde manier vastgesteld kunnen worden als harde feiten. Er is **geen werkelijkheid die losstaat van de waarnemer**. Er is dus ook geen mogelijkheid om deze processen 'objectief' te meten. Het is allicht mogelijk een meetlat te leggen langs een voorwerp en dat kan informatie opleveren die van belang is in de natuurwetenschappen; het is niet mogelijk op dezelfde eenvoudige wijze een meetlat te leggen langs bijvoorbeeld 'de staat'. Wat zou zo'n meetlat willen meten? Welke maten staan erop aangegeven? De fundamentele fout is dat behavioristische methoden sociale feiten behandelen als harde feiten. Volgens constructivisten kunnen wetenschappers beter hun aandacht verleggen naar het proces van sociale constructie zelf, omdat daar immers bepaald wordt hoe het sociale feit eruit komt te zien. Het discours (gesprek in brede zin, inclusief teksten en beelden) zou het primaire object van onderzoek moeten zijn.

Sociale feiten zijn ook nooit waardenvrij. Aan elke activiteit kleeft onvermijdelijk goedkeuring of afkeuring, aan elke actor wordt altijd een autoriteit (of gebrek daaraan) toegekend. Dit gebeurt tijdens en in het proces van sociale constructie. Het

wil zeggen dat **macht en machtsuitoefening altijd al ingebakken** zitten **in elk sociaal feit**. Het is mogelijk om het aantal militairen en politieagenten te turven, of de hoogte van de overheidsbestedingen aan binnen- en buitenlandse veiligheid, maar dan zien we het belangrijkste machtseffect al over het hoofd. De staat bestaat namelijk vooral in het gezag dat hij kan uitoefenen over zijn ambtenaren en zijn burgers, of beter gezegd: dat bepaalde personen uit naam van de staat kunnen uitoefenen over anderen. Wie kan zeggen namens 'de staat' te spreken, geniet een autoriteit die hij anders niet had bezeten. Juist dat is het opvallendste kenmerk: dat mensen aan dit abstracte begrip een concrete invulling geven door hun gedrag erop af te stemmen.

Het gegeven dat de belangrijkste actoren en processen sociaal geconstrueerd zijn, impliceert dat zij vatbaar zijn voor veranderingen in de manier waarop mensen over hen denken. Sociale constructie is geen eenmalig proces dat resulteert in een onveranderlijk eindproduct, maar een **voortdurend herhalend proces** waarin de ontstane constructies telkens opnieuw worden gereconstrueerd. Als gevolg hiervan veranderen actoren en processen voortdurend van vorm. Soms verandert hun naam, soms hun functie, soms hun samenstelling – of alle tegelijk. Dit is wat Alexander Wendt uitdrukt in de titel van zijn invloedrijke artikel, 'Anarchy is what states make of it'.[28] Er gaat geen structureel effect uit van anarchie, zoals Waltz beweerde, omdat anarchie zelf voortdurend herschapen wordt.

Het vierde Great Debate werd vooral in de jaren negentig gevoerd tussen constructivisten enerzijds en liberalen en realisten anderzijds. Behavioristen bekritiseerden constructivisme als onwetenschappelijk; ook wetenschappers die oudere onderzoeksmethoden zoals historische casestudies gebruikten, betoogden dat politieke zaken wel degelijk objectief waargenomen konden worden. Ook dit debat bleef onbeslist. Constructivisme verdrong de oudere stromingen niet, maar vestigde zich als nieuwe stroming ernaast.

In internationale veiligheidsstudies hebben constructivisten hun onderzoek onder andere gericht op de constructie van **begrippen als veiligheid** (zie hoofdstuk 6)**, staat en natie** (hoofdstuk 8)**, en identiteit**. Het heeft inzichten opgeleverd in de dynamiek van conflicten als die in voormalig Joegoslavië gedurende de jaren negentig. In deze conflicten stonden groepen tegenover elkaar die uit naam van een natie een claim legden op gebieden die hun natie historisch zouden hebben toebehoord. De natie werd daarbij voorgesteld als een objectief bestaande en onveranderlijke entiteit. Aanspraken uit naam van de natie genoten in ruime kring autoriteit. De natie legde bovendien niet alleen een claim op gebied, ze eiste ook een keuze van individuele mensen om zichzelf in nationale termen te definiëren. Kinderen uit gemengd Servisch-Kroatische huwelijken moesten kiezen of ze Servisch waren of Kroatisch. Mensen die zichzelf altijd hadden gezien als Joegoslaaf, lid van een niet

[28] Wendt, 'Anarchy Is What States Make of It'.

langer bestaande natie, of als communist, lid van een klasse in plaats van een natie, kregen te horen dat hun keuze niet bestond. Wie niet aan de vereiste definities kon of wilde voldoen, kreeg te maken met repressie en in veel gevallen met moord en massamoord. Volgens constructivisten moet in de eerste plaats verklaard worden hoe de begrippen natie en identiteit, en de verbinding daartussen, in de jaren voorafgaand aan en tijdens de burgeroorlog opnieuw werden geconstrueerd. Daaruit kan ook de deelname van grote groepen mensen aan gewelddadige nationalistische bewegingen worden verklaard.

Wetenschappers staan niet neutraal tegenover de genoemde processen. Integendeel, in veel gevallen is de **wetenschap medeplichtig**. Juist de status van objectief waarnemer verleent de wetenschapper autoriteit in het discours en juist deze autoriteit kan een belangrijke rol spelen in de acceptatie van nieuwe begrippen en nieuwe definities van oude begrippen, bijvoorbeeld om issues als klimaatverandering op de agenda te krijgen. Het gevolg is dat wetenschappelijke onderzoeken en de stellingnames van wetenschappers in bijzondere mate kunnen bijdragen aan de sociale constructie van (altijd) politiek beladen begrippen. In dit opzicht trekken constructivisten de lijn van wetenschappelijke zelfkritiek door die de kritische theorie al had ingezet. Anders dan de kritische theorie ziet het constructivisme echter geen uitweg. Er is geen objectieve waarheid waarop, als hij hem eenmaal gevonden heeft, de wetenschapper zich kan beroepen. De wetenschap kan wel een nuttige bijdrage leveren door processen van sociale constructie en de bijbehorende belangen bloot te leggen.

De lage inschatting van het vermogen van de wetenschap om de wereld te verbeteren is in het vakgebied niet nieuw. Klassiek realisten waren al sceptisch over pogingen om oorlog uit te bannen. Het constructivisme sluit ook aan bij het liberale pleidooi voor rationele besluitvorming, namelijk door schadelijke ideologieën te ontmaskeren. Met het marxisme heeft het de nadruk gemeen op de rol van interne machtsverhoudingen op de formulering van buitenlands beleid. De mix van deze elementen is weliswaar nieuw, maar het meest onderscheidende element is toch de epistemologie, met de afwijzing van objectieve wetmatigheden en de bijbehorende nadruk op discours. Anders dan het behaviorisme is constructivisme niet alleen een methodologische of wetenschapsfilosofische benadering; dit element is onlosmakelijk verbonden met inhoudelijke inzichten.

Conclusie

Er bestaan verschillende manieren om de informatie in dit hoofdstuk overzichtelijk samen te vatten. Een daarvan is om de belangrijkste kenmerken van elke stroming in een tabel naast elkaar te plaatsen. Onvermijdelijk gaan hierbij nuances verloren die in de tekst wel aan de orde konden komen. Voordeel is echter dat de overeen-

komsten en verschillen tussen de benaderingen in één oogopslag te achterhalen zijn. Daarom:

	Liberalisme	**Realisme**	**Marxisme**	**Constructivisme**
Ontstaan	Vanaf 1919	Vanaf 1945	Vanaf 1919	Vanaf jaren tachtig
Bloei	Interbellum, jaren zeventig, na 1989	Tijdens Koude Oorlog	Tijdens Koude Oorlog	Nu
Pre- of descriptie?	Nadruk op prescriptie	Nadruk op descriptie	Mix van prescriptie en descriptie	Mix van prescriptie en descriptie
Zelfkritiek	Nauwelijks	Nauwelijks	Ja	Ja
Behavioristische invloed?	Ja, neoliberalisme	Ja, neorealisme	Nee, empirie en methodiek al eerder belangrijk	Nee, afwijzend
Onderzoeksinteresses	Samenwerking, internationale organisaties	Oorlog, machtsbalans	Ongelijkheid en uitbuiting	Identiteit, veiligheid, staat en natie
Belangrijkste actor	Staat, maar andere spelen ook een rol	Staat	Klasse	Sociale constructie
Doelen van de belangrijkste actor	Divers, inclusief welvaart en ideële doelen	Overleven en machtsuitbreiding (‘interests defined as power’)	Klassenstrijd (bourgeoisie: macht vasthouden; arbeiders: revolutie)	Vooral onbedoelde effecten
Hoop op vrede?	Ja, door samenwerking	Tijdelijk en beperkt, door machtsevenwicht	Ja, na de revolutie	Ja, maar geen aangewezen mechanisme

Tabel 3.1: Benaderingen

Een tweede manier om deze informatie te ordenen is opnieuw een tabel. In deze tabel staan niet de benaderingen opgesomd, maar de belangrijkste debatten tussen wetenschappers in het vakgebied over de manier waarop internationale betrekkingen het best bestudeerd kunnen worden. Hoewel de tekst de nadruk legde op

de stromingen, zijn de onderlinge debatten ruimschoots aan de orde gekomen. De tabel zou dan ook weinig nieuws moeten bevatten. Wanneer de tabel echter vergeleken wordt met de vorige, zal blijken dat ze informatie bevat die in de vorige tabel onderbelicht bleef. Omgekeerd ontbreekt in deze tabel informatie die de vorige tabel wel bevatte. Beide tabellen kunnen moeilijk gecombineerd worden tot een enkele tabel; deze zou te veel ongelijksoortige informatie bevatten om in één format te presenteren. Ook aan deze tabel kleeft natuurlijk het nadeel van nuanceverlies; ook deze tabel biedt het voordeel van overzichtelijkheid.

	I	II	III	IV
Wanneer?	Vlak voor en na de Tweede Wereldoorlog	Jaren zestig	Jaren zeventig en tachtig	Vanaf jaren negentig
Partijen?	Realisten vs. liberalen	Behavioralisten vs. traditionele onderzoekers	Marxisten vs. liberalen vs. realisten (interparadigm debate)	Constructivisten vs. behavioralisten
Waarover?	Prescriptie, moraliteit van actoren	Empirisch bewijs, onderzoeksmethoden	Wederzijdse onbegrijpelijkheid, ontologie	Wetenschapsfilosofie, ontologie
Uitkomst?	Realisme dominant	Behavioralisme dominant	Meerdere stromingen naast elkaar	Meerdere stromingen naast elkaar

Tabel 3.2: Great Debates

Welke tabel geeft het vakgebied het beste weer? Beide overzichten hebben voordelen en nadelen. Geen van beide kan het volledig zonder de voorafgaande tekst stellen. Elk presenteert echter een deel van de informatie uit de tekst op overzichtelijker wijze dan de tekst zelf kan doen. Elk is een nuttig didactisch hulpmiddel, meer niet. Iedere weergave van de posities en de debatten in het vakgebied doet onvermijdelijk het ene of het andere argument tekort. Dat geldt ook voor de tekst.

Kernpunten

- Het realisme richt zich op het gedrag van staten. Staten streven naar macht en veiligheid, en vertrouwen daarvoor uiteindelijk op (inzet van of dreigen met) militaire middelen.
- Het liberalisme benadrukt samenwerking en de organisaties en mechanismen die samenwerking bevorderen. Liberalen zijn optimistisch over de mogelijkheden van coöperatie.
- Het marxisme en zijn navolgers leggen de nadruk op uitbuiting, met name tussen Noord en Zuid. Internationale betrekkingen staan in het teken van het kapitalistische economische systeem, dat desnoods met geweld wordt afgedwongen.
- Het constructivisme beschouwt de belangrijkste actoren en processen in de internationale betrekkingen als producten van sociale interactie. Hun aard en werking worden bepaald door de manier waarop mensen erover praten en denken.
- Debatten tussen verschillende benaderingen hebben het onderzoek in de internationale betrekkingen vormgegeven, en daarmee ook de onderzoeksresultaten.

Kernvragen

- Wat zijn de belangrijkste actoren en processen volgens liberalen? En volgens realisten, marxisten en constructivisten?
- Welke rol spelen prescriptie en descriptie in de besproken benaderingen? Welke rol speelt wetenschappelijke zelfkritiek?

Aanbevolen literatuur

Buzan, B. & L. Hansen. *The Evolution of International Studies*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

Der Derian, J. *International Theory: Critical Investigations*. Londen: Palgrave Macmillan UK, 1995.

Doyle, M.W. *Ways of War and Peace: Realism, Socialism and Liberalism*. New York: WW Norton, 1997.

Keohane, R.O. *Neorealism and its Critics*. New York: Columbia University Press, 1986.

DEEL II

Kernconcepten

HOOFDSTUK 4

Oorlog

Jan Willem Honig

Inleiding

Zoek je naar een definitie van **het begrip oorlog**, dan ontdek je al snel dat er **geen eensluidende definitie** bestaat dat het fenomeen eens en voor altijd en voor iedereen afdoende vastlegt. Als je woordenboeken van de Nederlandse taal erbij pakt waarin de algemeen geldende betekenis ten tijde van publicatie behoort te staan, dan kom je daar onmiddellijk markante verschillen tegen. De online Van Dale schrijft bijvoorbeeld dat oorlog 'strijd tussen twee of meer volken' is, terwijl de Prisma-app op mijn computer 'ernstige strijd tussen landen of volken waarbij wapens worden gebruikt' als betekenis geeft. Wat is het verschil tussen 'strijd' en 'ernstige strijd'? Waar ligt de scheiding tussen ernst en niet-ernst? Moet alle strijd niet als ernstig beschouwd worden? Wat is trouwens 'strijd'? Een heftige woordenwisseling, of een meningsverschil waar fysiek geweld aan te pas moet komen zoals de Prisma suggereert? En waarom zegt de een dat oorlog iets is 'tussen landen en volken' en de ander alleen 'tussen volken'? Kan het Land van Maas en Waal partij zijn in een oorlog tegen het Land van Cuijk? Bedoelt Prisma misschien 'staat' in plaats van 'land'? En welke constellatie van mensen vormt een volk? Zijn dat de burgers van een internationaal erkende soevereine staat of, meer onbestemd, de leden van een natie?

De gangbare begripsvorming van oorlog

Het zal niet verrassen dat academische experts niet erg tevreden zijn met woordenboeken. Ze bevatten tegenstrijdigheden en vaagheden. Ze geven geen definities die op zichzelf kunnen staan en die duidelijk zijn zonder enige verdere verklaring van deelbegrippen. **Wetenschappers** komen echter vaak niet zo veel verder. Ook zij zijn **niet eensgezind** en eensluidend. Dat wordt ingegeven door de misschien wat vreemd overkomende spanning die enerzijds oprijst uit de verwachting dat de wetenschap verschijnselen met grote nauwkeurigheid beschrijft en definieert, maar anderzijds uit de druk dat wetenschappers tegelijkertijd oorspronkelijke invalshoeken ontwikkelen.

Verder maakt het uit welke wetenschappelijke discipline men volgt of zelfs welke intradisciplinaire specialisatie men vertegenwoordigt. Zo zullen historici van de negentiende en twintigste eeuw geen probleem hebben om oorlog als een hoofdzakelijk interstatelijk verschijnsel te zien, maar een mediëvist die een periode zonder staten (of zelfs naties) bestudeert zal dat als weinig nuttig beschouwen. Voor internationaal juristen heeft de invalshoek van de mediëvist weinig waarde omdat zij oorlog als een internationaal-rechtelijk begrip zien dat, zuiver juridisch gezien, niet van toepassing is op niet-statelijke conflicten. Voor de leer van de internationale betrekkingen geldt die voorkeur voor het moderne interstatelijke ook. Staten zijn immers de entiteiten bij uitstek die oorlog voeren en zo de (in)stabiliteit van de internationale politieke orde bepalen. Sociologen en antropologen tot slot hebben nooit veel belangstelling voor oorlog op zich getoond.[1] Zij geven de voorkeur aan de veel bredere categorie van 'sociale conflicten' en benaderen die als een onwelkom verschijnsel dat bestreden wordt door maatschappijvorming – wat een schril contrast biedt met politieke wetenschappen, waar maatschappijen in hun politieke gedaante veelal als organisaties toegespitst op oorlogsvoering gezien worden.[2] Zo zie je dat wetenschappelijke benaderingen in hun toespitsingen niet vrij zijn van normatieve vooronderstellingen.

Dat laatste zie je ook in de keuze van bijvoeglijke naamwoorden waarmee militaire denkers en experts pogen typen van oorlogen te karakteriseren en te verduidelijken. Vaak worden ze in tegengestelde paren gepresenteerd, zoals in geregeld-ongeregeld, conventioneel-onconventioneel en beperkt-onbeperkt (of absoluut en totaal). Is al niet meteen duidelijk wat er precies geregeld, conventioneel en beperkt aan oorlog kan zijn, er wordt ook impliciet een waardeoordeel geveld. Geregeld, conventioneel en beperkt voelen intuïtief beter aan dan de tegengestelde vorm. Soms bestaat die tegengestelde vorm stilzwijgend: hybride oorlog bijvoorbeeld veronderstelt dat er ook een 'pure' en dus waarschijnlijk betere vorm bestaat.

Heeft de wetenschap al problemen met definitie (en objectiviteit), oorlog is ook een politiek beladen term. Regeringen schrikken er veelal voor terug om het 'o'-woord te gebruiken om hun bevolking niet te zeer te verontrusten, en om te vermijden dat allerlei internationaal- en binnenlandsrechtelijke verplichtingen moeten worden nagekomen. Zo noemde de Russische president Poetin zijn invasie van Oekraïne in 2022 een 'speciale militaire operatie' en vermeed de Amerikaanse president Bush het woord angstvallig bij de inval in Irak in 2003. De Britse regering heeft de oorlog met Argentinië in 1982 nooit als dusdanig erkend, maar sprak over 'the Falklands

---

1 Joas & Knöbl, *Kriegsverdrängung*; Waardevolle uitzonderingen zijn: Malešević, *The Sociology of War and Violence* en Centeno & Enriquez, *War & Society*. Voor een zeldzame, maar niet bijzonder systematische filosofische benadering, zie Grayling, *War: An Enquiry*.

2 Vandaar de ophef die de theorie van de Amerikaanse socioloog Charles Tilly – 'war made the state, and the state made war' – binnen zijn discipline veroorzaakte, maar die grote aantrekkingskracht uitoefende op politieke wetenschappers en historici: Tilly, *Coercion, Capital, and European States,* met name hoofdstuk 3.

Conflict'. Aan de andere kant vinden politici het minder een probleem om oorlog in overdrachtelijke zin te gebruiken om hun bevolking ervan te overtuigen dat ze een maatschappelijk probleem serieus nemen. Zo verklaarden de Amerikaanse president Nixon meer dan vijftig jaar geleden 'a war on drugs' en de al genoemde president Bush in 2001 'a war on terror' na de terroristische aanslagen van 9/11.

Toch hebben de meeste mensen in de dagelijkse praktijk geen moeite met het herkennen en benoemen van oorlogen. En dat geldt niet alleen voor oorlogen die in hun nabijheid plaatsvinden, maar ook voor die in andere culturen en in andere tijden, zelfs tot in het verre verleden van de oertijd.[3] Dat wij algemeen erkennen dat oorlog een transhistorisch maar ook transcultureel verschijnsel is, geeft een aanzet voor een aanpak die in plaats van in een definitie uit te monden tot beredeneerde kenmerken van een begrip tracht te komen. Wat zijn de sleutelelementen die we met oorlog associëren en waarvan we veronderstellen dat ze een fundamenteel en constant aanwezig attribuut zijn?

Dit hoofdstuk stelt **vier hoofdkenmerken** voor die met de volgende sleutelwoorden kunnen worden aangeduid: **geweld, gemeenschap, gemeenschapsbelang en vijand**. De volgende paragraaf zal dit kort rechtvaardigen, waarna uitgelegd wordt hoe de theorie die de meest gangbare begripsvorming van oorlog weergeeft, het realisme, met deze vier kenmerken omgaat. De derde en vierde paragrafen ontwikkelen dan een kritiek die in brede zin als liberaal en constructivistisch gezien kan worden. Beide paragrafen nemen ieder twee kenmerken als paar onder handen: eerst gemeenschap en gemeenschapsbelang en daarna geweld en vijand. De reden is dat zonder een idee van gemeenschappelijk belang er geen oorlogsgemeenschap is, en zonder die twee geen rechtvaardiging en praktische mogelijkheid bestaat om oorlogsgeweld toe te passen tegen een opponent die als vijand is geïdentificeerd. De discussie leidt in de laatste, concluderende paragraaf tot de vraag of de aard van de oorlog, zoals veelal wordt geloofd, onveranderlijk is of dat hij daarentegen een product is van telkens veranderende elementen.

Het hoofdstuk benadert oorlog dus vanuit twee invalshoeken, die, zoals gaandeweg duidelijk zal worden, radicaal verschillend zijn in theorie én in de praktijk. Beide zijn, misschien tot verrassing van sommige lezers, terug te voeren op de ideeën van de vroeg-negentiende-eeuwse Pruisische generaal en militair denker, Carl von Clausewitz. Dat geldt trouwens ook voor het raamwerk van de vier kenmerken van oorlog dat hier gevolgd wordt.[4] Er zal hier niet gepoogd worden (zoals Clausewitz waarschijnlijk beoogde) om de twee visies met elkaar te verenigen. Maar wat wel getracht zal worden is – met het voordeel van twee verdere eeuwen van vechten en denken over oorlog – om een **raamwerk met sleutelbegrippen** en vragen aan te

3 Keeley, *War Before Civilization*.

4 De keuze is verder beïnvloed door de structuur en analyse van Martin van Creveld in zijn *On Future War*, een werk dat op zijn beurt diepgaand geïnspireerd is door Clausewitz.

reiken die lezers in staat stelt het sociale fenomeen van oorlog beter te begrijpen en zelf verder te blijven bevragen.

De vier kenmerken van oorlog

Geweld wordt alom gezien als een *sine qua non*, een attribuut zonder welke oorlog niet als oorlog erkend kan worden. Onder geweld verstaat men in het algemeen het aanwenden van een kracht die een fysieke, destructieve verandering in haar omgeving teweegbrengt.[5] De Britse generaal Rupert Smith heeft het effect van die kracht bondig samengevat als 'force kills people and destroys things'.[6] Het gebruik van geweld impliceert een tweede kenmerk, namelijk dat het ingezet wordt tegen een bijzondere categorie van mensen en dingen die omschreven kan worden als '**vijand**' en 'vijandelijk bezit'. Oorlog veronderstelt verder het bestaan van een vijandelijke wederpartij die ook geweld moet gebruiken – want eenzijdig gebruik dat geen weerstand ondervindt, is immers geen oorlog maar een slachtpartij. Een derde kenmerk is dat oorlog wordt aangemerkt als een **groepsverschijnsel**. Twee vechtende mensen voeren geen oorlog. Het begrip veronderstelt dat minstens twee groepen tegenover elkaar op het strijdtoneel staan. Maar wat bindt de groepen samen tot een gemeenschap die bereid en ook in staat is tot een gewelddadige strijd met een andere gemeenschap? Hier komt een vierde kenmerk naar voren: er moet een **gemeenschappelijk belang** zijn dat zo 'tegenstrijdig' is met het belang van een andere groep dat het een gewelddadige botsing rechtvaardigt. Met andere woorden, oorlog gaat om 'iets' en dat iets kan worden samengevat als het veiligstellen van een algemeen erkend gemeenschappelijk belang.

Oorlog kan dus omschreven worden als een gewelddadig instrument dat menselijke gemeenschappen tegen elkaar gebruiken ter bevordering van hun eigen maatschappelijk belang dat tegenstrijdig is met dat van de andere gemeenschap. Dat maakt echter niet dat iedere gemeenschap die slaags raakt met een andere over welk vermeend groepsbelang dan ook oorlog voert. Een gewelddadige strijd tussen twee groepen voetbalsupporters is geen oorlog. Het verschil ligt in de aard van het eigenbelang: het moet van zo'n fundamenteel belang zijn dat het gebruik van dodelijk en vernietigend geweld is toegestaan. Oorlog is het enig menselijk bereik waarin dodelijk geweld gebruikt mag worden tegen andere mensen. Bij gebruik elders (of met oneigenlijk gebruik in een oorlog) zou het bestempeld worden als moord en dus als een misdaad.[7] Het moet dus een speciaal soort gemeenschap zijn met aanspraak op bijzondere groepsbelangen die het geoorloofd is om zich van dit uitzonderlijke

5 Stone, 'Cyber War Will Take Place!', 104.

6 Smith, *The Utility of Force*, 6.

7 De enige uitzondering buiten een oorlogssituatie die de ernst en uitzonderlijkheid van het opzettelijk doden onderstreept, is zelfverdediging tegen een directe doodsdreiging.

instrument te bedienen en andere mensen te doden en hun bezit te vernietigen, terwijl men tegelijkertijd eigen mensen en bezit op het spel zet.

Deze laatste twee zaken – de aard van de gemeenschap en haar bijzondere belangen – verdienen verdere analyse. Dat geldt ook voor de wijze waarop het gebruik van geweld gemeenschapsbelangen veiligstelt en wie als object daarvan wordt aangemerkt. Wat gemakkelijk over het hoofd gezien wordt, is dat oorlogsgeweld een indirecte uitwerking heeft. Behalve in gevallen waarin het totale uitmoorden van een vijandelijke gemeenschap het oorlogsdoel is en geweld tot de *be all and end all* van oorlog wordt, gaat het er in bijna alle oorlogen om de vijanden die de gewapende strijd overleven te beïnvloeden door het doden van een aantal van hun gemeenschapsgenoten. Oorlog vereist dus in principe een discriminerend gebruik van geweld. Echter, wiens dood en wiens overleven het bereiken van het oorlogsdoel vergemakkelijken of bemoeilijken is niet altijd eenvoudig te bepalen. Hetzelfde geldt voor de 'dingen' die men verwoest. Zoals we in de vierde paragraaf dieper zullen uitspitten, is de begripsvorming hiervan problematisch, wat grote, praktische gevolgen heeft voor de oorlogsvoering.

Een diepgaande analyse van de aard van deze vier oorlogskenmerken wordt niet in alle wetenschappelijke disciplines, en met name de internationale betrekkingen, als een bijzondere vereiste gezien. Vooral het realisme is in staat geweest door bepaalde simplificaties een compact en coherent – en daardoor zeer populair – begrip van oorlog te ontwikkelen dat een aantal van de zojuist benoemde kwesties en hun implicaties lijkt te omzeilen. Laten we daarom kort met het realisme beginnen voordat we uitleggen dat er meer te zeggen valt – of sterker, dat er meer gezegd moet worden – om zo uiteindelijk misschien niet tot een definitie van oorlog te komen, maar ten minste tot een beter begrip van de belangrijkste eigenschappen en problemen van dit fenomeen.

Het begrip 'oorlog' volgens het realisme

Een van de belangrijkste theoretische benaderingen in de internationale betrekkingen die de minste moeite heeft om de centrale elementen van oorlog te duiden, is het realisme. Realisten nemen als uitgangspunt dat er maar één type gemeenschap telt in de wereld van de internationale betrekkingen en dat is de staat. Het fundamentele belang dat de staat najaagt, is het verzekeren van zijn eigen overleven. Dat betekent dat de staat als onmiddellijk, dagelijks doel het verwerven van machtsmiddelen nastreeft die zijn overlevingskansen vergroten. Omdat andere staten hetzelfde doel nastreven en met elkaar concurreren over het bezit van machtsmiddelen, worden zij onvermijdelijk elkaars vijand. Oorlog wordt in het realisme dus gezien als gewapende strijd tussen staten met als uiteindelijk doel voor iedere staat het zelfbehoud

door middel van gewelddadige zelfhulp. Zie hoofdstuk 3 als je meer wil weten over het realisme.

Voor het realisme is het niet van groot belang hoe geweld precies werkt.[8] Ze nemen aan dat het belangrijkste kenmerk van de staat gevormd wordt door zijn beheersing van een geweldsmonopolie. Daarmee dwingt de staat binnen de grenzen waar zijn monopolie heerst orde en rust af. Die interne vrede stelt hem in staat om belasting te heffen en andere binnenlandse machtsbronnen te exploiteren die het creëren en handhaven van een strijdmacht mogelijk maken. Deze strijdmacht wordt essentieel voor het zelfbehoud van de staat geacht.

Een realist is niet geïnteresseerd in de manier waarop een krijgsmacht intern de vrede bewaart en hoe deze extern oorlog voert; en wie er deel van uitmaken en hoe ze gemotiveerd worden, houdt realisten slechts oppervlakkig bezig. Wat telt is dat deze strijdmacht zo sterk mogelijk is en ondergeschikt aan de staatsregering. Omdat regeringen geacht worden effectieve macht uit te oefenen over maatschappij en strijdmiddelen, volgt daaruit dat zij de hoofdvijand van andere staten vormen. Om de macht van een wedijverende vijandelijke regering aan te tasten wordt het directe militaire doel die regering te beroven van haar gewapende bescherming. Met andere woorden, de interstatelijke oorlogsvoering draait om de directe vernietiging van het essentiële machtsmiddel dat een regering in het zadel houdt, hun strijdkrachten. Simpel gezegd, een staat geeft zich over en een bevolking onderwerpt zich indien zij op deze manier weerloos gemaakt zijn en hen niets anders resteert dan de dood of overgave. Tussen die twee opties lijkt de keuze eenvoudig.

Dit model van de internationale politiek en interstatelijke oorlogen is zeer invloedrijk. Aan de ene kant komt dat omdat het kracht ontleent aan een wijdverbreid mensbeeld dat stelt dat de mens gedreven wordt door een egoïstische *Wille zur Macht,* zonder welke zij niet kunnen overleven in een wereld vol mensen die met elkaar wedijveren in het bemachtigen van zo veel mogelijk schaarse overlevingsbronnen.[9] Dit mechanisme dat eigenlijk van toepassing is op individuen, wordt geprojecteerd op sociale verbanden en met name op de staat. Aan de andere kant lijkt het model wel degelijk aan de werkelijkheid te beantwoorden. Vooral in de negentiende en de twintigste eeuw beheersen (Europese) staten het internationale wereldtoneel.[10] De belangrijke oorlogen zijn die tussen staten, en ze worden inderdaad gevoerd door staatslegers die proberen elkaar te vernietigen om zo een weerloos gemaakte vijandige regering hun wil op te kunnen dringen.

Dit model van oorlogsvoering vind je theoretisch onderbouwd terug in het werk van Clausewitz. Hij definieerde oorlog als ‘ein Akt der Gewalt um den Gegner zur

---

8 Voor een uitzondering waarin kort een direct verband met de theorie van Clausewitz wordt gelegd, zie Doyle, *Ways of War and* Peace, 20-21.

9 Morgenthau, *Politics among Nations*.

10 Bew, *Realpolitik*.

Figuur 4.1: De Pruisische generaal en militair denker, Carl von Clausewitz (1780-1831).

Erfüllung unseres Willens zu zwingen.'[11] In deze definitie – die Clausewitz al in de tweede alinea van zijn hoofdwerk poneert – worden staten doorgaans beschouwd als de twee wedijverende actoren, en zou de wil die zij vertegenwoordigen van staatspolitieke aard zijn.

Hiermee is de kous echter niet helemaal af. Hoewel Clausewitz zijn theorie formuleerde in een politieke wereld die gedomineerd werd door staten, had hij voldoende historisch besef en theoretische gevoeligheid om in te zien dat het beperken van zijn analyse tot staatsactoren en hun geregelde legers de theoretische en historische reikwijdte van zijn inzichten zou inperken. Met andere woorden: Clausewitz zou in dat geval geen algemeen geldend begrip van oorlog kunnen ontwikkelen zoals hij beoogde in navolging van de gangbare filosofische denkbeelden van zijn tijd.

Hoewel dit hoofdstuk niet gaat over Clausewitz en de vraag in hoeverre hij in zijn ambitie slaagde, komen een aantal van zijn bedenkingen en ideeën goed van pas om de zo wijdverbreide realistische benadering van oorlog kritisch te bevragen. Daarom gaan we nu dieper in op de kenmerken om met een genuanceerder begrip van oorlog te komen dan de realisten.

Politieke gemeenschappen en hun belangen

Van groot belang is **welke van de vier kenmerken** men als **uitgangspunt** neemt. Clausewitz begon in eerste instantie met **geweld**, omdat hij dat als het unieke hoofd-

[11] Clausewitz, *Vom Kriege*, boek I, hoofdstuk 1, paragraaf 1.

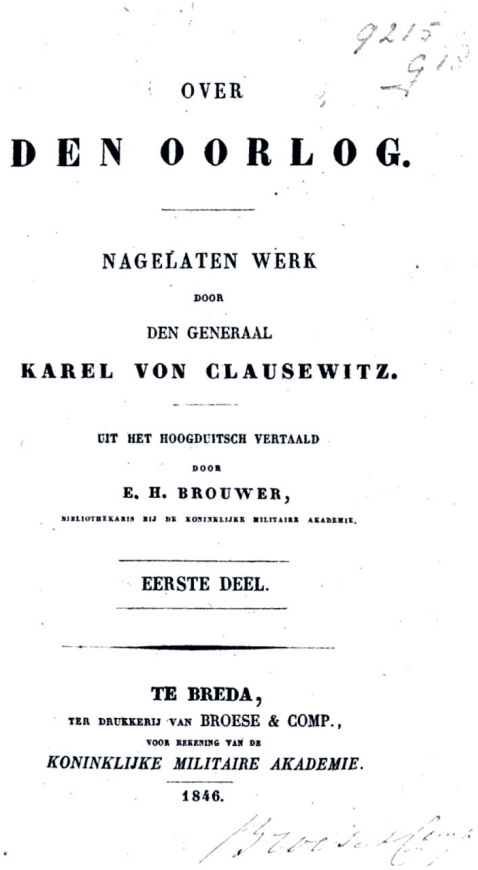
kenmerk van oorlog zag. En inderdaad, geweld is een noodzakelijke voorwaarde voor oorlog: zonder geweld is een oorlog nooit volledig oorlog. Echter, oorlog kan niet gelijkgesteld worden met geweld. Clausewitz kwam, zoals we nog zullen zien, later in zijn leven terug op het idee dat geweld als een op zichzelf staand primair fenomeen benaderd moest worden. Inderdaad lijkt het beter om met **gemeenschap** te beginnen. Immers, een gemeenschap formuleert het belang dat oorlog rechtvaardigt; ook identificeert zij de vijand en de wijze waarop deze met geweld aangepakt wordt. De keuze, organisatie en toepassing van oorlogsgeweld zijn zaken die voortspruiten uit het collectief. Geweld is dus uiteindelijk een middel dat gestuurd en gedragen wordt door de wil van de gemeenschap die gezamenlijk oorlog voorbereidt, voert en beëindigt.

Wat voor soort gemeenschap nu voert oorlog? We hebben al gezien dat deze vaak vereenzelvigd wordt met 'staat' of 'volk'. Maar aangezien staten en volkeren een beperkt historisch verschijnsel zijn en zelfs heden ten dage niet de enige gemeenschappen vormen die oorlog voeren, moeten we op zoek naar een breder begrip. Je wilt echter geen lange lijst van niet-statelijke oorlogvoerende groeperingen, zoals stammen, feodale heren met hun gevolgen, middeleeuwse steden, of revolutionaire, terroristische en militant religieuze groeperingen enzovoort. Het is zinniger om te vragen **wat deze samenraapsels van mensen verbindt** in algemenere zin. Moderne onderzoekers die gecharmeerd zijn van het begrip identiteit zullen misschien zeggen dat dát het is wat ze delen. Dat is zeker waar, maar het is niet zomaar een identiteit van cultuur, taal, seksuele geaardheid enzovoort. Een oorlogvoerende gemeenschap deelt een bijzondere, ***politieke* identiteit**. Het woord 'politiek' wordt meestal in verband gebracht met de processen en instituties die de gedeelde publieke belangen van een maatschappij beheersen, of korter gezegd: met de mensen die regeren.[12] Het voeren van oorlog wordt als een essentieel onderdeel van regeren gezien in de zin dat de politiek tot elementaire taak heeft een veronderstelde maatschappij te beveiligen en te verdedigen. Hoewel Clausewitz niet geheel consistent was in zijn gebruik van de term politiek, presenteerde hij toch een nuttige definitie van *die Politik* als de *Repräsentant* oftewel vertegenwoordiger (ook wel *Sachwalter* oftewel zaakwaarnemer) 'van alle belangen van de hele maatschappij'.[13]

Hoe zo'n gemeenschap tot stand komt en hoe deze een belangenbehartiger en -vertegenwoordiger verkrijgt die oorlogen leidt, zijn twee moeilijke, maar wel zeer belangrijke vragen. Immers, de band die gemeenschappen vormt en bijeenhoudt, bepaalt welke belangen de gemeenschap en hun leiders nastreven. Veelal ziet men bloedverwantschap als de meest fundamentele gemeenschapsband. Dat zie je het best bij de groepen van 'jagers en verzamelaars' die mensen vormen in een tijd waarin zij door het land zwerven en leven van wat het land van nature, zonder menselijke

[12] Zie bijvoorbeeld Dahl, 'What is Politics?', 1-11.

[13] Clausewitz, *Vom Kriege*, boek VIII, hoofdstuk 6B, paragraaf 17.



OVER

DEN OORLOG.

NAGELATEN WERK

DOOR

DEN GENERAAL

KAREL VON CLAUSEWITZ.

UIT HET HOOGDUITSCH VERTAALD

DOOR

E. H. BROUWER,

BIBLIOTHEKARIS BIJ DE KONINKLIJKE MILITAIRE AKADEMIE.

EERSTE DEEL.

TE BREDA,

TER DRUKKERIJ VAN BROESE & COMP.,

VOOR REKENING VAN DE

KONINKLIJKE MILITAIRE AKADEMIE.

1846.

Figuur 4.2: Het titelblad van de Nederlandse vertaling van het hoofdwerk van Clausewitz, *Vom Kriege*, gemaakt voor de Koninklijke Militaire Academie.

zorg, oplevert. Deze groepen jager-verzamelaars zijn echter klein. Wanneer mensen zich met het telen van voedsel gaan bezighouden en op landbouw gebaseerde samenlevingen vormen, worden de verbanden veel groter. Geboortegrond wordt dan samen met bloedverwantschap gaandeweg als basis van gemeenschap gezien.

De moderne nationale staat wordt vaak als een vervolmaking van dat proces gezien. De staat heeft als fundamenteel kenmerk een duidelijk herkenbare grenslijn die door het landschap getrokken is. Mensen die daarachter geboren zijn en zich met hun medestaatsburgers verder voortplanten behoren tot een bepaalde 'natie' (van het Latijnse *natus,* 'geboren'). De staat heeft bovendien de macht (of wordt verantwoordelijk geacht) om de natie op te voeden in een nationale cultuur (van *cultus,* 'telen'), met een bepaalde gemeenschappelijke taal, een gedeelde nationale geschiedenis en andere zaken die het gemeenschapsgevoel versterken. Het is dus begrijpelijk dat de nationale staat bij uitstek als het organisme gezien wordt dat oorlog voert. Het bezit zichzelf versterkende mechanismen om het gemeenschapsgevoel te voeden en te smeden tot een eenheid.

In de praktijk zijn er, **buiten staten en naties**, echter **altijd veel meer politieke groeperingen** geweest **die oorlog voeren**. De vaak als 'natuurlijk' beschouwde samenballing van krachten die aan de natie toegeschreven wordt – en die de nazi's als het principe van *Blut und Boden* samenvatten – is helemaal niet zo eenvoudig te duiden in de rommelige maatschappijen die de mensheid vormt. Niet alleen was zij altijd al gekenmerkt door migratie, maar de onderdanigheid aan staten en naties wordt regelmatig overtroefd door gevoelens en ideeën die tot de formatie van andere politieke verbanden en gevechtseenheden kan leiden. Marxisten, bijvoorbeeld, zagen de moderne mensheid als verdeeld in een bourgeoisie van *haves* en een proletariaat van have-nots die gedoemd waren een klassenoorlog te voeren. Deze oorlog zou onvermijdelijk in het voordeel van de laatste klasse beslecht worden zodra de arbeiders en boeren zich *en masse* bewust waren geworden van het onrecht van hun sociaaleconomische positie en zich lieten mobiliseren en organiseren om in opstand te komen. Dit idee van revolutie en klassenoorlog is van voorbijgaande aard gebleken.

Een religieus monotheïstisch geïnspireerd idee daarentegen dat de wereld verdeelt in ware gelovigen en ongelovigen heeft recentelijk weer opgang gemaakt en leidde in de afgelopen twintig jaar tot een mondiale golf van islamitisch geïnspireerd activisme waarvan de gewelddadige uitwassen door tegenstanders als terrorisme bestempeld worden. Deze golf lijkt weer af te zakken, maar er zijn nog altijd veel niet-statelijke actoren die aanhangers werven met een wirwar van ideologieën en tot geweld oproepen.

Een politieke gemeenschap maakt dus in het algemeen een onderscheid tussen vrienden en hun gemeenschappelijke vijanden. De wijdverbreide vooronderstelling van een liberaal-democratische politieke geloofsovertuiging is dat de mensheid in zijn algemeenheid van nature tot de vriendenkring behoort en dat zijn vijanden een minderheid vormen van zelfzuchtige machtswellustelingen die door hun onstilbare en compromisloze ambitie helaas in vele plaatsen van de wereld aan de macht weten te komen. Met dit idee werd in 1999 de westerse interventie in Kosovo ondernomen en in 2003 die in Irak. Zelfs binnen wat op het oog een schoolvoorbeeld van interstatelijke, internationale oorlog met geregelde legers lijkt – het conflict tussen Rusland en Oekraïne – zijn belangrijke niet-statelijke elementen waar te nemen. Zo mobiliseerden politieke partijen, oligarchen, bedrijven (met Gazprom als prominent voorbeeld), lokale gemeenschappen en zelfs 'bezorgde burgers' hun eigen militaire eenheden, en huurde één staat een 'geregeld' leger (in de zin van uitrusting en optreden) dat naast het reguliere staatsleger opereerde (de Wagner-groep). Burgers, waaronder het 'IT Army of Ukraine' en commerciële bedrijven zoals Elon Musks Starlink en het data-analysebedrijf Palantir, doneerden direct – buiten hun staat om – uitrusting en informatie voor de oorlogsinspanning. Deze ontwikkeling mag verrassend lijken, maar het is er één die typerend is voor het overgrote deel van de menselijke geschiedenis. De maatschappelijke fragmentatie in met elkaar

wedijverende en samenwerkende politiek agerende gemeenschappen (of het ontbreken van een duidelijk geweldsmonopolie zoals de klassieke staat die bezit) is in de geschiedenis een normaal verschijnsel. De wereldgeschiedenis laat dus allerlei gemeenschapsvormen zien – waarvan de nationale staat er slechts één is – die een geweldsmonopolie opeisen en trachten te behouden. Dat leidt veelal tot conflict tussen, maar ook binnen, gemeenschappen.

Maar wat **houdt deze groeperingen bijeen**? Is het, zoals de realist zal zeggen, simpelweg dwang en onderwerping aan de sterkste, getemperd door de hang van de zwakkeren naar zelfbehoud? Historici, sociologen en antropologen zullen aan deze dwang-logica zaken toevoegen als familiebanden, vriendschap, persoonlijk voordeel, nationalisme en andere politieke ideologieën, aanzien verworven door militair succes en gewenning die overgaat in gewoonte. Zo'n opsomming raakt de kern echter niet. Het laat slechts zien dat een gemeenschap niet door dwang alleen gevormd en beheerst wordt. Buiten dwang en naast gewoonte moet men erkennen dat mensen een mate van keuzevrijheid bezitten: ze kunnen, als zij niet tevreden zijn over de gemeenschap waarin zij toevallig geboren zijn, ervoor kiezen om hun gemeenschap te hervormen of een alternatieve variant te creëren. Zelfs bij de extreemste vorm van dwang bestaat er nog keus. Weliswaar is de ultieme vrije keus gereduceerd tot slechts één: onderwerping, of onttrekking aan dwang door te aanvaarden wat er logischerwijs op volgt: de dood. Zo'n situatie is echter wel een uitzondering. In de meeste gevallen worden mensen bijeengehouden door **gewoonte, gewenning en keuze**, waarin op de achtergrond **dwang** een rol kan spelen.

Voor welke groep kies je als het aankomt op de bereidheid te strijden voor een groep en oorlog? Wat zorgt ervoor dat gewenning en gewoonte standhouden en de keuze van wel of niet meedoen aan oorlog, niet tot afval van of oppositie tegen de eigen gemeenschap en zijn leiders leidt? Menselijke motivaties zijn complex – zeker bij de dreiging van een gewelddadige dood. Desondanks kun je zeggen dat oorlog en

Figuur 4.3: Het Russische gasbedrijf Gazprom wierf een militaire eenheid onder werknemers voor de oorlog tegen Oekraïne.

gebruik van geweld één heel bepaalde sterke motivatie naar boven halen: de wens om rechtgedaan te worden.[14]

Nu mag het idee van **oorlog als een rechtsmiddel** een ongewoon standpunt lijken.[15] De centrale plaats die geweld in oorlog geacht wordt in te nemen en daarmee de kwestie van leven en dood, betekent dat in de internationale betrekkingen en de krijgswetenschappen het begripsapparaat eerder inzet op 'het vitale landsbelang' van overleven en de daarvoor benodigde machtsmiddelen. Zelfs vele constructivisten zien politiek als een simpele machtsstrijd en doen legitimaties van oorlog gebaseerd op recht en onrecht af als onoprechte *speech acts* die de strijd om het machtsbehoud van elites maskeren. Meer liberale onderzoekers die een strenge afkeur van oorlog delen, kijken liever naar methoden voor het voorkomen of ontwijken van oorlog. Zij zien dan al gauw instituties – en dus ook de moderne (westerse) internationale rechtsorde – niet direct als een middel en motief voor oorlog, maar als een oplossing.[16]

Al deze benaderingen delen uiteindelijk een nogal onwrikbaar, niet aan fundamentele verandering onderhevig beeld van gemeenschappelijk politiek belang. Een nadruk op recht daarentegen doet je al snel realiseren dat wat precies als recht of rechtvaardig beschouwd wordt aan debat en verandering onderhevig is. Juist de variatie en sterke gevoelens die de verschillende ideeën van recht en gerechtigheid oproepen, maken het tot de voornaamste algemene drijfveer van oorlog. Zelfs als men bijvoorbeeld strijdt om grondstoffen te bemachtigen die men zegt nodig te hebben voor het vitale landsbelang van zelfbehoud, dan veronderstelt die handeling dat de eigen groep daar meer recht op heeft dan de groep die de grondstoffen bezit; bovendien is dit rechtsgevoel kennelijk zo sterk dat dit het gebruik van geweld rechtvaardigt. Dat maakt zelfbehoud voor mens en gemeenschap – omdat dezen zoals gezegd kunnen kiezen om het op te offeren – tot een morele keuze, ingegeven door overtuigingen van recht en onrecht.

Oorlog kan dus in de kern gezien worden als een middel om recht te halen en te verdedigen. Om oorlog te kunnen voeren, verzekert de strijdende groep zich van de steun van zijn leden door hen aan te spreken op hun rechtsgevoelens. Zo bezien kun je de staat als een rechtsgemeenschap bij uitstek beschouwen, een organisme dat recht maakt, spreekt en verzekert. Zowel binnenslands als naar buiten toe doet een stabiele staat dat door op te treden op een manier die een welwillende bevolking als gerechtvaardigd beschouwt. Wordt zijn handelen niet als gerechtvaardigd gezien, dan kan een staat zijn legitimiteit verliezen – wat zich kan uiten in het inhouden van

[14] Dhondt, 'Hoe de staat tot stand komt'; Honig, 'Warfare in the Middle Ages', 119-121.

[15] De traditie van de rechtvaardige oorlog sluit dit idee evenwel in zich. Zie bijvoorbeeld Walzer, *Just and Unjust Wars* en verder Welch, *Justice and the Genesis of War*.

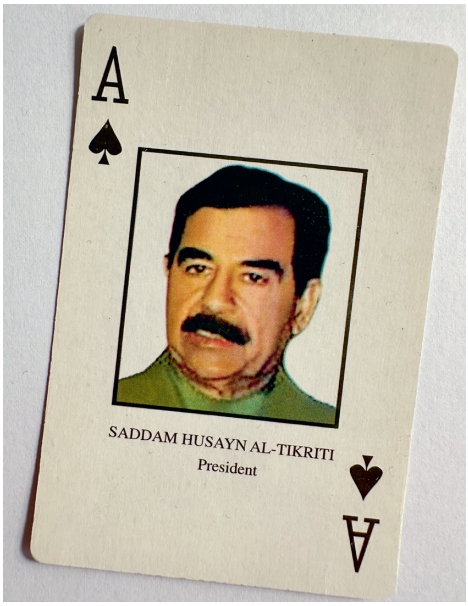
[16] Zo moet de wat ruime en ambigue bewoording van artikel 90 van de Nederlandse Grondwet ('De regering bevordert de ontwikkeling van de internationale rechtsorde.') begrepen worden.

steun voor een buitenlandse oorlog of, in het ernstigste geval, in het uitbreken van burgeroorlog.

De **menselijke hang naar recht en gerechtigheid** is een machtige sociaalpsychologische drijfveer voor het structureren en besturen van maatschappijen. Het kan beschouwd worden als de voornaamste publieke oorzaak voor oorlog, en in oorlogstijd versterkt het het moreel en zo de saamhorigheid en het weerstandsvermogen. Hoe kun je de Oekraïense militaire successen in antwoord op de Russische invasie van februari 2022 en de grote, vooral westerse, internationale steun voor Oekraïne anders verklaren dan door sterk gewortelde en gelijkgezinde percepties van recht en onrecht? Hoewel machtsbehoud en machtsuitbreiding vaak als sterkere motivaties gepresenteerd worden, is het opvallend dat een strijdende partij deze drijfveer zelden of nooit aan zichzelf placht toe te schrijven, maar alleen aan de vijand. De Russische president Poetin is geen uitzondering. Ook hij beriep zich op de rechtvaardigheid van zijn zaak om zich van buitenlandse en vooral binnenlandse steun te verzekeren. Hij mag daarin dan minder succesvol geweest zijn dan zijn tegenstanders, toch deelden alle strijdende partijen de overtuiging dat de *Wille zur Macht* geen afdoende rechtvaardiging voor oorlog is.

Een ander voorbeeld: de Golfoorlog van 1991. Velen zien de Iraakse verovering van Koeweit en de Amerikaanse reactie nog altijd als een strijd om een kritieke grondstof: olie. Geen enkele landsregering echter gebruikte dit argument om zich van binnen- en buitenlandse steun te verzekeren. De Verenigde Staten (VS) zeiden dat het om een onwettige daad van naakte agressie ging. Dat argument stelde het land in staat om de tot dan toe grootste internationale coalitie van meer dan vijftig landen achter zich te scharen om Koeweit te bevrijden. Als al die landen geloofd hadden dat het hoofdoogmerk van de VS het voor zichzelf veiligstellen van de Koeweitse olie was, dan was zo'n coalitie niet tot stand gekomen. Dat wil niet zeggen dat het gevoel voor gerechtigheid bij alle partijen even sterk was en andere motieven geen rol speelden, maar het kan wel als de grootste gemene deler gezien worden. En hoezeer men ook twijfelt aan het rechtsgevoel van de toenmalige Iraakse dictator, Saddam Hussein, zelfs hij deed een beroep op het onrecht dat Irak was aangedaan door Koeweit en andere Golfstaten: deze zouden te weinig waardering tonen voor al het bloed en geld dat Irak vergoten had in de achtjarige oorlog tegen Iran die de hele Perzische Golf voor een Iraanse overname behoed had.

Wat een gemeenschap tot en in oorlog samenbindt, is een gedeeld idee een gerechtvaardigde zaak te dienen. Wat als gerechtvaardigd beschouwd wordt, kan zeer uiteenlopen. Vladimir Poetin en Saddam Hussein vertegenwoordigen extreme posities in hun claims dat ze enkel gerechtigheid willen. De moeite die wij hebben om ons in hun positie te verplaatsen en onze snelle veroordeling, gevoed door morele verontwaardiging, duiden aan dat ook onze reactie geworteld is in een idee van onrecht. Oorlog wordt mogelijk omdat dat idee juist zo sterk verschilt van het idee van onze tegenstander. De zaak wordt politiek wanneer de zoektocht



Figuur 4.4: De Iraakse president Saddam Hussein verkondigde dat hij het recht bezat om Kuweit in 1990 aan te vallen. Deze actie leverde hem uiteindelijk een plekje op in de set speelkaarten met portretten van de meest gezochte mensen die de VS voor de invasie van Irak in 2003 verspreidde.

naar recht een zo'n sterk gemeenschappelijk belang oproept dat geweld een politiek legitiem rechtsmiddel wordt. Daarom gaan we nu in op hoe en tegen wie precies geweld recht behaalt.

Geweld en zijn object en effect

Hoe kan geweld helpen met het bereiken van een politiek doel, of meer algemeen: met het verdedigen en behalen van recht? **Hoe 'werkt' geweld?** En tegen wie moet het ingezet worden om een gemeenschappelijk politiek doel te bereiken? Met andere woorden: **Wie vormt 'de vijand'?**

Om met de laatste vraag te beginnen: de vijand bestaat uiteindelijk uit die mensen die de macht en legitimiteit bezitten om van hun gemeenschapszaak af te zien en die in staat zijn de wil van de tegenpartij te accepteren. In een interstatelijke context kan men zich dat gemakkelijk voorstellen als zijnde de regering die de wil van staat en staatsburgers vertegenwoordigt. Geweld wordt echter meestal niet direct tegen een vijandige regering ingezet. Gewoonlijk wordt het gericht op die mensen die de regering gewapenderhand beschermen, namelijk de statelijke strijdkrachten. Die laatste vormen de directe, operationele vijand. Alleen zij hebben te maken met dodelijk geweld als zij de hoofdvijand, de regering, dwingen tot het bekennen van haar ongelijk door haar verdedigingsmiddelen te vernietigen. De rest van de maatschappij, het volk, kan als een ongewapende en dus weerloze en machteloze entiteit

buiten de gevechtshandelingen worden gehouden. Het doet er niet toe of het volk vijandige gevoelens bezit of niet, het geldt in praktische zin niet als vijand.

Dit mag een wat schematische voorstelling zijn, maar men kan hieruit concluderen dat de hele vijandelijke gemeenschap in een oorlog niet altijd zonder onderscheid met daadwerkelijk en direct geweld wordt aangepakt. Dit leidt tot een belangrijke vraag: kan oorlogsgeweld beteugeld worden of is het onbeheersbaar? Het idee dat oorlog zich losweekt van de politiek en van nature ontaardt in een **escalatiespiraal** van steeds meer zinloos geweld is wijdverbreid. Enerzijds wordt het gevoed door *pop-psychology*: een geloof dat geweld zulke sterke emoties losmaakt (de spreekwoordelijke *Blutrausch*) en zulk ongewoon gedrag vertegenwoordigt dat mensen het moeilijk, zo niet onmogelijk, vinden zichzelf te beheersen – ondanks dat onderzoek aantoont dat de meeste mensen geen *natural-born killers* zijn en dat het veel moeite kost om militaire rekruten aan te leren hun vijand te doden.[17]

Overigens geeft Clausewitz een betere verklaring waarom het gebruik van geweld op zichzelf bezien, los van context, tot escalatie leidt.[18] Het is immers logisch dat een partij die een oorlog overweegt, deze wil winnen. Daarom zal deze meer geweld inzetten dan hij verwacht te ondervinden van zijn tegenstander. Die tegenstander kan dit echter gemakkelijk voorspellen en zal er dus bij gebaat zijn zijn eigen inzet te verhogen. Dat weet de eerste weer en zo wordt hij gedwongen tot een nog grotere inzet van geweld. Zo ontstaat er een escalatiespiraal die ertoe leidt dat beide partijen, op het moment dat vijandelijkheden uitbreken, onmiddellijk een maximum aan geweld zullen inzetten om hun tegenstander in één geweldige slag weerloos te maken. Tracht men een tegenstander niet te overtroeven, dan overhandigt men deze de overwinning.

Is het daarom verstandig, gezien de escalatiedynamiek die volgens Clausewitz inherent is aan het gebruik van geweld, om altijd zo snel mogelijk zo veel mogelijk geweld zonder onderscheid in te zetten? De meeste strijdkrachten en hun politieke leiders schrikken hiervoor terug. Maar westerse strijdkrachten, bijvoorbeeld, **hinken al gauw op twee gedachten**. Zij erkennen dat het niet gerechtvaardigd is om een hele maatschappij, en met name ongewapende burgers, in oorlogsgeweld te betrekken en pogen alleen militaire doelen en combattanten aan te vallen. Tegelijkertijd geloven zij ook in escalatie en de noodzaak de vijand te overvleugelen met geweld. In de oorlogspraktijk sporen deze twee ideeën alleen onder bijzondere omstandigheden met elkaar. Dit vereist enige uitleg.

Laten we beginnen met een voorbeeld van deze gedachtegang: de populaire militair-strategisch-operationele aanpakken van *overwhelming force* en *shock and awe*. Beide vertegenwoordigen een poging om het militaire, gewapende deel van een vijandelijke gemeenschap in de openingsdagen van een oorlog een zodanig geweld-

[17] Grossman, *On Killing*; Voor een discussie, zie Mann, *On Wars*, 361-369.
[18] Clausewitz, *Vom Kriege*, boek I, hoofdstuk 1, paragraaf 3-5.

dadige klap toe te brengen dat zo indirect diens regering en hele maatschappij op de knieën gedwongen worden. Ogenschijnlijk vertegenwoordigen overwhelming force en shock and awe strategieën om het geweld in te perken. Ze zijn in de eerste plaats gericht op als militair erkende doelen en, vooral met de laatste strategie, proberen geweld zo kort mogelijk toe te passen. Zij bezitten dus een klassieke, fysiek vernietigende component. Er wordt echter ook een belangrijk psychologisch effect beoogd. De vernietiging van militaire doelen is een teken voor de gehele vijandelijke gemeenschap dat verzet zinloos is. Vandaar dat westerse luchtmachten (met de Amerikaanse en Israëlische als belangrijke voorbeelden) belang hechten aan een massaal, geconcentreerd – en daarmee visueel en auditief overdonderend – gebruik van precisiebombardementen door veelal onzichtbare, uit de verte opererende vliegtuigen.

Het probleem van dergelijke aanpakken is niet zozeer dat één partij een grote overmacht moet bezitten (wat lang niet altijd het geval is), of dat er onbedoeld burgerdoelen geraakt worden (denk aan Gaza in 2023 of het Nederlandse bombardement op Hawija in Irak in 2015), maar dat er **twee belangrijke aannames** gemaakt worden. De eerste is dat de vitale kern van het directe verzet te benoemen is en dus te vernietigen valt en de tweede dat het uitschakelen daarvan indirect tot overgave leidt. Dit veronderstelt echter een te statische en mechanische opvatting van oorlog en oorlogsvoering, en hun verhouding tot de politiek. We illustreren dat met drie prominente recente praktijkvoorbeelden.

In de oorlog in Irak in 2003 was de hoofdvijand de dictatoriale **regering** van Saddam Hussein en, hoewel de vijandelijkheden door de VS geopend werden met een (mislukte) poging om Saddam door een precisiebombardement om te brengen, gold het geregelde Iraakse **leger** als de onmiddellijke **vijand**. Het Iraakse **volk** dat door Saddam werd onderdrukt, werd in principe gezien als **vriend**. Hoe gemakkelijk het ook was om Iraakse strijdkrachten van het slagveld weg te vagen met overweldigende vuurkracht en hun regering omver te werpen met de bezetting van de hoofdstad Bagdad, wat gaandeweg bleek is dat deze prestaties niet betekenden dat daarmee het reservoir van verzet binnen de Iraakse bevolking tegen een vreemde bezetting geneutraliseerd werd. Een geregelde oorlog veranderde in een volksopstand. In diezelfde periode vond een vergelijkbare dynamiek in Afghanistan plaats. Ook hier werd het Talibanregime snel omvergeworpen in 2001, maar dat overtuigde het volk er niet van zich aan de zijde van de invasiemacht en de door hen gecreëerde staat en regering te scharen.

Een derde voorbeeld is de Russische inval in Oekraïne in 2022. De hoofdvijand was ook hier de regering die als neonazi (en als marionet van de VS en Noord-Atlantische Verdragsorganisatie) werd bestempeld door de Russische regering. Opvallend was dat de Russen de Oekraïense geregelde strijdkrachten niet als een heel belangrijke directe, operationele vijand beschouwden. Omdat zij ervan uitgingen dat de band tussen regering, strijdkrachten en volk zwak was (ze dachten dat het regime

Figuur 4.5: Bij het bombardement op Hawija in Irak op 3 juni 2015 vielen onbedoeld ruim zeventig burgerdoden.

afhankelijk was van externe westerse steun), leek het hoofddoel van de operaties zich te richten op het overnemen van regering en bestuursstelsel. Het militaire zwaartepunt van de inval lag daarom bij de binnenlandse ordetroepen, de Rosgvardia. Deze volgde het binnenvallende Russische leger (dat geen noemenswaardige tegenstand verwachtte) op de hielen om nieuwe pro-Russische bestuurders te installeren op nationaal, regionaal en lokaal niveau en deze dan te beschermen tegen demonstraties en oproeren. Zelensky en zijn regering ontsnapten echter aan de Russische aanslag, het geregelde leger vocht, bijgestaan door territoriale verdedigingstroepen en een vloed van vrijwilligers. Een gedeelde Oekraïense identiteit en een sterk besef een gerechtvaardigde zaak te dienen maakten dat wat gepland was als een snelle staatsgreep door een 'speciale militaire operatie', zich ontpopte tot een grootscheepse oorlog.

Het brede volksverzet in Oekraïne betekende voor de Russen dat 'de vijand' zich uitbreidde. In plaats van regering en staatsleger kwamen daar nu het volk en allerlei 'ongeregelde' gevechtseenheden bij. Deze verweving maakte het moeilijk te onderscheiden welk element in de Oekraïense maatschappij nu met geweld aangepakt moest worden om het meeste politieke profijt op te leveren.

Hetzelfde gold voor de westerse strijdkrachten in Afghanistan en Irak. In dergelijke situaties maakt de verdediger het de invaller zeer moeilijk om de discriminerende en geweldsbeperkende praktijken die hij in het begin van de oorlog

toepaste te handhaven. Doet hij dat toch, dan doet zich snel het probleem voor dat hij alleen het symptoom van het gewelddadig verzet bestrijdt, maar niet de onderliggende steun van het volksverzet aanpakt.

Hierbij wreekt zich in het bijzonder dat de **verweving van volk en verzet een dynamisch politiek proces** is. De leden van een gemeenschap kunnen zich, al naargelang de tijd voortschrijdt, meer of minder laten betrekken bij de oorlogshandelingen. Wat het Afghaanse voorbeeld bijzonder goed laat zien is dat een verzetsbeweging kan groeien in de schaduw, zonder al te veel geweld te gebruiken, tot ze het moment gunstig acht om haar politieke doelen met een laatste, gewelddadig duwtje te bereiken. Breidt de *counterinsurgent* de toepassing van geweld echter uit tegen mensen die geen actief verzet plegen maar die mogelijk toch tot het potentiële gewapende verzet behoren, dan ontstaat er een grote uitdaging. Omdat de ware vijanden onder het volk zo moeilijk te herkennen zijn, hoe vermijdt hij de gerede mogelijkheid om fouten te maken en onschuldige mensen te doden? Zulke fouten kunnen het volk intimideren en aanzetten tot afzijdigheid of onderwerping, maar het is net zo goed mogelijk dat het volksverzet zich alleen maar uitbreidt.

Deze voorbeelden laten zien dat **hoe meer regering, strijdkrachten en volk samensmelten** en de wil en het vermogen tot weerstand zich door een politieke gemeenschap verspreiden, **hoe problematischer het wordt onderscheid toe te passen in het geweld**. Zo'n vijand kan er verder bewust voor kiezen om te vechten op manieren die het hun tegenstander zo moeilijk mogelijk maken om onderscheid te maken. Dit is de grote uitdaging bij guerrilla-oorlogen en gewapende opstanden, in het bijzonder voor westerse strijdkrachten. Hun strijdwijze veronderstelt dat er aan het begin van de oorlog een duidelijk herkenbaar geregelde legermacht opgesteld staat en dat die gedurende het conflict op een geregelde, herkenbare wijze versterkt wordt. Dit maakt hun vijandbeeld statischer dan het in werkelijkheid kan zijn.

Het mechanisme dat vernietiging van de vijandelijke weerstandsmiddelen verbindt met een overgave, wordt zo ook verstoord. Welke mensen moet men aanpakken om zo'n samengesmolten vijandige gemeenschap tot overgave te dwingen? Waar ligt het militaire zwaartepunt dat met geweld aangepakt moet worden en door wiens vernietiging een politiek gewenst effect bereikt wordt? Wat dit probleem aantoont, is dat **de veronderstelde regel dat het verslaan van een geregeld leger tot een politieke overwinning leidt**, in een tussenstatelijke oorlog **in feite gebaseerd is op een conventie**, dat wil zeggen een wederzijds geaccepteerd gebruik tussen twee, op dit punt gelijkgezinde, maatschappijen dat dit mechanisme oorlogen beslecht. Deze conventie is uiteindelijk geworteld in een politieke en ethische overtuiging dat deze vorm van oorlog voeren, die een groot deel van de bevolking verschoont van geweld, gerechtvaardigd is.

Zo'n conventie kan echter gebroken worden. Of dit gebeurt hangt in algemene zin af van de politieke aard van de gemeenschappen die met elkaar in oorlog zijn en wat hun leden als moreel geoorloofd en politiek noodzakelijk zien. Deze bepalen de

grenzen van hoe ver een oorlog kan escaleren. Sommige regime- en maatschappijtypen zijn meer op oorlog en verzet ingesteld dan andere: zij beschouwen een breder scala van situaties als gerechtvaardigde zaken waarvoor gestreden moet worden en hoever men in een gegeven situatie kan gaan en met gebruik van welke middelen. In het geval van twee, wat betreft politieke normen en waarden, ongelijke gemeenschappen kan men verwachten dat de oorlogsvoering tot de laagste gemene deler kan afzakken. Toch zijn er altijd weer verrassingen: het naziregime in Duitsland gaf zich over toen het geregelde leger was vernietigd en de hoofdstad Berlijn bezet. Het regime vocht niet tot de laatste burger door, zoals men gezien de totalitaire staatsideologie had kunnen verwachten. In Irak, zoals al aangegeven, was het precies omgekeerd. Geweld werkt dus zelden op een directe, doelgerichte manier met een duidelijk voorspelbaar politiek effect.

De band tussen geweld en politiek effect is dus in hoge mate normatief bepaald. Het hangt af van hoe een maatschappij de waarde van de nagestreefde politieke doelen inschat. Die waarde is geworteld in concepties van wat gerechtvaardigd is. Hoe sterker de overtuiging van onrecht is en hoe meer dat verbreid is onder de bevolking, hoe groter de verwachte oorlogsinzet. Zoals de voorbeelden van recente conflicten laten zien, valt dit moeilijk in te schatten.

Een tweede, even complexe zaak is welk gebruik van geweld tegen welke doelen die overtuiging verzwakt tot een punt dat toegeven aan de eisen van de tegenstander mogelijk wordt. Daarbij komt nog dat geweld de kracht van de oorspronkelijke overtuiging kan veranderen in een negatieve richting van groter verzet. De dood van sommigen garandeert niet zonder meer dat de overlevenden politiek inschikkelijker worden.

Oorlog, kortom, is een uitermate dynamisch fenomeen. De vertaalslag van geweld naar politiek is complex en onderhevig aan grote variabiliteit en dus onzekerheid. Zoals je bij vrijwel iedere oorlog ziet: **geweld – en daarmee oorlog – is eerder een bot slagzwaard dan een scherpgepunte rapier in dienst van de politiek**.

Conclusie: is de aard van een oorlog onveranderlijk?

In dit hoofdstuk zijn **twee zeer verschillende concepties van oorlog** gepresenteerd. De eerste, **een realistische benadering**, benadrukt bepaalde fundamentele eigenschappen van oorlog. Het gaat om een systeem van politieke actoren die geacht worden op zelfbehoud uit te zijn. Dat betekent dat niet alleen de internationale politiek onveranderlijk is, maar ook haar centrale instrument: oorlog. Terwijl de politiek altijd onderworpen is aan de dynamiek die voortspruit uit machtsstrijd, geldt voor oorlog dat zíjn centrale instrument, geweld, een dynamiek van escalatie bevat die de oorlogshandelingen van de strijdende partijen voortdurend bezighoudt. Zo blijft de *aard* van de oorlog altijd dezelfde. Het vaste referentiepunt van de realisten is

dan ook dat meer gebruik van geweld tot evenredig grotere kansen op militair en dus ook politiek succes lijkt te leiden. Wat wel verandert door de tijden heen is het *karakter* van de oorlog. Daaronder verstaat men dat de middelen, zoals de wapens en type legers, *waarmee* gevochten wordt en de daaraan verbonden manier van vechten aan verandering onderhevig zijn. Het *waartoe* (en *waarom*) middelen en vechtwijzen worden ingezet, verandert echter niet en dus blijft de natuur van oorlog (en politiek) gelijk. Dit begrip domineert in de moderne literatuur.[19]

De tweede conceptie komt voort uit wat wij tegenwoordig **een constructivistische invalshoek** zouden noemen. Deze stelt dat politieke actoren zich voortdurend in een proces van vorming en hervorming bevinden. Een kritieke factor in dat proces is dat handelingen een sociaal gedeelde betekenis moeten aannemen om een samenbindend effect te verkrijgen en een gemeenschap te kunnen vormen. Wat van politiek belang geacht wordt, is continu aan debat en dus verandering onderhevig. In dat debat is oorlog een middel om verschillen van mening over de betekenis die politieke gemeenschappen aan hun groepsbelangen hechten te beslechten. Om überhaupt oorlog te kunnen voeren moeten de redenen daarvoor en de gebruikte methoden legitimiteit bezitten in de ogen van de eigen gemeenschap.

Dat geldt echter ook voor de vijand, zodat deze in gewapend verzet komt. Om een oorlog te beëindigen moeten beide tegenstanders beseffen dat zij beide een zekere legitimiteit als politieke actor bezitten, dat zij om legitieme zaken strijden en dat op een legitieme manier doen. Is dat besef niet aanwezig, dan duurt de strijd voort. Dit betekent dat het meestal lastig is om vooraf effectieve strategieën te bepalen. De openingszet van een oorlog mag vaak als een doortastende handeling opgezet zijn, maar als deze niet beslissend is, bezitten verdere acties vaak een aftastend of afwachtend karakter om de reacties van de vijand te peilen in de hoop dat hij bewogen kan worden tot een vergelijk te komen. In deze visie zijn oorlog en de politieke betekenis die aan geweld wordt toegekend, dus zaken die mensen samen vormgeven, in een voortdurende wisselwerking met elkaar, binnen hun gemeenschap, en tussen elkaar, met hun vijand. Politiek en oorlog zijn in deze benadering geen fenomenen die een in essentie ongrijpbare externe macht over hen uitoefenen.

Opvallend is dat men **beide concepties in Clausewitz** kan terugvinden. De aanhangers van de eerste conceptie volgen het eerder beschreven clausewitziaanse model van escalatie. De tweede conceptie borduurt voort op en verdiept een tweede clausewitziaans idee dat inhoudt dat de intensiteit van een oorlog wordt bepaald door de politieke omstandigheden en overtuigingen waaruit het voortkomt. Clausewitz probeerde dit idee in zijn laatste revisie van *Vom Kriege* te vangen in het concept van de wonderbaarlijke drievuldigheid.[20] De drie bepalende elementen voor de aard van de oorlog zijn het gebruik van de rede die het najagen van het gemeenschap-

[19] Zie bijvoorbeeld Strachan & Scheipers, *The Changing Character of War*.
[20] Clausewitz, *Vom Kriege*, boek I, hoofdstuk 1, paragraaf 27.

pelijk belang vereist, het spel van kans en waarschijnlijkheid dat de oorlogsvoering kenmerkt en de emotie van de haat die de leden van een politieke gemeenschap aanzet tot gewelddadige vijandschap. Deze elementen kun je belichaamd zien in, respectievelijk, regering, strijdkrachten en volk. Zo dekt de drievuldigheid niet alleen de staat, maar elke politieke gemeenschap waarin men immers altijd leiders, vechters en een volk kan onderscheiden.

In dit hoofdstuk is deze constructie verder ontwikkeld dan Clausewitz ooit gedaan heeft (de drievuldigheid verschijnt slechts in één alinea). Clausewitz wilde beide concepten samenvoegen,[21] maar ze kunnen beter als fundamenteel verschillend beschouwd worden. Afhankelijk van het uitgangspunt – ofwel geweld ofwel de politieke constellatie van een gemeenschap – komt men tot een zeer verschillend begrip van oorlog. In het ene geval is het een fenomeen dat, zoals vele militairen het gezien hebben in de laatste twee eeuwen, wordt gedreven door zijn eigen dynamiek. Omdat het weerloos maken van de vijand een technisch, apolitiek proces is, wordt de militaire oorlogsvoering zo gedurende de oorlogshandelingen gescheiden van politieke invloed. In het andere geval is het altijd verweven met de politiek. Iedere militaire handeling ontleent haar betekenis aan het politieke effect dat daarmee bereikt kan worden en is dus politiek van aard. Ook al bestaat er een praktijk sinds de negentiende eeuw die probeerde het eerste model te verwerkelijken, in dit hoofdstuk is betoogd dat het tweede model beter aan de historische werkelijkheid beantwoordt. Een sleutelstuk in het bewijs is het probleem dat puur militair succes zich zo zelden direct vertaalt in politiek succes. En in de voorbeelden die dat schijnbaar wel laten zien, is er eerder sprake van een conventie tussen tegenstanders dan van een ijzeren wet.

Men kan dus concluderen dat oorlog eigenlijk niet kernachtig te definiëren valt op een manier die in enige mate recht doet aan zijn complexiteit. Desondanks is het wel een fenomeen dat gekenmerkt wordt door een beperkt aantal elementen die niet alleen vele vormen van oorlog veroorzaken, maar wiens invloed zo diepgaat dat het niet alleen de uiterlijke aankleding verandert maar ook het innerlijk. Geweld mag een constante zijn, maar wat het betekent en bereikt, hoe het gewaardeerd wordt in ethisch en politiek opzicht, hoe het ingezet wordt, met welke beperkingen, voor welke belangen, en wie als wat voor soort vijand aanduidt, varieert schier eindeloos.

[21] Gat, *The Origins of Military Thought from the Enlightenment to Clausewitz*, 232-236. Gat beweert dat Clausewitz zo'n synthese wel bereikt heeft, maar levert geen duidelijk bewijs.

Kernpunten

- In plaats van naar een definitie te zoeken, kan men oorlog beter begrijpen als een samenstelling van vier kenmerken: geweld, politieke gemeenschap, gemeenschapsbelang en vijand.
- Als je geweld als het hoofdkenmerk van oorlog beschouwt, dan lijkt oorlog een in essentie onveranderlijk fenomeen.
- Als je daarentegen het politieke karakter van oorlog als uitgangspunt neemt, dan is oorlog een voortdurend aan verandering onderhevig fenomeen.

Kernvragen

- Zijn oorlog en politiek onlosmakelijk met elkaar verbonden?
- Is oorlog een menselijke keuze of ingebakken in de menselijke natuur en maatschappelijke structuur?
- Is oorlog(sgeweld) gedoemd uit de hand te lopen en te escaleren?
- Kies twee voorbeelden van gewapende conflicten die algemeen als oorlog erkend worden en, gebruikmakend van de vier in het hoofdstuk voorgestelde kenmerken, beslis in welke fundamentele opzichten ze respectievelijk van elkaar verschillen en op elkaar lijken.

Aanbevolen literatuur

Centeno, M.A. & E. Enriquez. *War & Society*. Cambridge: Polity, 2016.

Clausewitz, C. von. *Hinterlassene Werke über Krieg und Kriegführung, Dln 1–3: Vom Kriege*. Berlijn: Dümmler, 1832-1834.

Creveld, M. van. *On Future War*. Londen: Brassey's, 1991.

Malešević, S. *The Sociology of War and Violence*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

Mann, M. *On Wars*. New Haven: Yale University Press, 2023.

Münkler, H. *Über den Krieg, Stationen der Kriegsgeschichte im Spiegel ihrer theoretischen Reflexion*. Weilerswist: Velbrück, 2002.

HOOFDSTUK 5

Vrede

Theo Brinkel

Inleiding

De oorlog in Oekraïne die eind februari 2022 uitbrak, maakte een einde aan een lange periode van **vrede** in Europa. Maar ja, wat stelde die vrede in Europa ondertussen eigenlijk voor? Begrippen als vrede, maar ook oorlog en geweld zijn voor velerlei uitleg vatbaar. In de meest voor de hand liggende uitleg is vrede de afwezigheid van oorlog. Maar vrede kan ook een ideaalbeeld zijn van een wereld waarin iedereen in vrede en welvaart samenleeft en niemand meer tekortgedaan wordt. Vrede kan verwijzen naar vrede tussen staten, maar ook naar vrede in persoonlijke verhoudingen. Het gebruik van het woord vrede kan allerlei vragen oproepen. Is vrede afwezigheid van geweld na een wapenstilstand tussen strijdende partijen? Of kan er sprake zijn van vrede en tegelijk het gevaar blijven bestaan van geweld op straat? Is vrede zozeer de moeite waard dat er geweld nodig kan zijn om vrede dichterbij te brengen? Is vrede überhaupt mogelijk?

Met het begrip **oorlog**, het tegenovergestelde van vrede, is iets vergelijkbaars aan de hand (zie hoofdstuk 4). Het verwijst niet alleen naar een serie gebeurtenissen die binnen een afgebakende tijd plaatsvinden op een aanwijsbaar slagveld tussen soldaten in duidelijk herkenbare uniformen. Onder oorlog verstaan we ook de jaren 1940-1945: de Duitse bezetting van Nederland. Oorlog kan hybride zijn en zich jaren voortslepen zonder formeel einde. Geweld is een kenmerk van oorlog. Geweld kan zich voordoen op straat, maar ook op grote schaal worden georganiseerd tussen statelijke en niet-statelijke actoren. En dan: is geweld alleen een gewapend treffen tussen staten of is structurele armoede en onderdrukking ook een vorm van geweld, maar dan een vorm zonder dat er iemand schoten lost? Dit geeft al aan dat vrede en oorlog niet twee duidelijk omschreven, wederzijds exclusieve situaties beschrijven. Ertussenin komen vele grijstinten voor. In de literatuur wordt dit wel aangeduid met begrippen als fragiele vrede of latente oorlog, en de gehanteerde noties *half-war / half-peace* of *no peace / no war*.[1]

Om een enigszins handzaam overzicht te kunnen geven richt deze bijdrage zich op vrede tussen staten of niet-statelijke strijdende partijen. Allereerst komt het begrip vrede aan bod als ideaalbeeld. Vervolgens laten wij verschillende wetenschappelijk-

[1] Richards, *No peace, no war.*

Figuur 5.1: Geweldloos verzet tegen Russische tanks tijdens de Praagse Lente (1968).

theoretische visies op vrede de revue passeren; ook noemen we kort enige kritieken. Wat betreft die theorieën besteden wij wat meer aandacht aan het denken binnen de vredeswetenschappen, een normatief-wetenschappelijke stroming die uitgaat van de wenselijkheid van vrede. Tot slot gaan we een nadere beschouwing wijden aan de vraag hoe vrede in de praktijk werkt. Dat wil zeggen: hoe kijken de Verenigde Naties naar vrede? Wat is vrede in vredesmissies? Op welke manier heeft de politiek in het Europa van vlak na de Tweede Wereldoorlog geprobeerd om vrede meer inhoud te geven dan alleen die van de afwezigheid van oorlog? In dit hoofdstuk ligt de nadruk op vrede in Europa.

Vrede als ideaal

Vrede heeft voor velen een religieus of **utopisch karakter**. Het is een wezenlijk begrip binnen het jodendom, christendom en de islam, en ook in het humanisme en het Verlichtingsdenken is vrede een hoog ideaal. Dat komt doordat oorlog voor mensen een horizontale en een verticale dimensie heeft. Horizontaal, in de zin van relaties tussen mensen, organisaties of staten onderling. Verticaal, in de zin van de relatie met het hogere ideaal of met God. Oorlog roept vragen op: waarom sterven mensen? Waarom is er honger? Waarom is er onderdrukking? Kan er uit zoiets

kwaads als oorlog enig goeds voortkomen? Het hooghouden van een religieus, levensbeschouwelijk of idealistisch ingegeven begrip van vrede geeft richting en hoop om vol te houden.

Binnen het jodendom maakt vrede deel uit van een **profetisch visioen** van het einde der tijden waarin Gods gerechtigheid en waarheid overheersen. Tot verbeelding van velen spreekt het visioen van de profeet Jesaja waarin zwaarden worden omgesmeed tot snoeimessen en speren tot ploegscharen. Met de komst van de Messias – de Verlosser – zal voor het joodse geloof de eeuwige vrede aanbreken. Het christendom nam het joodse visioen over en beschouwde Jezus Christus als de Messias. Volgens de verslagleggers van Jezus' leven gaf Hij vrede kenmerken als rechtvaardigheid, verzoening, vergevingsgezindheid en liefde, het opkomen voor onderdrukten en het bestrijden van armoede. Daar kan hier en nu al aan gewerkt worden en zelfs kunnen in dat opzicht tijdelijke resultaten geboekt worden, maar echte vrede zal pas aan het einde der tijden, met de **wederkomst van Christus** gerealiseerd worden. Oorlog, het tegenovergestelde van vrede, wordt stellig afgekeurd: wanneer wij overgaan tot het gebruik van geweld, verliezen wij het zicht op de reden waarom wij in deze wereld zijn. Dan geven wij ons zelfs over tot het plegen van zinloze daden van wreedheid. Aldus paus Franciscus op Palmzondag 2022 over de oorlog in Oekraïne.[2]

Vrede neemt ook binnen de islam een centrale plaats in. De islam is een zeer praktische religie, waarin sterke nadruk ligt op gelovig leven met behulp van wetten, wijs leiderschap en overleg. De islam wil een godsdienst van vrede zijn. Alle hoofdstukken van de Koran beginnen met het vers: 'In naam van God, de barmhartige, de erbarmende …'. Gelovig moslim-zijn houdt in: onderwerping aan God en vrede met de medemens. Wanneer joden en moslims elkaar trouwens groeten, wensen zij elkaar respectievelijk met de woorden *shalom* of *salam aleikoem* vrede toe.

De joods-christelijke traditie is in seculiere zin voortgezet in het **humanisme**. Dat is een geestelijke stroming, ontstaan in de renaissance, die de vrije, individuele mens als hoogste waarde beschouwt. Daaruit kwam in de achttiende eeuw de Verlichting voort. Het humanisme nam het beeld van vrede als utopie over. Erasmus van Rotterdam (1466-1536) schreef in 1517 *Querela Pacis* ('De klacht van de Vrede').[3] Erasmus voerde daarin Vrouwe Vrede op als persoon, die christelijke volken aanklaagt die tegen elkaar oorlog voeren en aan beide kanten hetzelfde Onze Vader bidden. Oorlogen leiden nergens toe, zegt Erasmus en hij vindt de meest onrechtmatige vrede zelfs te verkiezen boven de allerrechtvaardigste oorlog.

Een krachtig voorbeeld van vrede als Verlichtingsideaal is te vinden bij Immanuel Kant (1728-1804). Zijn bekendste werk op dit gebied stamt uit 1795 en heet *Zum*

---

2 The Associated Press, 'In the Palm Sunday Mass, Pope Francis pushes for peace in Ukraine'.

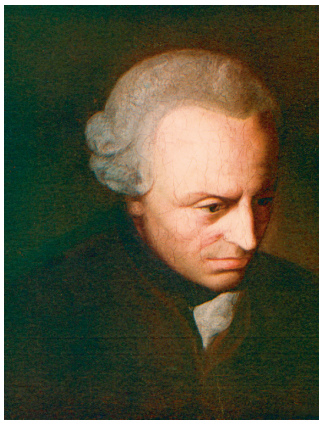
3 Erasmus, *De klacht van de vrede*.

ewigen Frieden ('Naar de eeuwige vrede').[4] De route naar eeuwige vrede loopt in zijn visie via democratie en internationale samenwerking. Een democratische republiek of democratische rechtsstaat is meer geneigd tot vrede dan andere politieke systemen, aldus Kant. Dergelijke staten moeten ernaar streven dat internationale betrekkingen worden gereguleerd door het recht. Vrede kan bovendien worden bereikt als staten afzien van staande legers, spionage, het oproepen tot verraad of het ombrengen van tegenstanders als instrumenten van buitenlandse politiek. Kant geldt als de voorloper van het liberalisme in de internationale verhoudingen en de opvatting die stelt dat democratische staten elkaar niet aanvallen. Daarover volgt in de volgende paragraaf meer.

Opvattingen over vrede, zoals die van Kant, de Verlichting en de joods-christelijke en humanistische traditie, hebben ook doorgewerkt in de totstandkoming en ontwikkeling van het internationaal recht. Denk aan verdragen tussen staten over de wederzijdse erkenning van elkaars soevereiniteit, aan de oprichting van internationale organisaties als de Volkenbond (1919) en de Verenigde Naties (1945), aan mensenrechtenverdragen en aan internationale gerechtshoven, zoals het Internationale Hof van Justitie of het Internationale Strafhof. Hugo de Groot speelde hierin een belangrijke rol. Hij leerde ons dat rechtsbeginselen niet zozeer uit een goddelijke openbaring voortvloeien, maar uit de natuur. Dat betekent dat ze voor iedereen in gelijke mate gelden. Dat paste hij ook toe op de betrekkingen tussen staten. Vanuit die filosofie groeide het internationaal recht als poging de macht van staten te binden aan afspraken die de internationale verhoudingen vreedzamer willen maken.

Westerse concepten van het ideaal van vrede zijn sterk geïnspireerd door deze joods-christelijke en humanistische ideeën. Critici, zoals Said en Funk, zien de dominante westerse benadering als een vorm van synthese tussen neorealistische machtspolitiek en neoliberaal institutionalisme. Vrede is de afwezigheid van oorlog en de aanwezigheid van een sociale en democratische rechtsstaat. Vrede kan in het westerse denken worden bereikt door een rationele oplossing van problemen en het uitsluiten van emoties.[5] Daaruit kan geconcludeerd worden dat utopische visies op vrede niet realiseerbaar zijn in een wereld waarin anarchie de boventoon voert en waarin staten hun machtspositie zo veel mogelijk moeten veiligstellen. Dat brengt ons bij de theorie van het realisme die in de volgende paragraaf, naast andere wetenschappelijke theorieën over vrede behandeld wordt.

4 Kant, *Naar de Eeuwige Vrede*.
5 Said & Funk, 'The role of Faith in Cross-Cultural Conflict Resolution'.



Figuur 5.2-5.4: Desiderius Erasmus, Immanuel Kant en Hugo de Groot.

Politiek-theoretische visies op vrede

Voor **realisten** is macht een belangrijker concept om mee te werken dan vrede. Klassieke realisten zien het verlangen naar (meer) macht geworteld in wat zij zien als de geneigdheid van de mens om het eigenbelang boven alles te stellen. Omdat er op internationaal niveau geen staatsgezag is dat die macht kan indammen, heerst daar anarchie; staten doen er goed aan zich tegen alle risico's in te dekken en zelf te beschikken over afdoende militaire en economische macht (zie hoofdstuk 3 voor meer over deze en andere veiligheidstheorieën). Vrede kan niet meer zijn dan een machtsevenwicht dat in meerdere of mindere mate stabiel kan zijn. Stabiel of niet, dat zegt nog niets over de vraag in hoeverre die vrede rechtvaardig, sociaal of duurzaam is. Realisten kijken daar niet naar. Realisten zien de oorlog in Oekraïne als een machtsstrijd tussen Rusland en het Westen. Het kan pas vrede zijn als er een nieuwe machtsbalans gevonden kan worden. Dan kan er wel vrede zijn, maar die is niet veel meer dan de afwezigheid van oorlog.

Immanuel Kant geldt als voorloper van de theorie van het **liberalisme**. Die theorie leert dat internationale betrekkingen moeten leiden naar meer samenwerking tussen staten door grotere doorwerking van het recht. Daarbij denken liberalen aan beginselen, zoals het zelfbeschikkingsrecht van volken, respect voor de rechten van de mens, sterke internationale organisaties. Die moeten de kans op oorlog kleiner maken. Ze reguleren het gedrag van staten, zodat nationale belangen steeds meer gerelateerd worden aan een overkoepelend algemeen belang en aan de norm van gerechtigheid. Dat komt in de buurt van wat Johan Galtung later *positieve vrede* zou noemen (zie hierna). De Volkenbond (1919) en de Verenigde Naties (1945) komen voort uit dat ideaal. Liberalen zijn geneigd de oorlog die Rusland tegen Oekraïne voert te zien als een strijd tussen democratie en zelfbeschikking (Oekraïne) en aan de andere

kant expansionisme en dictatuur (Rusland). Als Rusland wint, zal de vrede er een stuk onrechtvaardiger zijn dan wanneer Oekraïne als de sterkere partij uit de bus komt.

Het liberalisme is er sinds de negentiende eeuw van overtuigd dat ook vrije handel bijdraagt aan vrede in de internationale betrekkingen. Vrije handel moet leiden tot een internationale arbeidsverdeling waardoor individuele landen economisch van elkaar afhankelijk worden. Daardoor zouden zij geen belang meer hebben bij oorlog. Deze theorie heeft moderne aanhangers bij de voorstanders van wat sinds het eind van de twintigste eeuw globalisering is genoemd. Progressieve liberalen vullen dat streven naar vrijhandel aan met sociale en ecologische normen, zodat armoede beter bestreden en het milieu beter beschermd kunnen worden. Internationale organisaties als het Internationaal Monetair Fonds, de Wereldbank, de Wereldhandelsorganisatie en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling zijn daarvoor opgericht.

Een afgeleide van het liberalisme is de **theorie van de democratische vrede** (*democratic peace theory*). Deze leert dat democratische staten onder elkaar geen oorlog voeren. Net als bij Kant is hier de gedachte dat de houding van overleg en vreedzame besluitvorming op basis van het recht in de binnenlandse politiek ook doorwerkt in de opstelling van staten in de internationale omgeving. Ook zouden democratische staten transparanter zijn, waardoor het moeilijker voor hen is om onverhoeds een aanval uit te oefenen. Hoe meer staten democratisch worden in de wereld, hoe kleiner de kans op oorlog zal zijn. Het proces van Europese integratie, waarin democratieën steeds nauwer zijn gaan samenwerken, moet als voorbeeld dienen van de geldigheid van deze theorie. Daarover later meer. Wat begon als Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal is nu uitgegroeid tot de Europese Unie. En al die tijd is er geen oorlog geweest tussen de lidstaten.

Met de overgang van de twintigste naar de eenentwintigste eeuw werd het liberalisme verdiept met het concept ***human security***. Het idee is afkomstig uit het Human Development Report van het Ontwikkelingsprogramma van de Verenigde Naties van 1994. Het werd krachtig aangemoedigd door VN-secretaris-generaal Ban Ki-Moon en vastgelegd in een resolutie van de Algemene Vergadering van de VN.[6] In die resolutie kwamen de lidstaten overeen dat human security het recht van mensen om in vrijheid en waardigheid te leven inhoudt, vrij van armoede en wanhoop: 'All individuals, in particular vulnerable people, are entitled to freedom from fear and freedom from want, with an equal opportunity to enjoy all their rights and fully develop their human potential.' Human security roept op tot een alomvattende benadering, waarin de mens centraal staat en die gericht is op een specifieke situatie en preventie. Human security gaat uit van de onderlinge verwevenheid van vrede, ontwikkeling en mensenrechten.

6 United Nations General Assembly, 'Resolution Adopted by the General Assembly on 10 September 2012'.

Constructivistische en andere kritische theorieën over vrede leggen de nadruk op de invloed van de interpretatie, de *shared understandings*, van het begrip vrede. Shared understandings, dat kunnen identiteit zijn, geloof, cultuur, ideologie, habitus, enzovoort. Daarbij wordt gekeken naar shared understandings in donorlanden (landen die troepen leveren voor vredesmissies of die aan ontwikkelingshulp doen) en in de ontvangende landen. Beide hebben hun ideologieën, hun nationale, regionale, of professionele opvattingen en hun eigen specifieke culturele kaders. Deze kaders vormen de context van waaruit de visie op en de praktijk van vrede worden geconstrueerd. Zo beïnvloedt de liberale kijk op vrede de definitie van vrede en het beleid in westerse landen, waar verkiezingen, een vrije markt en respect voor de mensenrechten deel van uitmaken. Daardoor wordt volgens deze theorieën te weinig rekening gehouden met de culturele context in de ontvangende landen.

Een nog verder gaande kritiek is die waarin het westerse vredesbegrip gezien wordt als een instrument van **dominantie**. Paul Salem stelt bijvoorbeeld dat de ideologie van vrede een status quo versterkt die gunstig is voor de dominante macht en verwijst in dat verband naar de *Pax Romana*, de *Pax Britannica* en de *Pax Americana*. Waren deze vormen van vrede de naam wel waard en gingen ze niet gepaard met onderdrukking en uitbuiting? Salem beweert verder dat de positieve connotatie van vrede en de negatieve bijklank van conflict en oorlog inderdaad sterk geworteld waren in de christelijke wereldbeschouwing, maar niet zo centraal stonden in de wereldbeschouwingen van de oude Grieken, Babyloniërs, Romeinen, joden of moslims.[7] Zo stelt Salem dat het idee van strijd in de Arabische wereld vaak iets is om na te jagen en toe te juichen om maatschappelijke of religieuze vooruitgang te bereiken, of het nu is tegen de kolonisatoren van weleer of ten behoeve van waarden uit het geloof.[8]

Tot slot van deze paragraaf moet worden opgemerkt dat vredesidealen in de realiteit van de bestaande wereld verwezenlijkt moeten worden. Daarop blijven hameren is de bijdrage van het realisme in de theorievorming van oorlog en vrede.

Vredeswetenschap en polemologie

Afgezien van theorieën die gerekend worden tot de internationale veiligheidsstudies bestaat, zoals reeds kort aangeduid in hoofdstuk 2, er een verwante wetenschap – de vredeswetenschap oftewel polemologie – die gebaseerd is op het waardeoordeel dat vrede wenselijk is. Volgens Bert Röling is er geen verschil tussen vredeswetenschap en polemologie. Hij heeft het over:

7 Salem, 'A Critique of Western Conflict Resolution from a Non-Western Perspective'.
8 Ibid., 363.

> de wetenschap van oorlog en vrede, de polemologie (polemos is het Griekse woord voor oorlog), de wetenschap die zich bezighoudt met de oorlog om bij te dragen tot de vrede, ook wel irenologie (irene is het Griekse woord voor vrede), vredeswetenschap, genoemd.[9]

Deze wetenschap beschouwt zichzelf als kritisch, omdat zij maatschappelijke krachten die onveiligheid en afwezigheid van vrede overeind houden, bevraagt. Vrede tijdens de Koude Oorlog werd in stand gehouden onder de dreiging van wederzijds verzekerde vernietiging door de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie. Dat kon geen echte vrede zijn.

De vredeswetenschap, opgekomen in de jaren vijftig, is daarnaast toepassingsgericht, want zij zoekt naar mogelijkheden om vrede in de praktijk te realiseren. Een instituut als het SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute) doet dat bijvoorbeeld door het verzamelen van gegevens en het aanleggen van databases, zodat het kan bijdragen aan '... a world in which sources of insecurity are identified and understood, conflicts are prevented or resolved, and peace is sustained'.[10] Polemologen richten daarnaast hun aandacht op andere problemen die de vrede bedreigen, zoals de kloof tussen arm en rijk. Vrede als afwezigheid van oorlog moest aangevuld worden met het begrip **positieve vrede** en sociaaleconomische rechtvaardigheid.

Tegen de achtergrond van de Vietnamoorlog, de strijd van ontwikkelingslanden tegen westerse economische dominantie en het verzet tegen apartheid in Zuid-Afrika kwam aan het einde van de jaren zestig de zogeheten kritische polemologie op. Kritisch polemologen gaven nieuwe betekenis aan bekende begrippen. Geweld werd onderscheiden in direct of incidenteel en indirect of structureel geweld. Het eerste is het bewust toebrengen van leed met onmiddellijk effect en zichtbaar fysieke gevolgen. Van het tweede is sprake wanneer mensen opgesloten zijn in maatschappelijke structuren die gekenmerkt worden door honger, onderdrukking of achterstelling. De polemoloog Johan Galtung noemde dat **structureel geweld**.[11] De kritische polemologie ging zich toeleggen op het opheffen van structureel geweld, op het blootleggen van belangentegenstellingen en op het oplossen ervan met desnoods direct geweld.

Het tegenovergestelde van direct en indirect geweld is negatieve en positieve vrede. **Negatieve vrede** is het tegenovergestelde van incidenteel geweld; positieve vrede het tegenovergestelde van structureel geweld. Bij dat laatste kan in de internationale politiek gedacht worden aan vreedzame betrekkingen tussen staten, het opheffen van armoede en onderdrukking, aan samenwerking tussen staten, wapen-

9 Röling, *Polemologie*, 1.
10 SIPRI, 'About SIPRI'.
11 Galtung, 'Violence, Peace, and Peace Research'.

beheersing en ontwapening en vooral het afschaffen van massavernietigingswapens. Deze kijk op structureel geweld is ook aanwezig binnen kritische veiligheidsstudies en in het concept van human security.

De afwijzing van het toepassen van structureel en incidenteel geweld hoeft niet te betekenen dat een bevolking alles maar over zich heen hoeft te laten komen. Als alternatief voor de inzet van geweld voor bijvoorbeeld de verdediging van het grondgebied, voor bevrijding of voor politiek verzet kan volgens Gene Sharp ook gedacht worden aan niet-gewelddadige actie.[12] Sharp beveelt niet-gewelddadig verzet of burgerlijke ongehoorzaamheid aan om politieke verandering te bereiken. De motieven om dat te doen kunnen verschillen. Er kan sprake zijn van principiële religieuze, ethische of morele verwerping van alle vormen van fysiek geweld. De toepassing van niet-gewelddadige actie kan ook het resultaat zijn van de inschatting dat fysiek geweld op een bepaald moment niet opportuun is. En ten derde kunnen vormen van niet-gewelddadige actie worden toegepast in aanvulling op gewapend optreden. Dat met toepassing van *non-violent action* grote politieke veranderingen mogelijk zijn, laten het optreden van Mahatma Gandhi in India in de jaren dertig en veertig en de Fluwelen Revolutie in de landen van Midden-Europa in 1989 zien. Nogmaals, de afwijzing van fysiek geweld is heel wat anders dan lijdzame overgave aan het geweld van de ander.

De theorie van Sharp gaat ervan uit dat macht uiteindelijk berust op de **instemming** van de mensen die eraan onderworpen zijn. Als zij die instemming intrekken, wordt de legitimiteit van het bewind aangetast en wordt daardoor de macht van de machthebber ondergraven. Wanneer de laatste overgaat tot escalatie van geweld van zijn kant of tot meer onderdrukking laat hij zien dat het verzet serieus is. Dat versterkt de motivatie van de verzetsplegers, met uiteindelijk als gevolg dat de machthebber zich nog meer van de bevolking vervreemdt. Dat kan leiden tot groot leed onder de bevolking, maar volgens Sharp is dat niet erger dan het leed dat door gewapend verzet wordt veroorzaakt.

Sharp onderscheidt drie vormen van geweldloos verzet:

1. **Geweldloos protest en overreding:** dit kan bestaan uit het mobiliseren van aanhang, het houden van protestmarsen en demonstraties. Het doel is de tegenstander te demoraliseren en/of de publieke opinie wakker te schudden. De manier waarop Greenpeace de vangst van walvissen op zee probeert tegen te houden door walvisvaarders te hinderen is een voorbeeld van deze vorm van protest.
2. **Non-coöperatie:** dit is het bewust opzeggen van de gebruikelijke vormen van medewerking zoals het isoleren van personen, niet meedoen aan evenementen, economische boycots of stakingen. Het doel is dat duidelijk wordt gemaakt dat de betrokken bevolking alleen wil gehoorzamen aan wat zij als het legitieme

[12] Sharp, *Macht en strijd*.

gezag beschouwt. De verschillende vormen van boycot van de Chinese telefoonproducent Huawei is een vorm van verzet tegen het beleid van Beijing om op illegale wijze informatie te vergaren in westerse landen.

3. **Geweldloze interventie:** dat zijn offensieve actievormen met een ontwrichtende werking, zoals hongerstakingen, blokkades, het overbelasten van voorzieningen door hackers, het opzetten van alternatieve voorzieningen, of zelfs het opzetten van een alternatieve regering. Het optreden van de vrije vakbond Solidarnosc tegen de communistische regering van Polen in de jaren tachtig van de vorige eeuw kan hier als voorbeeld worden aangehaald. Vanuit het verzet van Solidarnosc werd een cruciale bijdrage geleverd aan de democratisering van Polen in 1989 en vervolgens de val van de Muur.

De resultaten van geweldloze actie kunnen volgens Sharp meer of minder verstrekkend zijn. Het meest verstrekkende resultaat wordt geboekt wanneer de onderdrukker of de agressor tot inkeer komt en terugkeert op zijn schreden. Ten tweede kan er sprake zijn van overgave door de onderdrukker of agressor, zodat de eisen van het verzet gerealiseerd worden. Het minst ver gaat het resultaat dat de onderdrukker of agressor zich op bepaalde punten aanpast.

Zo laten de sterk normatief georiënteerde vredeswetenschappen zien dat zij met praktische toepassingen kunnen komen. Daarvan kan overigens ook sprake zijn bij meer mainstream opvattingen over het bevorderen van vrede – zowel in de zin van negatieve als van positieve vrede. De Verenigde Naties zijn daar bijvoorbeeld voor opgericht. De volgende paragraaf wil de omgang van de VN met het begrip vrede kort verkennen.

Vredespolitiek in de praktijk van de Verenigde Naties

De oprichting van de VN, pal na het einde van de Tweede Wereldoorlog, is het resultaat van het voornemen van de regeringen van in eerste instantie de toenmalige geallieerde landen om de oorlog uit te bannen. De slogan ‘Nooit meer oorlog’ is in het verleden wel vaker gebruikt na afloop van een periode van heftig geweld. Neem bijvoorbeeld het Vredesverdrag van Versailles. Dat werd op 28 juni 1919 ondertekend door de vertegenwoordigers van Duitsland en de regeringen van de voormalige geallieerde landen. Deel I van het Verdrag bevatte bepalingen tot oprichting van de Volkenbond. In de considerans van de *Covenant of the League of Nations* worden elementen van zowel negatieve als positieve vrede genoemd. De considerans bevat de overwegingen waarom de verdragsluitende partijen hebben besloten de Volkenbond op te richten, namelijk: om internationale samenwerking te bevorderen en om

internationale vrede en veiligheid te bereiken. De considerans geeft ook aan hoe dat zou moeten gebeuren:

- door geen oorlog meer te voeren;
- door open, rechtvaardige en eerzame betrekkingen tussen landen;
- door internationaal recht toe te passen als de omgangsregel tussen regeringen;
- door het hooghouden van het recht; en
- door respect voor alle verdragsverplichtingen.[13]

Problematisch was dat de andere delen van datzelfde Verdrag vooral bepalingen bevatten waarmee het verslagen Duitsland werd gestraft voor zijn aandeel in de Eerste Wereldoorlog. Zo moest het afstand doen van zijn koloniën, van grote delen van zijn grondgebied en van bewapening die als offensief gold. Duitsland moest de overwinnaars alle kosten betalen die met de oorlog gemoeid waren. Uiteindelijk werden die op 269 miljard goudmark getaxeerd, een voor die tijd formidabel bedrag. Het Verdrag maakte inderdaad een formeel einde aan de oorlog en legde in die zin de negatieve vrede vast. Stappen naar een positieve vrede werden ondergraven door de straffen die werden uitgedeeld. Zo werd de kiem gelegd voor nieuwe conflicten.

Na de Tweede Wereldoorlog werden de Verenigde Naties opgericht met hetzelfde streven als in 1919: oorlog uitbannen en tegelijk een oplossing vinden voor de institutionele zwakheden van de Volkenbond. Op 24 oktober 1945 trad het Handvest van de Verenigde Naties in werking. Artikel 1 van het Handvest noemt als een van de doelen van de VN de handhaving van de internationale vrede en veiligheid.[14] Volgens artikel 1 heeft de VN als doel om:

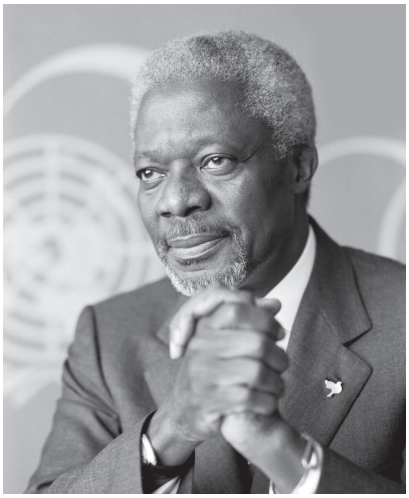
- de internationale vrede en veiligheid te handhaven;
- vreedzame betrekkingen tussen landen te bevorderen;
- internationale samenwerking te bereiken om internationale problemen op te lossen; en
- een centrum te zijn waarin de handelingen van de landen om deze doelen te bereiken, geharmoniseerd kunnen worden.

De VN kan, als onderdeel van het eerste doel, collectieve maatregelen nemen om bedreigingen van de vrede te voorkomen of te verwijderen. Zij kan ook maatregelen nemen om agressieve daden of andere inbreuken op de vrede te onderdrukken. En zij kan, met vreedzame middelen en in overeenstemming met de beginselen van gerechtigheid en internationaal recht, bemiddelen of regelingen treffen voor internationale geschillen of situaties die de vrede bedreigen. Het is bij uitstek de taak van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties om de internationale vrede en veiligheid te garanderen.

---

13 League of Nations, 'The Covenant of the League of Nations'.

14 Verenigde Naties, 'VN-Handvest'.



Figuur 5.5: Kofi Annan, oud-secretaris-generaal van de Verenigde Naties.

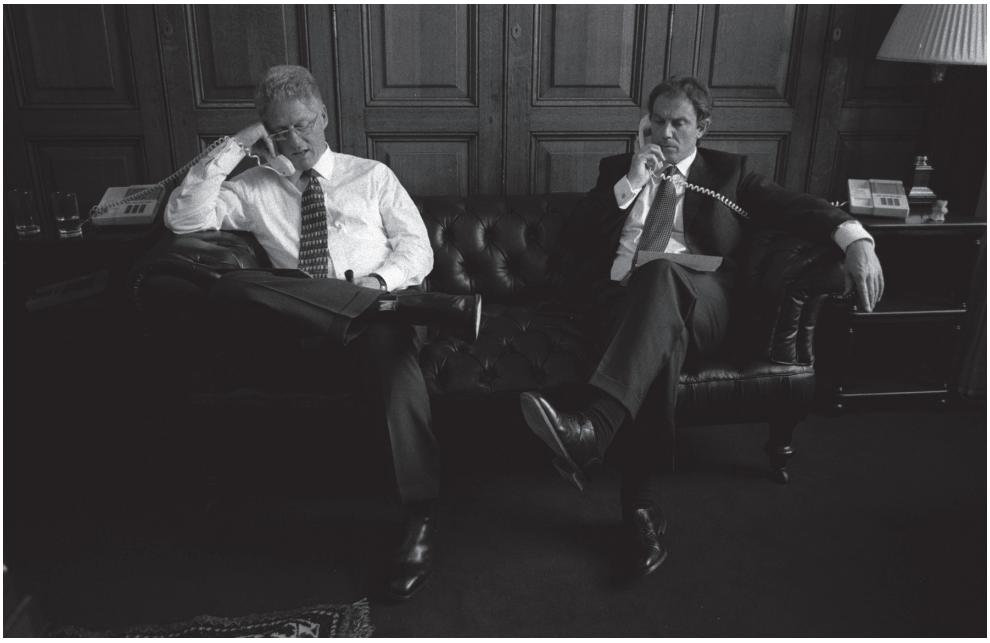
De vrede van vredesmissies

Bij het aanvaarden van de Nobelprijs voor de vrede op 10 december 2001 zei de toenmalige secretaris-generaal van de VN, Kofi Annan:

> In deze nieuwe eeuw moeten we van start gaan op basis van het begrip dat vrede niet alleen toebehoort aan staten of volken, maar ook aan ieder lid van die gemeenschappen afzonderlijk. De soevereiniteit van staten mag niet langer worden gebruikt als schild voor grove schendingen van de rechten van de mens. Vrede moet echt gemaakt worden en bereikbaar zijn in het dagelijks leven van ieder die in nood verkeert. Vrede moet bovendien worden nagestreefd omdat zij de voorwaarde is voor ieder lid van de menselijke familie om te leven in waardigheid en veiligheid.[15]

Dergelijke hooggestemde idealen moeten in de praktijk worden gebracht. Dat gebeurt in de manier waarop **het begrip vrede** concreet in officiële opdrachten voor vredesoperaties wordt vastgelegd. Meer daarover staat in deel VI van deze bundel. Hier wordt alleen gekeken naar het vredesbegrip, zoals het is gehanteerd in recente vredesoperaties. Vrede kan bestaan dankzij een wapenstilstand en een fysieke scheiding tussen voorheen strijdende partijen, zoals de vredesmissie UNFICYP (United Nations Peacekeeping Force in Cyprus) die sinds 1964 Turkse en Cypriotische troepen uit elkaar houdt langs een scheidslijn die dwars door het eiland Cyprus loopt. Dan is er sprake van negatieve vrede.

[15] Annan, 'Nobel Lecture'.



Figuur 5.6: De Amerikaanse president Bill Clinton (links) en de Britse premier Tony Blair (rechts) in Londen, enkele dagen voor het sluiten van de Good Friday Agreement.

Vrede kan ook het resultaat zijn van **onderhandelingen** tussen de vertegenwoordigers van strijdende partijen. Als die leiden tot een veelomvattend akkoord waarin ook sprake is van herstel of invoering van democratische instellingen, van sociaaleconomische ontwikkeling en van verzoening worden er stappen gezet naar positieve vrede. Een voorbeeld is het Good Friday Agreement van 10 april 1998. Onder druk van de Amerikaanse senator George Mitchell kwamen de partijen van pro-Ierse en pro-Britse Noord-Ieren tot een vredesovereenkomst. Daarmee kwam een einde aan de Troubles die in de jaren daarvoor tot duizenden slachtoffers hadden geleid onder katholieken en protestanten in Noord-Ierland.

In de activiteiten van de Verenigde Naties op het gebied van vredesmissies wordt op een praktische manier naar het begrip vrede gekeken. Zo is tegenwoordig de handhaving van vrede en veiligheid het doel van *peacekeeping operations* volgens het UN Department of Peace Operations. Die begrippen worden verder niet uitgelegd, maar vermeld wordt wel dat het ook gaat om het ondersteunen van het politieke proces, de bescherming van burgers, hulp bij ontwapening, demobilisering en re-integratie van voormalige strijdende groepen, steun bij de organisatie van verkiezingen, de bescherming en bevordering van de mensenrechten en assistentie bij het

herstel van de rechtsstaat.[16] Je zou kunnen zeggen dat het gaat om de overgang van negatieve vrede (wapenstilstand) naar positieve vrede (de democratische rechtsstaat waarin mensenrechten worden gegarandeerd).

De vrede waaraan deze verschillende vormen van *peacekeeping* bijdragen is steeds meer het karakter gaan krijgen van een **veelomvattende benadering** waarin elementen van militaire bijstand, economische ontwikkeling en versterking van het bestuur een rol spelen. Sinds 2000 is er formeel ook meer aandacht besteed aan de positie van vrouwen, enerzijds in de ontvangende landen en anderzijds onder het militaire personeel van de landen die deelnemen aan vredesoperaties. Wat vrede is en in welke situaties VN-vredesmissies worden uitgezonden is afhankelijk van vooral de politieke inschatting door de vijf permanente leden van de Veiligheidsraad. Wanneer een van die permanente leden een veto uitspreekt, is de Veiligheidsraad vleugellam. Dat was in het begin van de oorlog in Oekraïne het geval toen Rusland een veto uitsprak tegen de veroordeling van de Russische invasie in dat land.

Het antwoord op de vraag of vredesmissies uiteindelijk tot vrede leiden is onzeker. Veel missies zijn erin geslaagd om strijdende partijen uit elkaar te houden. Maar het is eerder het reguleren van verhoudingen dan het daadwerkelijk dichterbij brengen van een positieve vrede. De mogelijkheden van het brengen van vrede, rechtsstaat en ontwikkeling zijn nu eenmaal beperkt. Dat laten de vredesoperaties in Irak en Afghanistan in de afgelopen twintig jaar wel zien. Overigens kan ook niet ingrijpen in een gewapend conflict tot gevolg hebben dat noch negatieve noch positieve vrede dichterbij komt. Dat laat de burgeroorlog in Syrië zien. De Syrische bevolking die in 2010 tegen hem in opstand kwam, gaat na jaren van geweld nog steeds gebukt onder het juk van de wrede dictator Bashar al-Assad. Toch zijn er op andere gebieden wel successen geboekt. Dat laat het voorbeeld van Europese eenwording zien.

Vrede door Europese eenwording

Een historisch belangrijke poging tot positieve vrede in Europa was en is het streven naar **Europese integratie**. Vrede door integratie van staten en samenlevingen is een oud ideaal. Reeds in 1849 pleitte de Franse schrijver en dichter Victor Hugo (bekend van bijvoorbeeld *De klokkenluider van de Notre Dame*) op een vredescongres in Parijs voor de vorming van de Verenigde Staten van Europa. Hij zei:

> Er zal een dag komen waarop oorlog zo absurd zal lijken en net zo onmogelijk zal zijn tussen Parijs en Londen, tussen Petersburg en Berlijn, tussen Wenen en Turijn, als het onmogelijk zou zijn en vandaag absurd zou lijken tussen Rouen en Amiens, tussen Boston en Philadelphia. [...] Er zal een dag komen waarop

[16] United Nations Peacekeeping, 'What Is Peacekeeping'.

> kanonskogels en bommen worden vervangen door stemmen, door algemeen kiesrecht van de volkeren, door de eerbiedwaardige arbitrage van een grote soevereine senaat die voor Europa zal zijn wat het parlement is voor Engeland, wat de Landdag is voor Duitsland, wat de Wetgevende Vergadering is voor Frankrijk.[17]

Er kwam toen weinig van. Na de Eerste Wereldoorlog werd het ideaal nieuw leven ingeblazen. Richard graaf Coudenhove-Kalergi richtte in 1923 de Pan-Europese Unie op, een actiegroep die de eenwording van Europa tot doel had. De toenmalige Franse minister van Buitenlandse Zaken Aristide Briand pleitte in 1929 bij een vergadering van de Volkenbond voor een Europese Unie met een federale opzet. Maar zeker tijdens en pal na de Tweede Wereldoorlog begonnen verschillende Europese staatslieden zich te realiseren dat vrede in Europa niet duurzaam kon zijn wanneer zij gebaseerd zou zijn op *balance of power*, zoals dat voorheen het geval was geweest. Zij zetten zich in voor verzoening tussen staten die zo dikwijls onderling oorlog hadden gevoerd. In Frankrijk waren dat oud-secretaris-generaal van de Volkenbond Jean Monnet en de latere minister van Buitenlandse Zaken en minister-president Robert Schuman. In West-Duitsland bondskanselier Konrad Adenauer, in Italië minister-president Alcide de Gasperi. Allen hadden zij de gevolgen van oorlog en dictatuur ondervonden. Zij kozen voor een radicaal nieuwe koers waarmee zij hoopten oorlog uit te bannen en de voorwaarden te scheppen voor vrede tussen de lidstaten. Zij stonden aan de wieg van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (opgericht in 1954) en de latere Europese Economische Gemeenschap (1957). Uiteindelijk zou dat hele proces resulteren in de Europese Unie die we nu kennen.

Het streven naar Europese integratie was een manier om vrede in Europa te bevorderen door een alternatief te creëren voor economisch protectionisme, voor rechtse of linkse dictaturen en voor vijandschap en wantrouwen. Het recept was vrijheid, economische samenwerking en integratie, democratie en rechtsstaat – en dat in een federaal verband. Aanvankelijk deden er zes staten aan mee: Frankrijk, West-Duitsland, Italië, België, Nederland en Luxemburg. Voortaan zouden ze samenwerken en integreren in plaats van elkaar naar het leven te staan. In de loop der jaren vonden twee ontwikkelingen plaats: het aantal lidstaten werd uitgebreid tot 27 in 2022 en er kwamen steeds meer terreinen van samenwerking bij, tot bijvoorbeeld in 2002 met de euro een gemeenschappelijke munt werd ingevoerd en ook veiligheidsbeleid en defensie tot de verantwoordelijkheid van de EU werd gerekend. De EEG werd Europese Unie.[18] Het Europees bestuur heeft de karaktertrekken van

---

17 Hugo, 'Opening Speech of the Peace Congress 21 August 1849'.

18 Lange tijd maakte het Verenigd Koninkrijk deel uit van de Europese Unie, tot het op 31 januari 2021 de EU formeel verliet. In 2016 had een krappe meerderheid van de Britse kiezers (51,89 procent) zich in een referendum voor uittreding uitgesproken.

een echte supranationale overheid aangenomen. Voor zover vrede meer kan zijn dan alleen maar afwezigheid van oorlog is er op dit gebied veel bereikt.

Conclusie

Aan het begin van dit hoofdstuk vroegen wij ons af: is vrede afwezigheid van geweld na een wapenstilstand tussen strijdende partijen? Of kan er sprake zijn van vrede en kan tegelijk het gevaar blijven bestaan van geweld op straat? Is vrede überhaupt mogelijk? Wij hebben getracht een overzicht te geven van het begrip vrede als hooggestemd ideaal en vrede als wetenschappelijk-theoretisch concept. We hebben onderscheid gemaakt tussen het begrip negatieve vrede (de afwezigheid van oorlog en geweld) en positieve vrede (een situatie waarin sprake is van vreedzame betrekkingen tussen staten, het opheffen van armoede en onderdrukking, aan samenwerking tussen staten, en wapenbeheersing en ontwapening).

Wij hebben ook gekeken naar de manier waarop vrede tussen staten in de praktijk is gebracht. De Verenigde Naties hebben op het gebied van vredesmissies veel kunnen doen aan het ondersteunen van politieke vredesprocessen, de bescherming van burgers, hulp bij ontwapening, demobilisering en re-integratie van voormalige strijdende groepen, steun bij de organisatie van verkiezingen, de bescherming en bevordering van de mensenrechten en assistentie bij het herstel van de rechtsstaat. Je zou kunnen zeggen dat het gaat om de overgang van negatieve vrede (wapenstilstand) naar positieve vrede (de democratische rechtsstaat waarin mensenrechten worden gegarandeerd). Het antwoord op de vraag of vredesmissies uiteindelijk tot vrede leiden is onzeker. Veel missies zijn erin geslaagd om strijdende partijen uit elkaar te houden. Het is eerder het reguleren van verhoudingen dan het daadwerkelijk dichterbij brengen van een positieve vrede.

Meer blijvend resultaat is te zien in de bijdrage van Europese eenwording aan de totstandkoming van vrede in Europa. Het aantal lidstaten werd uitgebreid en de terreinen van samenwerking werden verdiept met de invoering van een gemeenschappelijke munt, het voeren van een gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid en een Europees bestuur dat de karaktertrekken van een echte supranationale overheid heeft aangenomen. Voor zover vrede meer kan zijn dan alleen maar afwezigheid van oorlog is op dit gebied veel bereikt.

Kernpunten

- Vrede is een utopisch ideaal dat soms tot politieke resultaten leidt, zoals de oprichting van de Volkenbond of van de Verenigde Naties.
- Negatieve vrede is de afwezigheid van oorlog en geweld.

- Positieve vrede is niet alleen afwezigheid van geweld maar ook democratie, mensenrechten en rechtvaardige verhoudingen.

Kernvragen

- Wanneer wordt het nou ooit echt vrede?
- Is vrede zozeer de moeite waard dat er geweld nodig kan zijn om vrede dichterbij te brengen?
- Wanneer is het nastreven van negatieve vrede tussen voorheen strijdende partijen beter dan positieve vrede?
- In hoeverre is de Europese Unie een vredesproject?

Aanbevolen literatuur

Galtung, J. 'Violence, Peace, and Peace Research'. *Journal Of Peace Research* 6, nr. 3 (1 september 1969): 167-91. https://doi.org/10.1177/002234336900600301

Röling, B.V.A., *Polemologie; Een inleiding tot de wetenschap van oorlog en vrede*, Assen: Van Gorcum 1973. www.dbnl.org/tekst/roli001pole01_01/colofon.php

Said, A.A. & N.C. Funk. 'The role of Faith in Cross-Cultural Conflict Resolution'. *Peace And Conflict Studies*, 2001. https://doi.org/10.46743/1082-7307/2002.1022

Salem, P. 'A critique of Western Conflict Resolution from a Non-western Perspective'. In *Conflict Resolution in the Arab World*, onder redactie van P. Salem, 11-24. Beiroet: American University of Beirut, 1997.

Sharp, G. *Macht en strijd; Theorie en praktijk van geweldloze actie*. Utrecht: Aula, 1982.

HOOFDSTUK 6

Veiligheid

Maarten Rothman

Inleiding

Waarschijnlijk het meest omstreden begrip in internationale veiligheidsstudies is veiligheid zelf. De discussie gaat over meerdere, met elkaar verknoopte vragen: over wiens veiligheid hebben we het eigenlijk? Welke ontwikkelingen gelden als veiligheidsdreigingen? Op welke beleidsterreinen? Wie dient die dreigingen het hoofd te bieden? Welke middelen zijn daarvoor geschikt?

Ruwweg zijn er **drie benaderingen** te onderscheiden, die we in dit hoofdstuk zullen bespreken. De eerste wordt de **traditionele benadering** genoemd, omdat ze de oudste is en tot in de jaren tachtig dominant was in het vakgebied. In deze benadering staan de staat en militaire dreigingen centraal. De tweede benadering wordt **brede veiligheid** genoemd, omdat ze het begrip wilde uitbreiden naar meerdere beleidsterreinen. Daarmee kwamen meerdere typen dreiging in beeld, die veel directer de inwoners raakten dan de overheid; ze werd daarom verbonden met het idee van *human security*. De derde benadering probeert elementen van beide benaderingen te combineren met behulp van een origineel idee over hoe sommige issues als veiligheidsissues worden opgevat. Dit idee heet ***securitization*** ('verveiliging') en dat is ook de naam van de benadering geworden.

Dit hoofdstuk behandelt de drie benaderingen in deze volgorde. Na de brede benadering is een paragraaf ingevoegd over het debat met de traditionele benadering, dat nog steeds actueel is. Na de paragraaf over securitization volgt nog een paragraaf over de manier waarop de drie benaderingen aankijken tegen humanitaire interventie, een vraagstuk dat inmiddels al 25 jaar actueel is. Deze paragraaf is bedoeld als illustratie van de verschillende benaderingen; in hoofdstuk 22 wordt nader ingegaan op humanitaire interventies.

De traditionele benadering

Tot in de jaren tachtig van de vorige eeuw waren onderzoekers in het vakgebied het redelijk met elkaar eens. Veiligheid ging over het **afweren van dreigingen** tegen het grondgebied of de onafhankelijkheid van de staat. Die dreigingen kwamen vooral van andere staten, die mogelijk agressieve bedoelingen hadden. De belangrijkste

wapens tegen die dreigingen waren diplomatiek en militair, al konden economische sancties ook een rol spelen.

Deze opvatting van veiligheid sluit aan bij de theorie van het realisme (zie hoofdstuk 3). De belangrijkste actor in die theorie is de staat: internationale politiek wordt gekenmerkt door competitie tussen staten, en de staat streeft naar machtsuitbreiding om in die competitie het hoofd boven water te houden. Dat is ook het geval in de traditionele benadering van veiligheid.

Ze sloot ook goed aan bij de politieke praktijk van de **Koude Oorlog**. Dat is geen toeval, want de benadering werd in de jaren veertig en vijftig vooral in beleidskringen in de Verenigde Staten (onderzoeksafdelingen van krijgsmachtdelen, het ministerie van Defensie en daaraan gelieerde denktanks) ontwikkeld als hulpmiddel voor strategische besluitvorming.[1] Tot de bijdragen behoort onder andere de ontwikkeling van speltheorie, een raamwerk waarbinnen strategische interactie tussen actoren kan worden bestudeerd. De ontwikkeling van een theorie van afschrikking (*deterrence*) hield gelijke tred met de toename van de verwoestende kracht van kernwapens. De Vietnamoorlog bracht belangstelling met zich mee voor de condities van oorlogsvoering wanneer een of beide partijen proberen de oorlog niet te laten escaleren, de zogenoemde beperkte oorlog. Voor niet-westerse staten was deze benadering minder geschikt, omdat ze weinig rekening hield met rebellenbewegingen en andere binnenlandse onenigheid (zie hoofdstuk 8). Ze figureerden vooral als strijdtoneel voor de tegengestelde belangen van de supermachten, in veel gevallen via proxy war (de Nederlandse vertaling 'oorlog bij volmacht' is nooit ingeburgerd).

Pas na 9/11 werden **niet-statelijke actoren** in deze benadering helemaal serieus genomen. Voordien werden bijvoorbeeld terroristische organisaties gezien als ofwel relatief zwak ofwel als verlengstuk van een *state sponsor*, een staat die ze voorziet van training en middelen om ze in te kunnen zetten als wapen tegen vijandige staten. Daarmee lag het zwaartepunt dus uiteindelijk bij de staat achter de niet-statelijke actor. De laatste decennia hebben uitgewezen dat niet-statelijke actoren zoals Al Qaida en Islamitische Staat in Irak en Syrië op eigen houtje aanzienlijke schade kunnen aanrichten. De meeste aanhangers van traditionele veiligheid hebben hun theorie inmiddels in zoverre aangepast dat zij bepaalde gewapende groepen nu wel als zelfstandige actoren beschouwen.[2] Humanitaire organisaties en (multinationale) bedrijven blijven grotendeels buiten beschouwing; de aandacht is gericht op gewelddadige niet-statelijke actoren en de dreiging die zij vormen voor staten. De logica van de traditionele benadering blijft daarmee intact.

---

1 Buzan & Hansen, *The Evolution of International Studies*, 66.

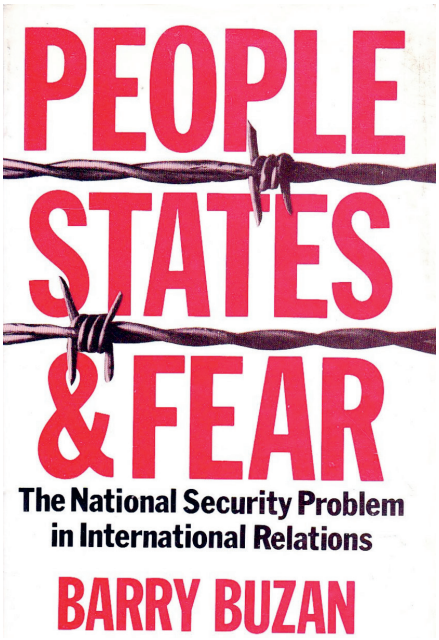
2 Ibid., 229-230.

Figuur 6.1: Thomas Schelling ontving in 2005 een Nobelprijs voor 'having enhanced our understanding of conflict and cooperation through game-theory analysis.' Hij kreeg overigens niet de Nobelprijs voor de Vrede, maar die voor Economie. In dat vakgebied wordt veel gebruikgemaakt van speltheorie.

Brede of menselijke veiligheid

Gedurende de jaren tachtig begon het idee post te vatten dat de traditionele benadering te beperkt was. Er was veel aandacht in media en politiek voor milieuverontreiniging en hongersnoden in Afrika. Tegelijkertijd verdween geleidelijk de dreiging van een kernoorlog naar de achtergrond door eerst hervormingen in en daarna ontbinding van de Sovjet-Unie. In de jaren negentig brak een nieuwe benadering van veiligheid door die naar meerdere beleidsterreinen wilde kijken, we spreken dan van **brede veiligheid**. Tegelijkertijd verlegde de aandacht zich van staten naar hun inwoners, wat wel aangeduid werd met **human security**. De twee verschuivingen zijn echter zo **verweven** dat we ze kunnen beschouwen als één geheel.

Een eenvoudige manier om deze verwevenheid te begrijpen is door ons voor te stellen hoe mensen en staten aan hun einde kunnen komen. Mensen kunnen overlijden aan ouderdom, ziekte of honger; staten niet. Zelfs als hypothetisch alle inwoners van een staat zouden sterven, dan zou er nog altijd een territorium overblijven dat de oude kleur op de kaart behoudt totdat een andere staat zich erover ontfermt. Zo'n overname is echter vele malen eerder gebeurd, zonder dat er een humanitaire ramp aan voorafging. Staten houden doorgaans op te bestaan door annexatie en verlies van onafhankelijkheid, meestal voorafgegaan door oorlog (en soms interne verdeeldheid en burgeroorlog). In de meeste gevallen gaat dat gepaard met slachtoffers onder de bevolking, maar er zijn voorbeelden waarin het aantal slachtoffers zeer beperkt is gebleven. Omgekeerd maken humanitaire rampen regelmatig grote aantallen slachtoffers, zonder dat de autonomie van de staat in het geding komt. De bedreigingen voor mensen en staten zijn dus niet dezelfde. Traditionele veiligheidsdreigingen zoals oorlog zijn in het algemeen wel bedreigingen voor



Figuur 6.2: Barry Buzan betoogde al in 1983 in zijn boek *People, States and Fear* dat het begrip veiligheid zich moest uitstrekken tot meerdere beleidsterreinen. Het boek werd geen succes. In 1991, dus na het einde van de Koude Oorlog, werd het opnieuw uitgebracht, met enkele wijzigingen en een nieuwe ondertitel (*An Agenda for International Security Studies in the Post Cold War Era* in plaats van *The National Security Problem in International Relations*).[3] Ditmaal kreeg het wel veel aandacht – een treffende illustratie van de invloed van veranderingen in de buitenwereld op het wetenschappelijke debat.

human security, maar brede veiligheidsdreigingen meestal niet voor staten. Alleen milieuveiligheid in de vorm van een mogelijke stijging van de zeespiegel bedreigt tegenwoordig ook staten, vooral kleine eilandstaten in de Stille Oceaan.

Menselijke veiligheid betreft niet alleen **individuen,** maar ook verschillende **collectieven**. De reden daarvoor is dat mensen in gemeenschappen leven en werken, bijvoorbeeld in gezinnen, in werkplaatsen, in dorpen en steden, in kerken en andere geloofsgemeenschappen, in sport- en gezelligheidsverenigingen, enzovoort. Deze verbanden zijn noodzakelijk voor welzijn en welvaart; en in tijden van rampspoed bieden ze vaak eerste hulp waardoor mensen in staat zijn natuurrampen, oorlog en ontwrichting te overleven. In verschillende internationale mensenrechtenverdragen is vastgelegd dat mensen recht hebben op deelname aan dergelijke gemeenschappen, onder andere door middel van vrijheid van vereniging, vrijheid van godsdienst en recht op een gezinsleven. De human-securitybenadering neemt deze collectieven natuurlijk mee.

Het wordt wel ingewikkeld als we **naties** in overweging nemen. Een natie is een gemeenschap van mensen die zich verbonden voelen door gedeelde kenmerken zoals taal, cultuur of geschiedenis. Sinds de negentiende eeuw worden naties gekoppeld aan staten in het begrip natiestaat (een staat waarin één natie over haar eigen lot kan beschikken), maar als we de aard van dreigingen tegen naties nader

[3] Buzan, *People, States, and Fear.*

beschouwen, zien we dat deze zeker niet altijd overeenkomen met dreigingen tegen staten. De gruwelijkste manier waarop een natie kan ophouden te bestaan is door **genocide**. In het Genocideverdrag is dit gekoppeld aan de toepassing van geweld, maar het kan ook zonder bloedvergieten. In Australië werden bijvoorbeeld tussen 1905 en 1967 op grote schaal kinderen van Aborigines gescheiden van hun ouders en opgevoed in de cultuur van de witte meerderheid. Sommige experts noemen dit beleid culturele genocide, omdat het bedoeld was om de culturele **identiteit** van een hele bevolkingsgroep te doen verdwijnen.[4] Pas in 1995 bood het Australische parlement excuses aan voor dit beleid. In Canada is een soortgelijk debat gevoerd over onderwijs aan kinderen van de First Nations; ook daar is het beleid gewijzigd.

Toch is assimilatie van deze bevolkingsgroepen niet tot stilstand gekomen. Jongeren trekken naar de stad voor beter onderwijs en beroepskansen, en passen zich daar aan de cultuur van de meerderheid aan. Lang niet iedereen keert terug naar de geboortegrond, waardoor daar leegloop optreedt die uiteindelijk het voortbestaan van de groepsidentiteit bedreigt. We kunnen ons afvragen hoe erg dat is als er geen geweld of dwang bij komt kijken. Hetzelfde patroon van een achterblijvend en steeds meer verlaten platteland komt voor in bijvoorbeeld Drenthe, maar daar is het een stuk minder beladen. Wel is er hevige discussie over de effecten van immigratie op de Nederlandse identiteit. **Identiteitspolitiek** is de laatste decennia dan ook sterk naar voren gekomen, zowel in de nationale als in de internationale politiek. Het is een belangrijke factor: niet alleen in migratiebeleid, maar ook in het veiligheidsbeleid van bijvoorbeeld de Europese Unie en haar lidstaten, ten opzichte van de landen ten zuiden van de Middellandse Zee.[5] Ook hier gaat het niet om een vermeende dreiging van massamoord, maar om assimilatie en niet om het voortbestaan van de staat, maar om de identiteit van de inwoners.

Een verschuiving van statelijke naar menselijke veiligheid gaat dus gepaard met een verschuiving van smalle naar brede veiligheid. We zien dat bijvoorbeeld terug in de bredeveiligheidsagenda die de Verenigde Naties aannam, tegelijk met het idee van menselijke veiligheid: economische veiligheid, energieveiligheid, sociale veiligheid, milieuveiligheid, voedselveiligheid, enzovoort zijn allemaal erkende terreinen.[6] Het logische gevolg is dat veiligheid niet alleen een zaak is voor de Veiligheidsraad, maar ook voor deelorganisaties zoals het Wereldvoedselprogramma en de Wereldgezondheidsorganisatie. Of op nationaal niveau niet alleen voor de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie, maar voor een heel scala aan ministeries en overheidsdiensten. Elke organisatie die zich bezighoudt met zaken die mensenlevens kunnen kosten, is dus in zekere zin een veiligheidsorganisatie.

---

4 Davidson, *Cultural genocide*.

5 European Commission – Migration and Home Affairs, 'Joint Valletta Action Plan'.

6 United Nations Development Programme, *Human Development Report 1994*.

De kern van deze benadering is dat het criterium voor veiligheid niet langer het welzijn van staten is, maar dat van hun inwoners. Daarmee is direct de nauwe band met het realisme doorgesneden: staten zijn belangrijke spelers, maar niet (zoals in het realisme) de enige die ertoe doen. Internationale betrekkingen gaat niet alleen over dreiging en oorlog, maar ook over handel, toerisme, migratie en een heleboel andere zaken. Brede veiligheid sluit beter aan bij het **liberalisme**, omdat ook die theorie de verscheidenheid van internationale betrekkingen benadrukt.

Bovendien legt brede veiligheid, net als het liberalisme, ook de **nadruk op samenwerking** tussen staten, internationale organisaties en niet-gouvernementele organisaties. Samenwerking is nodig om grensoverschrijdende problemen aan te pakken, waaronder bijvoorbeeld klimaatverandering en pandemieën, twee dingen die een ernstige bedreiging van mensenlevens kunnen vormen. Het is niet alleen onverstandig om de aandacht uitsluitend op militair-politieke dreigingen te richten, het is nog veel onverstandiger om het wantrouwen dat relaties tussen staten volgens de traditionele benadering kenmerkt, mee te nemen naar een overleg over de beste manier om een snel om zich heen grijpende dodelijke ziekte aan te pakken.[7]

Het debat tussen traditionele en brede veiligheid

De nieuwe, brede invulling van het begrip veiligheid heeft nogal wat implicaties en riep vanaf het begin veel debat op. Het eenvoudigste bezwaar tegen brede veiligheid is dat niemand de **expertise** heeft om al die deelterreinen te overzien. Daarom kan ook niemand goed inschatten welk issue op enig moment **prioriteit** moet krijgen. Aanhangers van brede veiligheid antwoorden dat dit een gewone **politieke beslissing** is, weliswaar met meer haast maar een afweging tussen verschillende terreinen is normaal. Expertise in het domein van traditionele veiligheid – diplomatie, militaire strategie en inlichtingen – blijft natuurlijk nuttig, alleen kunnen experts op dit terrein niet langer claimen dat ze het alleenrecht hebben op internationale veiligheid.

Het meest fundamentele punt van discussie betreft het element van **overleven**. Dit lijkt een simpel begrip: wie kan er iets tegen hebben op mensenlevens redden? Maar uiteindelijk gaat iedereen dood. Op de lange termijn worden levens dus eigenlijk niet gered maar gerekt, en waar mogelijk wordt de levenskwaliteit verhoogd. Medici werken inmiddels met het begrip *quality-adjusted life year* (qaly) als maatstaf voor hun ingrijpen. Hun inspanning is gericht op het verhogen van de duur of de kwaliteit van het leven voordat mensen overlijden, of liefst allebei. Zo begrepen kan menselijke veiligheid flink worden opgerekt: het voorkomen van een oorlog kan mensenlevens verlengen en verbeteren, net als het voorkomen van een hongers-

7 Elbe, *Virus Alert*.

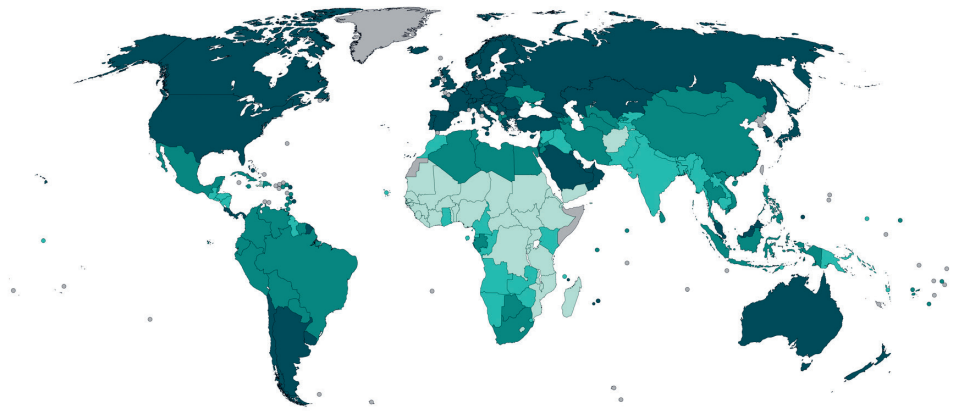
nood of het genezen van een besmettelijke ziekte. Maar ook het verminderen van armoede, het verbeteren van onderwijs en scholing, het vinden van passende arbeid en het genieten van kunst. De eerste reeks bevat maatregelen die in de brede benadering tot het domein van veiligheid worden gerekend. De tweede reeks wordt meestal geacht erbuiten te vallen, de urgentie zou minder groot zijn.

Toch is er een goed argument om in ieder geval armoede en veiligheid met elkaar te verbinden, namelijk omdat armoede sterk verweven is met gezondheidsissues, milieuproblemen, criminaliteit en zelfs burgeroorlogen.[8] Onderwijs draagt evengoed fors bij aan levenskansen, niet alleen op de arbeidsmarkt maar ook in de woning- en de huwelijksmarkt, en het is bovendien een belangrijke factor in zowel de economische prestaties van verschillende landen als in de stabiliteit van hun politieke systeem. Ook in een welvaartsstaat zoals Nederland correleert opleidingsgraad met levensduur: hoger opgeleiden hebben bij geboorte een levensverwachting van 83,8 jaar, lager opgeleiden 79,3 – een verschil van viereneenhalf jaar.[9] Zelfs kunst heeft waarschijnlijk invloed op de levensverwachting, omdat het mensen actief houdt.[10] Ook als we het directe effect van muziek (populair en klassiek), concerten, festivals, films, literatuur en musea op de levenskwaliteit niet zouden meetellen, vraagt het indirecte effect op de levensduur om een eigen afweging. Waar trekken we dan de grens?

In de jaren zeventig is stevig gediscussieerd over armoede. De Noorse onderzoeker Johan Galtung opende de discussie door te stellen dat rijke landen de middelen hadden om onderontwikkeling in het mondiale Zuiden in ieder geval deels te verhelpen, maar ervoor kozen om de armoede te laten voortbestaan. Deze keuze om de levensverwachting van andere mensen laag te laten, noemde hij **structureel geweld**.[11] Galtungs artikel kwam voort uit discussies over positieve en negatieve concepten van vrede (zie hoofdstuk 5). Dit was ruim tien jaar voordat brede veiligheid als benadering opkwam, maar vanuit ons perspectief kunnen we het zien als een heel ruime (en duidelijk moreel getinte) opvatting van brede veiligheid.

Deze brede opvatting van menselijke veiligheid is niet zo moeilijk te operationaliseren voor empirisch onderzoek als het misschien lijkt. De ontwikkelingsindex (Human Development Index; HDI) van de VN (figuur 6.3) geeft bijvoorbeeld een aardig overzicht. In één oogopslag is te zien welke landen een hoge levensduur en -standaard kennen en welke een lage. De index reageert duidelijk op conflicten, zoals te zien is aan de slechte resultaten van Afghanistan, Irak en Syrië ten opzichte van hun buurlanden. Oorlog is in deze gevallen meer oorzaak dan gevolg. De causale relatie tussen gewapend conflict en andere ellende loopt in beide richtingen, dus van oorlog naar sociale en economische instorting en omgekeerd. Maar niet alle

8 Duffield, *Global Governance and the New Wars*.
9 Bruggink et al., 'Gezonde levensverwachting naar onderwijsniveau'.
10 Fancourt & Steptoe, 'The art of life and death'.
11 Galtung, 'Violence, Peace, and Peace Research'.



Figuur 6.3: Human Development Index 2020.

staten met een lage HDI-score hebben te maken met gewapend conflict. We kunnen de HDI dus maar in beperkte mate gebruiken om conflicten op te sporen; wie wil weten waar vandaag of morgen gevochten gaat worden, kan beter een andere kaart zoeken. Het is wel een geschikte indicator voor menselijke veiligheid, maar niet voor traditionele.

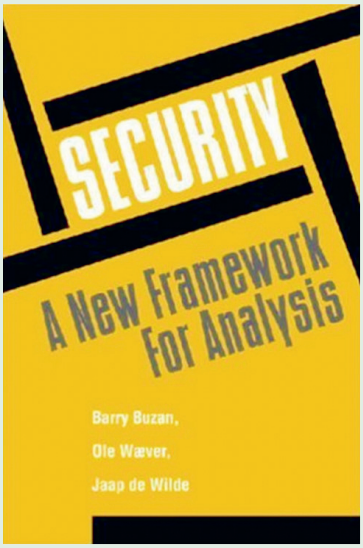
Aanhangers van de traditionele benadering vinden dit alles bezwaarlijk. Ze stellen dat de HDI geen goede indicator is voor internationale veiligheid en daar ook niet voor bedoeld is. Ze betogen dat brede veiligheid **geen duidelijke grens** kan trekken tussen echte veiligheidsissues en gewone politiek. Het verbeteren van de kwaliteit van leven is immers onderdeel van elke politieke discussie. Wat maakt dan dat sommige issues veiligheidsissues zijn en andere niet? Zij betogen dat brede veiligheid het begrip zodanig verwatert dat alles eronder kan vallen en dan heeft het geen onderscheidende waarde meer. Door het begrip beperkt te houden tot afweer van geweldsdreigingen blijft het daarentegen netjes afgebakend van gewone politiek. Aanhangers van brede veiligheid antwoorden dat dit te scherp afgebakend is en dat bijvoorbeeld natuurrampen wel degelijk vragen om buitengewone maatregelen.

Securitization

Bij dit laatste punt sluit de securitizationbenadering aan. Deze wordt ook wel aangeduid als de Copenhagen School (zie kader). In deze benadering zijn de buitengewone maatregelen de kern van de zaak. Veiligheidsissues krijgen per definitie voorrang boven gewone politieke vraagstukken. Dat komt omdat veiligheidsissues inderdaad te maken hebben met overleven, met het afwenden van een existentiele dreiging. De bedenkers van deze theorie, Barry Buzan, Ole Wæver en Jaap de

Wilde, wilden een brug slaan tussen traditionele en brede veiligheid.[12] Het element van **existentiële dreiging** uit de traditionele benadering nemen ze over, maar ze passen het toe op **brede veiligheid**: ook dreigingen op andere beleidsterreinen dan de politiek-militaire kunnen als existentieel worden opgevat en ze krijgen dan eenzelfde buitengewone behandeling.

Copenhagen School



Figuur 6.4: *Security: A New Framework for Analysis.*

De Copenhagen School begon als een onderzoeksgroep aan het Copenhagen Peace Research Institute aan het begin van de jaren tachtig van de vorige eeuw. Een criticus van de ideeën die daarvandaan kwamen, verzon de term Copenhagen School. Barry Buzan, Ole Wæver en Jaap de Wilde schreven samen slechts één dun boekje, *Security: A New Framework for Analysis*, dat echter uitgroeide tot een inspiratie voor andere onderzoekers. Inmiddels zijn de oorspronkelijke deelnemers verspreid over verschillende universiteiten in verschillende landen, hebben ze alle een aantal promovendi opgeleid en hebben zich bovendien wetenschappers van elders aangesloten bij hun bevindingen. Er zijn nog veel contacten tussen de leden van de school, maar ze zijn niet meer op één locatie of in één instituut bijeen. Inhoudelijke overeenstemming over de onderwerpen van onderzoek en de beste manier om die te benaderen is daarmee de belangrijkste band tussen de leden geworden.

[12] Buzan et al., *Security: A New Framework for Analysis*, 4.

Het vernieuwende element in de theorie is dat ze stelt dat je veiligheidsissues juist herkent aan het verkrijgen van zo'n **buitengewone behandeling**. In plaats van te proberen vooraf te bepalen welke issues zo'n behandeling zouden moeten krijgen, kijken ze empirisch naar welke issues die gekregen hebben. Het eerste waar ze dan naar kijken is naar het verkrijgen van middelen (bijvoorbeeld geld en personeel) en vooral ook van bijzondere bevoegdheden. Het tweede is een bijzondere besluitvorming waarin afgeweken wordt van gebruikelijke procedures.[13] Omdat veiligheidsissues haast hebben, worden inspraak en controles opzijgezet totdat het probleem is verholpen. Buzan, Wæver en De Wilde laten doorschemeren dat ze vinden dat dit soms nodig is, maar ook dat het slecht past in een democratische rechtsstaat en liefst zo min mogelijk toegepast moet worden.

Tegelijk merken ze op dat securitization (letterlijk vertaald: verveiliging) een politiek proces is. Een politicus of iemand in de media claimt dat een bepaald issue een veiligheidsissue is, en als het publiek dat aanneemt, dan wordt het vanaf dan zo behandeld. Het is **onvoorspelbaar** welke issues naar voren zullen worden gebracht als veiligheidsissues. Hooguit kunnen we eerdere pogingen tot securitization in kaart brengen en daaruit extrapoleren welke issues meer of minder kans hebben om aanvaard te worden, maar zeker is dit niet; er zullen van tijd tot tijd nieuwe issues opduiken. We weten ook niet van tevoren met welke claims het publiek zal instemmen en welke niet. Het is zinvol een onderscheid te maken tussen een poging om een issue te verveiligen (een *securitizing move*) en succesvolle securitization.

De theorie van securitization is gebaseerd op een theorie uit de taalfilosofie: de *speech act theory*, die stelt dat woorden niet alleen de wereld kunnen beschrijven maar ook kunnen veranderen.[14] We kunnen 'veiligheid!' roepen in de politiek vergelijken met 'brand!' roepen in een volle zaal – het is niet zomaar een opmerking, maar een oproep om direct in actie te komen. Of in het kort: woorden zijn soms daden. Bijvoorbeeld wanneer een schip wordt gedoopt: door het uitspreken van de juiste woorden in de juiste context krijgt het schip een naam. Andere goede voorbeelden zijn huwelijken en weddenschappen, en dus brand roepen in een volle zaal. Veiligheid roepen in het parlement is niet altijd succesvol maar wanneer het lukt, dan krijgt het issue daarna een bijzondere behandeling. Deze manier van kijken naar veiligheid sluit aan bij de theorie van het **constructivisme**. Een duidelijke overeenkomst is dat uitkomsten bepaald worden door de perceptie van het publiek. Er is geen direct verband met de objectieve werkelijkheid, want een securitizing move kan ook slagen als de spreker liegt of onbewust een onwaarheid vertelt.

Toch is er een duidelijke empirische basis voor het onderscheid tussen gewone issues en veiligheidsissues. We kunnen de speeches waarin een securitizing move wordt gemaakt rechtstreeks waarnemen. Zo'n poging tot securitization is te her-

[13] Ibid., 25.

[14] Austin, *How to Do Things with Words*.

kennen aan enkele **vaste elementen in de taal** die de spreker gebruikt. Hij of zij betoogt steevast dat de dreiging existentieel is, dat er nu gehandeld moet worden omdat het anders te laat is, en dat een bijzondere behandeling noodzakelijk is. We kunnen meestal ook zien of het publiek de claim accepteert en of ernaar gehandeld is.

Tegelijkertijd geeft deze benadering ruimte voor verschillen tussen beleidsterreinen. Er is variatie in de soorten bedreigingen en, belangrijker, verschil in hetgeen beschermd moet worden. We noemen dit het ***referent object***. In de militaire sector is dit de staat. In de politieke sector de soevereiniteit of de stabiliteit van de regering. In de sociale sector de collectieve identiteit, meestal de natie. In de milieusector is het de leefomgeving. In de economische sector is het meestal de nationale economie maar soms het internationale economische systeem. Buzan, Wæver en De Wilde beperken zich tot deze vijf sectoren. In een later artikel betoogt Wæver dat er ook een religieuze sector is en we zouden er ook een aparte gezondheidssector aan toe kunnen voegen. Het aantal sectoren is hier niet het belangrijkste punt, het gaat erom dat variatie tussen sectoren kan samengaan met een eenduidige manier om vast te stellen wanneer een issue een veiligheidsissue is.

Humanitaire interventie

De verschillen tussen de drie benaderingen van veiligheid komen duidelijk naar voren in hun houding ten opzichte van humanitaire interventie. **Humanitaire interventie** is militair ingrijpen met de doelstelling om mensenlevens te redden, of meer algemeen: om een einde te maken aan schendingen van de mensenrechten. Sinds de Tweede Wereldoorlog bestond er al een verplichting voor staten om in te grijpen bij genocide. In de jaren negentig greep de internationale gemeenschap echter te laat of zelfs helemaal niet in bij genocidale conflicten in voormalig Joegoslavië en in Rwanda. Daarentegen liet de NAVO zich in 1999 niet door afwezigheid van een VN-mandaat weerhouden van interventie in Kosovo (destijds een deelrepubliek van Joegoslavië). Er ontstond een heftig debat over de voors en tegens van dergelijke militaire interventies. In 2009 namen de Verenigde Naties de Responsibility to Protect-resolutie aan (afgekort tot R2P).[15] Daarin staat dat de VN mogen ingrijpen als een staat niet bereid is of niet in staat is om zijn bevolking te beschermen. Het staat er zorgvuldig ingekleed in de taal van staatssoevereiniteit, maar in de praktijk kan het wel degelijk worden ingezet tegen een regering die uitsluitend binnen de eigen staatsgrenzen opereert.

Humanitaire interventie levert behoorlijk veel debat op. Daarin gaat het vooral om vragen als: zijn mensenrechten wel universeel en stelt het Westen zich niet

[15] United Nations General Assembly, *The Responsibility to Protect*.

Figuur 6.5: In februari 2011 braken in Libië protesten uit tegen het regime van Moammar al-Qadhafi. Die sloeg ze met harde hand neer, met een burgeroorlog als gevolg. Op 17 maart nam de VN Veiligheidsraad resolutie 1973 aan die militaire interventie legitimeerde. Interventie door de NAVO gaf de opstandelingen het voordeel, waardoor uiteindelijk het regime ten val kwam; Qadhafi kwam daarbij om het leven. Hoewel Rusland en China resolutie 1973 hadden laten passeren, beweerden ze naderhand dat de NAVO zijn mandaat te buiten was gegaan.

arrogant op? Hoewel bijvoorbeeld de Afrikaanse Unie een groeiend aandeel heeft in vredesoperaties, werden de meest spraakmakende (bijvoorbeeld in Kosovo en Libië) uitgevoerd door westerse staten. Dat is niet zo gek als we bedenken dat westerse staten de mensenrechten binnen de eigen landsgrenzen in het algemeen redelijk geregeld hebben; humanitaire interventie ligt in ieder geval in het verlengde van de eigen praktijk. Het is maar de vraag of dat ook voor bijvoorbeeld Rusland of China geldt. Niet-westerse experts hebben wel degelijk meegedaan aan de formulering van de *Universele Verklaring van de Rechten van de Mens*, en niet-westerse staten hebben deze en andere mensrechtenverdragen (uitgewerkt in verschillende VN-conventies) wel degelijk ondertekend. Dat betekent echter niet dat elke staat zich er evenveel van aantrekt in het eigen binnenlands of buitenlands beleid. We zullen hierna bekijken welke rol opvattingen over veiligheid spelen in dit debat.

Aanhangers van **menselijke veiligheid** scharen zich in het algemeen onder de **voorstanders** van deze ontwikkeling. Zij zien dit als iets positiefs, omdat immers alleen ingegrepen wordt wanneer een regering de eigen bevolking vermoordt. Zij wijzen erop dat R2P de voortzetting is van een ontwikkeling die al een halve eeuw eerder werd ingezet met het aannemen van de Genocideconventie. Belangentegenstellingen tussen machtige staten, met name de VS en Rusland, blokkeerden eerdere interventies maar met het aannemen van R2P werden ook zij het eens over het uitgangspunt dat de veiligheid van de bevolking grenzen stelt aan de staatssoevereiniteit. Voorstanders hopen dat brede erkenning van het principe staten ertoe aanzet om hun bevolking beter te behandelen (de eerste pijler van R2P); daarbij zouden ze ook hulp kunnen krijgen van de wereldgemeenschap (de tweede pijler). De VN zouden alleen militair hoeven in te grijpen (de derde pijler) wanneer hulp noch sancties noch de dreiging van ingrijpen een regering op andere gedachten konden brengen. Op deze manier zouden dus veel massamoorden worden voorkomen, terwijl slechts een klein deel met militaire middelen hoeft te worden beëindigd.

Onder de **tegenstanders** bevinden zich veel aanhangers van de **traditionele opvatting** van veiligheid. Zij wijzen erop dat humanitaire interventie nogal selectief wordt ingezet en vermoedelijk alleen wanneer het in het belang is van de interveniërende staat. In deze opvatting gaat het dus eigenlijk niet om menselijke veiligheid, maar ouderwets om staatsbelangen en uiteindelijk om staatsveiligheid. Hierbij dienen mensenrechten en zelfs mensenlevens als excuus, een argument om de interventie aan de eigen bevolking en aan de wereldopinie te verkopen. Sommige tegenstanders gaan nog een stap verder: zij waarschuwen dat militaire avonturen onder het mom van humanitaire interventie het machtsevenwicht kunnen verstoren en daarmee het risico op oorlogen en bijbehorende mensenrechtenschendingen juist vergroten.

Een vergelijkbare opvatting wordt ook uitgedragen door de Russische president Poetin, die vooral westerse interventies op de hak neemt omdat die de huidige wereldorde zouden ondermijnen, die volgens hem gebaseerd is op respect voor de soevereiniteit van andere staten. Poetin lijkt zich overigens zelf niet zo netjes te houden aan dit principe, maar zijn aanklacht tegen westerse interventies krijgt bijval, met name uit Afrika en van China.

Volgens de theorie van **securitization** wordt humanitaire interventie in de eerste plaats bekeken als een buitengewone behandeling, een **uitzondering op de gebruikelijke regels**. Normaliter geldt de staatssoevereiniteit: staten bemoeien zich niet met het handelen van andere staten ten opzichte van hun eigen bevolking en binnen hun eigen territorium. Ernstige en grootschalige schendingen van de mensenrechten gelden in het Westen echter als sterk argument om daarvan af te wijken, waarbij steevast als reden genoemd wordt dat het voortbestaan van een etnische of politieke groep op het spel staat en dat het dus niet mogelijk is om af te wachten. De bijzondere bevoegdheid om militair in te grijpen valt daarbij steeds

toe aan westerse staten. Het netto-effect is het versterken van de dominantie van westerse staten in het internationale systeem.[16]

Over achterliggende motieven stelt de securitizationtheorie zich agnostisch op. Het is best mogelijk dat politici er één hebben, maar evengoed is het mogelijk dat zij – of in ieder geval hun publiek – werkelijk begaan zijn met het lot van kwetsbare groepen in andere landen. Het is een empirisch gegeven dat vooral westerse staten wereldwijd humanitaire crises verveiligen, dat wil zeggen: oproepen tot snel ingrijpen buiten de gewone procedures om. Wanneer Russische leiders als Poetin hun interventies uitleggen, gebruiken ze meestal ook het argument dat de getroffen groep historische banden heeft met Rusland – een verbijzondering die in het westerse universalistische discours meestal achterwege blijft.

Conclusie

Uiteraard is securitization niet het laatste woord in de debatten over het begrip veiligheid. De drie benaderingen bestaan vooralsnog naast elkaar. Vooral in de Verenigde Staten is de traditionele benadering nog sterk aanwezig, hoewel minder aan de universiteiten dan in denktanks en bij de overheid. In Europa is brede veiligheid breed geaccepteerd. Dat sluit aan bij de praktijk van de Europese Unie, die zich graag als civiele grootmacht presenteert. Onder academici is de theorie van securitization vaak (maar zeker niet altijd) de theoretische achtergrond voor deze brede veiligheidsopvatting; bij het bredere publiek blijft deze relatief onbekend.

Het debat over het begrip veiligheid reageert bovendien op gebeurtenissen in de echte wereld. De Russische annexatie van de Krim in 2014 en de escalatie van de oorlog met Oekraïne in 2022 hebben bijvoorbeeld militaire dreiging hoog op de agenda gezet en tegelijk de traditionele benadering een duwtje in de rug gegeven. De coronacrisis van 2020 daarentegen bevorderde juist een brede benadering, waarbij aanhangers van de theorie van securitization erop wijzen dat de crisis wereldwijd is aangepakt met bijzondere middelen waartoe meestal op buitengewone wijze is besloten. In Nederland kwam het parlement pas na maanden ertoe om een wet aan te nemen die de coronamaatregelen legitimeerde. Het blijft dus een uiterst actueel debat.

Kernpunten

- In de traditionele opvatting van veiligheid staat de staat centraal. De aandacht is geconcentreerd op militair-strategische dreigingen.

[16] McCormack, 'Power and Agency in the Human Security Framework'.

- In de brede opvatting staan mensen centraal, deze opvatting wordt daarom ook aangeduid als human security. Veiligheid heeft vele facetten, onder andere op de terreinen milieu, economie, voedselvoorziening en volksgezondheid.
- De theorie van securitization richt zich op het proces waarmee issues worden uitgeroepen tot veiligheidsissues. Veiligheidsissues maken aanspraak op meer middelen en bevoegdheden.

Kernvragen

- Welke dreigingen bestaan er tegen staten? Welke tegen individuen? En welke tegen naties, of etnische of culturele groepen?
- Verdienen dreigingen tegen staten, individuen en naties dezelfde aandacht?
- Wat zijn de voor- en nadelen van het oppakken van een issue als veiligheidsissue?

Aanbevolen literatuur

Buzan, B., O. Wæver & J. de Wilde. *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1998.

Galtung, J. 'Violence, Peace, and Peace Research'. *Journal Of Peace Research* 6, nr. 3 (1 september 1969): 167-191. https://doi.org/10.1177/002234336900600301

United Nations Development Programme. *Human Development Report 1994*, 1994. https://hdr.undp.org/content/human-development-report-1994

HOOFDSTUK 7

Macht

Maarten Rothman & Jörg Noll

Inleiding

In internationale veiligheidsstudies en überhaupt in discussies over internationale politiek, wordt voortdurend gesproken over macht. Sommige staten zouden machtiger zijn dan andere en daardoor in staat zijn om hen tot ander gedrag te bewegen, in het ergste geval door middel van oorlog. In het realisme (zie hoofdstuk 3) staat macht centraal, staten zouden voortdurend streven naar machtsuitbreiding. Meteen komt de vraag op hoe de macht van staten moet worden ingeschat, hoe zwaar bijvoorbeeld het militaire instrument weegt ten opzichte van andere factoren zoals de omvang van de nationale economie. Hieruit blijkt al dat macht een complex en essentieel omstreden begrip is.

De meeste definities van macht zien er ongeveer zo uit: 'Power is the capacity of some persons to produce intended and foreseen effects on others.'[1] Deze definitie bevat drie belangrijke aspecten: intentionaliteit, capaciteit en effectiviteit. Met **intentionaliteit** bedoelen we dat degene die macht uitoefent de bedoeling heeft om dat te doen, een keuze maakt. **Capaciteit** houdt in het vermogen om het doel te bereiken. De capaciteit hoeft niet direct ingezet te worden, ze kan ook bewaard worden voor later gebruik. In dat geval wordt echter pas later duidelijk of de macht reëel was, dat blijkt namelijk pas als de inzet ook **effectief** is. Impliciet maakt de definitie ook duidelijk dat er een ongelijke relatie bestaat tussen de actor die macht uitoefent en degene op wie het wordt uitgeoefend.

Direct duiken enkele problemen op. Als macht pas aangetoond kan worden op het moment dat het wordt uitgeoefend, hoe kunnen we die capaciteit dan aantonen? Wat als het beoogde slachtoffer de machtsuitoefening voorziet en een handige manier vindt om eraan te ontsnappen? Toont hij of zij daarmee dat die macht eigenlijk niet bestond? Wat als er wel een effect plaatsvindt maar niet het beoogde, als een derde partij bijvoorbeeld tussenbeide komt? Is er dan nog wel sprake van intentionaliteit? Kunnen we eigenlijk wel zeggen dat iemand macht heeft of alleen dat iemand macht uitoefent? Wat hebben we aan een machtsbegrip waarin het niet mogelijk is om de macht van een actor van tevoren in te schatten? Dit lijstje vragen kan allicht wat

[1] Wrong, *Power, its Forms, Bases and Uses*, 2.

filosofisch overkomen, maar we zullen in het vervolg van dit hoofdstuk laten zien dat ze in de praktijk terugkomen.

In dit hoofdstuk bespreken we vooral de macht van staten. Het begrip macht is natuurlijk ook van toepassing op andere actoren, bijvoorbeeld internationale organisaties, rebellengroepen en multinationale bedrijven. Buiten ons domein wordt er ook gesproken over de macht van partijen in een parlement of coalitieregering. De manier waarop partijen, bedrijven en, in minder mate, rebellengroepen macht uitoefenen en de middelen waarvan ze gebruik kunnen maken verschillen echter nogal van die van staten. Om de zaak niet onnodig complex te maken, kiezen we voorbeelden uit de internationale politiek. Aan het eind van het hoofdstuk komen we terug op de vraag of de focus op staten wel terecht is.

In de eerste paragraaf bespreken we drie perspectieven op het begrip macht. De verschillen tussen deze perspectieven worden daarna uitgelicht in een aantal paragrafen die telkens een ander aspect van macht behandelen. Achtereenvolgens komen aan de orde machtsmiddelen, machtsbronnen, *soft power* en internationale regimes. In de eerste twee draait het om de vraag hoe staten macht verwerven en gebruiken, om de capaciteit. In de twee paragrafen daarna ligt de nadruk op intentionaliteit en effectiviteit. We bespreken beperkingen op de inzet van machtsmiddelen door staten en op hun controle over die inzet. De laatste paragraaf behandelt machtsverdeling en polariteit in het statensysteem.

Drie perspectieven

Zoals vaker bij belangrijke begrippen bestaan er meerdere perspectieven naast elkaar die het begrip macht elk op hun eigen manier omschrijven. Bijgevolg heeft elke benadering haar eigen ideeën over de beste manieren om macht te verwerven en uit te oefenen. (In dit hoofdstuk gebruiken we de woorden perspectief, benadering en model als synoniemen. Dit zijn overigens niet dezelfde benaderingen als in hoofdstuk 3; daar gaat het over veel bredere theorieën. We zullen in dit hoofdstuk zien dat er vaak wel een relatie is tussen deze theorieën en de perspectieven op macht, maar dat die zeker niet een-op-een is.)

De oudste en eenvoudigste benadering van macht, het ***basic force model***, stelt dat macht de optelsom is van de machtsmiddelen waar een staat over kan beschikken.[2] Dit model ziet macht als capaciteit, voortgebracht uit diverse bronnen en inzetbaar om de doelen van de betreffende staat te bereiken. Deze capaciteit kan groeien of slinken: staten kunnen bijvoorbeeld een grondstof efficiënter gaan exploiteren of een mijn kan juist uitgeput raken. Zolang de schatkist het toelaat, kunnen ze hun krijgsmacht uitbouwen of ze kunnen die inkrimpen als de situ-

[2] Morgenthau, *Politics among Nations*; Waltz, *Theory of International Politics*.

atie het toelaat. We bespreken deze machtsmiddelen in meer detail in de volgende paragraaf. In de paragraaf daarna behandelen we de bronnen waaruit de staat kan putten om zijn machtsmiddelen op te bouwen.

In principe is het in dit perspectief mogelijk om de macht van verschillende staten te vergelijken en zo te voorspellen wat de uitkomst van een krachtmeting tussen hen zal zijn. Het is alleen een nogal ingewikkelde optelsom, en verschillende waarnemers zijn het onderling oneens over de juiste manier om hem te maken. In de volgende paragraaf gaan we daar ook op in. Toch is dit basic force model aantrekkelijk – juist omdat het elementair rekenwerk toelaat. We zullen hierna zien dat de andere perspectieven eveneens moeilijk te meten elementen in zich hebben. In het basic force model is een inschatting maken van de kracht van potentiële tegenstanders weliswaar lastig, maar het kan volgens de voorstanders wel degelijk inzicht geven in de machtsverhoudingen.

De tweede benadering ziet macht als het vermogen om de beslissing van een andere actor te beïnvloeden. De Amerikaanse politicoloog Robert Dahl gaf deze definitie: 'the ability to get another actor to do what it would not otherwise have done or not to do what it would otherwise have done.'[3] We noemen dit het **relationele model,** omdat het macht plaatst in een relatie tussen de betrokken actoren. Daarin speelt niet alleen hun relatieve kracht een rol, maar ook psychologische en culturele factoren. In het relationele model komen andere machtsbronnen op de voorgrond te staan dan in het basic force model, bijvoorbeeld diplomatie in plaats van militair geweld. De discussie spitst zich met name toe op de effectiviteit van soft power, waarin culturele aantrekkingskracht een grote rol speelt.

Een derde benadering ziet macht als een uitvloeisel van een systeem of structuur. We noemen dit het **structurele model**. Het stelt dat actoren eigenlijk niet zelf machtig zijn, maar machtig worden omdat het systeem hen in de positie heeft geplaatst om de keuzes van anderen te beïnvloeden.[4] Dit perspectief legt de nadruk dus niet op de capaciteiten van één staat, of op de relatie tussen twee of misschien drie of vier, maar op het samenspel tussen alle relevante actoren.

Een voorbeeld is de invloed van geografie: enerzijds bevorderen rijke buurlanden de economische groei in het eigen land, anderzijds heeft instabiliteit in buurlanden meestal ook een negatief effect op de sociale vrede in het eigen land. Het is dus geen toeval dat, enkele uitzonderingen daargelaten, rijke landen in groepjes bij elkaar op de wereldkaart liggen en onstabiele landen in andere groepjes ook bij elkaar. Daarbij dient overigens wel opgemerkt te worden dat zulke clusters ook gezamenlijk kunnen stijgen of dalen. Oost-Azië was eeuwenlang een van de rijkste en technologisch hoogst ontwikkelde regio's in de wereld, maar zakte in de zeventiende en achttiende eeuw ver weg. Na de Tweede Wereldoorlog wisten Japan, Zuid-Korea en

3 Dahl, *Who Governs?*

4 Lukes, *Power: A Radical View.*

Taiwan economisch terug te komen, ook weer als cluster. Het is in dit perspectief niet eenvoudig om uit te vinden hoeveel macht een bepaalde staat heeft, omdat dat niet afhangt van de eigen machtsmiddelen of de relaties die hij zelf aangaat. Wel is het mogelijk om met een goede analyse van het systeem als geheel te bepalen welke rol verschillende actoren daarbinnen spelen.

In het vervolg van dit hoofdstuk zullen deze drie modellen steeds terugkomen. Onze bedoeling is dat de onderlinge verschillen, en de sterke en zwakke punten van elk model, duidelijker worden door in te gaan op de elementen waar ze uit zijn opgebouwd.

Machtsmiddelen

In zijn zeer invloedrijke boek *Politics among Nations* (1948) probeerde de invloedrijke realist Hans Morgenthau een overzicht te geven van wat hij noemde de 'elementen van nationale macht'.[5] Hij onderscheidde permanente en veranderlijke elementen; tegenwoordig worden ze meestal machtsbronnen en machtsmiddelen (of -instrumenten) genoemd. **Machtsmiddelen** zijn de instrumenten die een staat op enig moment ter beschikking heeft om macht uit te oefenen. **Machtsbronnen** zijn de natuurlijke hulpbronnen of omstandigheden waaruit die machtsmiddelen kunnen worden opgebouwd. In deze paragraaf beginnen we met de eerste, machtsmiddelen. In de volgende paragraaf bekijken we de machtsbronnen in meer detail.

Jammer genoeg gaf Morgenthau geen systematisch overzicht van machtsmiddelen. Ook latere auteurs doen dat nauwelijks. De belangrijkste vertegenwoordiger van het neorealisme, Kenneth Waltz spreekt bijvoorbeeld over de distributie van capaciteiten tussen de staten als een van de belangrijkste kenmerken van het internationale systeem, maar zegt er niet bij wat die capaciteiten dan zijn.[6] Toch bestaan er wel overzichten, in doctrinepublicaties van de NAVO wordt bijvoorbeeld gesproken over DIME. De afkorting staat voor *Diplomacy, Information, Military, Economics*. Het model is te vinden in de hoogste doctrinepublicatie van de NAVO, *Allied Joint Publication 01* (AJP-01).[7] Militaire doctrine beschrijft hoe de krijgsmacht wordt ingezet. Dat betekent niet dat er alleen concrete aanwijzingen instaan, ze bevat juist ook principes die van pas komen als militairen voor onverwachte uitdagingen komen te staan. Toch is deze doctrine concreter en meer op toepassing gericht dan de meestal nogal abstracte beschrijvingen in academische teksten. We kunnen het DIME-model beschouwen als een vereenvoudigde en enigszins bijgewerkte versie van het model van Morgenthau.

---

5 Morgenthau, *Politics among Nations*, 145-158.

6 Waltz, *Theory of International Politics*, 97-99, 131.

7 NATO, *AJP-01*.

Het eerste machtsmiddel in DIME is **diplomatie**. Hieronder verstaat de NAVO onderhandeling, bemiddeling en relatiemanagement. De AJP-01 stelt dat diplomatie cruciaal is voor de evolutie en interpretatie van de internationale rechtsorde, en dat het verder nuttig is om tijdens een conflict het perspectief van een rivaal te begrijpen, zijn strategie te doorzien en de eigen reputatie te versterken. Dit impliceert dat diplomatieke activiteiten ook doorgaan tijdens een conflict. De kracht van het diplomatieke middel zou sterk beïnvloed worden door de relatieve kracht van de andere drie machtsmiddelen.

De NAVO-doctrine specificeert niet welke overheidsdiensten dit middel kunnen of moeten gebruiken. Staten beschikken daarvoor over een diplomatieke dienst. Daaronder vallen ambassades in andere staten, vertegenwoordigingen bij diverse internationale organisaties, delegaties naar conferenties, en afdelingen bij het ministerie van Buitenlandse Zaken die de verzamelde informatie analyseren en richtlijnen uitzetten voor de diplomaten in de buitendienst. Naast deze gespecialiseerde dienst bedrijven ook vertegenwoordigers van andere overheidsdiensten diplomatie wanneer ze overleggen met hun tegenhangers uit andere staten, ook op lagere niveaus.

Het tweede machtsmiddel is **informatie**. De NAVO doelt hiermee op *narratives* om publieke perceptie en besluitvormers te beïnvloeden. Het woord narrative is te vertalen als vertelling; het gaat dus om een verhaal dat staten kunnen vertellen aan zowel de eigen bevolking als aan de tegenstander. Deze verhalen hebben als het goed is een overtuigend effect, waardoor de cohesie in eigen gelederen wordt versterkt en potentiële medestanders over de streep kunnen worden getrokken. De diplomatieke dienst lijkt de meest aangewezen organisatie om narratives te verspreiden, aangevuld met media-optredens van woordvoerders van andere overheidsdiensten. In andere bronnen wordt deze functie wel aangeduid als publieke diplomatie,[8] dus als onderdeel van het machtsmiddel diplomatie. Informatie wordt dan natuurlijk ook anders ingevuld, meestal als de verzameling van inlichtingen door (militaire) inlichtingendiensten en de diplomatieke dienst. Deze inlichtingen geven ook richting aan het beleid van staten, maar ze worden niet zo bewust over de hele linie een bepaalde richting op gestuurd als narratives. De nadruk ligt bovendien meer op het ontvangen dan op het zenden van informatie.

Het derde machtsmiddel is het **militaire**. Hiervoor is duidelijk een uitvoerende organisatie aan te wijzen, namelijk de krijgsmacht (al vechten in burgeroorlogen ook verzetsgroepen en milities mee). De eerste taak van de krijgsmacht is om het eigen grondgebied te beschermen. Hij kan natuurlijk ook ingezet worden om andere staten aan te vallen of om daarmee te dreigen. Sinds het begin van de twintigste eeuw hebben veel staten agressie-oorlogen afgezworen en sinds de oprichting van de VN is het ook verboden, maar niet elke staat houdt zich daaraan. Het doel hoeft

[8] Snow & Taylor (eds.), *Routledge Handbook of Public Diplomacy*.

overigens niet annexatie te zijn, het kan ook gaan om het installeren van een marionettenregering, of om een gedragsverandering af te dwingen. In dat laatste geval kan het ook bedoeld zijn om vrede te bevorderen. Militair voordeel is volgens de AJP-01 nodig voor *compellence* (het afdwingen van een gedragsverandering) en deterrence (afschrikking). Het militaire instrument kan daarnaast in een diplomatieke rol ingezet worden om rivalen te bewegen tot samenwerking in plaats van conflict.

Het laatste machtsmiddel in DIME is het **economische**. Volgens de NAVO heeft dit een positieve kant en een negatieve. Aan de positieve kant staan concessies, investeringen, hulp en handel om een andere staat te bewegen tot steun en zelfs economische allianties. Aan de negatieve kant staan sancties, het afsluiten van markten en het terugtrekken van investeringen. Kwaadwillende actoren kunnen volgens de AJP-01 proberen anderen van hen afhankelijk te maken om vervolgens de dreiging van economische schade voor eigen gewin in te zetten. Bij dit machtsmiddel is minder duidelijk wat de uitvoerende organisatie is. Economische betrekkingen worden vooral door bedrijven aangegaan, maar investeringen worden ook door de overheid gedaan en concessies worden alleen door de overheid uitgegeven. Hoewel burgers wel bedrijven kunnen boycotten, kan alleen de overheid sancties opleggen. Bij al deze activiteiten zijn verschillende ministeries betrokken, onder andere Buitenlandse Zaken, Ontwikkelingssamenwerking en Economische Zaken.

Bij elk van deze invullingen kunnen kritische kanttekeningen worden gezet. We merkten al op dat de AJP-01 informatie wat eigenaardig invult. En bij het economische machtsmiddel gaat het bijvoorbeeld alleen om economische maatregelen die staten kunnen treffen ten opzichte van andere staten; buiten beschouwing blijft dat militaire operaties betaald moeten worden en de schatkist van de overheid daarom een belangrijke factor is in de besluitvorming over militaire inzet. Daarnaast is er al enige decennia veel discussie over de effectiviteit en de moraliteit van economische sancties, omdat ze vooral de bevolking lijken te treffen terwijl de machthebbers grotendeels buiten schot blijven. Elders in het document is nog te vinden dat 'diplomacy might only be successful if it is backed up by the credible threat of force.'[9] Dit is nogal sterk uitgedrukt. Het gaat misschien in specifieke situaties op, maar geldt zeker niet voor diplomatie in het algemeen. De AJP-01 stelt verder dat militaire dwang de ultieme vorm van arbitrage is in internationale competitie. Ook hier valt nog wel het een en ander op af te dingen. De ontwikkeling van kernwapens heeft geleid tot wederzijdse afschrikking, met als gevolg dat kernwapenmogendheden elkaar niet militair durven bevechten. Ze kunnen elkaar wel dwarszitten met andere machtsmiddelen of indirect met militaire steun aan een derde staat, maar juist tussen de sterkste staten is directe militaire dwang ineffectief.

Toch geeft DIME een aardig overzicht van machtsmiddelen. De AJP-01 ontsnapt bovendien aan een lastig probleem in het basic force model. Volgens dit model

9 NATO, *AJP-01*,12.

geeft de **optelsom van deze machtsmiddelen** inzicht in de krachtsverhoudingen tussen staten. Uit het overzicht over DIME blijkt al dat dat niet eenvoudig is. Hoe kwantificeren we bijvoorbeeld diplomatieke capaciteit? Hoe meten we eigenlijk de kwaliteit van de krijgsmacht? De aantallen materieel en manschappen zeggen niet alles, er is ook een mentale component die veel lastiger in beeld te krijgen is. Hoe zwaar moet de omvang van de economie worden meegewogen en hoe zwaar de omvang en de kwaliteit van de krijgsmacht? De kern van het probleem voor het basic force model is dat **niet duidelijk is hoe de verschillende elementen zich tot elkaar verhouden**. De AJP-01 omzeilt dit probleem door een thematische benadering te kiezen, waarin de functies van de instrumenten voorop staan en niet de organisaties die ze uit moeten voeren.

Een tweede probleem voor het basic force model is dat helemaal **niet zeker is dat sterkere staten winnen van zwakkere**. Voor een juiste voorspelling moet worden aangenomen dat staten rationeel handelen en dus hun machtsmiddelen effectief inzetten; als ze dat niet doen, is voorspellen vrijwel onmogelijk. Maar dat is lang niet altijd het geval. Regeringsleiders overschatten soms hun eigen kracht of onderschatten de weerbaarheid van een tegenstander. Een goed voorbeeld is de Russische aanval op Oekraïne in 2022.

Machtsbronnen

De genoemde machtsmiddelen spelen vooral een rol op de korte termijn. Voor de langere termijn is het handiger om te kijken naar de machtsbronnen waaruit ze zijn opgebouwd. Daar legde Morgenthau al de nadruk op.

De eerste groep machtsbronnen noemen we **natuurlijke bronnen**. Daaronder vallen in de eerste plaats **grondstoffen** die binnen het territorium van de staat liggen. Als ze daar niet te vinden zijn, kan een staat proberen verzekerde toegang te krijgen via de wereldmarkt of via verdragen met andere staten. De nuttigste grondstoffen in ons tijdvak zijn olie en gas, omdat daar zowel de economie als de krijgsmacht op draait. Ook belangrijk zijn uranium, ijzer en andere grondstoffen voor modern wapentuig plus de grondstoffen voor ICT-systemen. In het basic force model krijgen grondstoffen met vooral economisch rendement minder aandacht, maar ze tellen wel mee voor het vullen van de schatkist, waaruit onder andere de krijgsmacht wordt betaald. De beide andere modellen leggen meer nadruk op handelsbetrekkingen.

De **geografische ligging** van een staat kunnen we ook een natuurlijke bron noemen, al wordt het verhaal daar wel ingewikkelder. Het bezit van havens met vrije toegang tot de wereldzeeën wordt traditioneel beschouwd als buitengewoon nuttig voor een staat. De positie ten opzichte van buurlanden wordt ook wel genoemd: bergen en rivieren vormen natuurlijke grenzen, rivieren geven bovendien transport-

Figuur 7.1: Zuid-Vietnamese burgers klimmen naar een Amerikaanse helikopter tijdens de evacuatie uit Saigon, Vietnam, 29 april 1975. Fotograaf Hubert van Es maakte deze iconische foto, die symbool kwam te staan voor de Amerikaanse nederlaag in Vietnam.

Figuur 7.2: Eén uitzondering maakt een theorie nog niet onnut. Als het er meer worden, is er echter wel iets aan de hand. Lange tijd was het schoolvoorbeeld het verlies van de Vietnamoorlog door de VS, die droeg al aanzienlijk bij aan de opkomst van het relationele model. Tegenwoordig kunnen we daar de smadelijke aftocht uit Afghanistan aan toevoegen (en die van de Russen dertig jaar eerder). Ook de uitkomst van de Amerikaanse invasie in Irak in 2003 was eerder een toename van Iraanse dan van Amerikaanse invloed in de regio. Langzamerhand wordt de stapel van niet-kloppende uitkomsten voor het basic force model steeds hoger.

mogelijkheden, uitgestrekte vlakten geven strategische diepte, enzovoort. Maar geografische obstakels wegen zwaarder als de relatie met de buurlanden slecht is, transportmogelijkheden als die goed is en als de economie er bloeit. Hier sluipt gemakkelijk een relationeel of zelfs structureel element binnen.

Bevolking speelt een rol als personeel van de krijgsmacht, maar ook als bemanning van het economische productieproces. Het gaat niet alleen om 'warme lichamen', zoals militairen het soms noemen; de geschiktheid van de bevolking voor hun rol speelt ook mee. Opleiding en training hebben bijvoorbeeld grote invloed op de productiviteit van de economie en de slagkracht van de krijgsmacht. Daarmee raken we aan de volgende groep machtsbronnen.

Deze tweede groep heet **concrete bronnen**. Ze bestaat uit meetbare factoren als industriële ontwikkeling, opleidingsniveau, arbeidsparticipatie, arbeidsproductiviteit, militaire technologie enzovoort. Deze drukken uit in welke mate een staat zijn potentieel heeft weten te benutten. Een staat die zijn grondstoffen niet benut, kan er weinig macht aan ontlenen. In de toekomst wellicht wel, als de overheid haar grondstoffen in het vervolg wel exploiteert, maar voor het moment nog niet.

Er bestaat dus een verschil tussen de **potentiële macht** van een staat en zijn **actuele macht**. Dit verschil maakt het mogelijk dat landen met minder grondstoffen dan de Russische Federatie dat land op dit moment in economisch en militair opzicht overtreffen. De voornaamste uitdaging van een land als China, met een enorm potentieel aan bevolking, is om deze zo veel en zo efficiënt mogelijk in te zetten. Dat vergt onder andere een investering in scholing en opleiding. Sommige landen met weinig grondstoffen en soms ook weinig territoriale voordelen weten ondanks hun kleine potentieel veel rendement te halen uit hun hoogopgeleide bevolking en hoogontwikkelde economie. Japan is een voorbeeld, en ook Nederland en België.

Onder de **abstracte bronnen** van staatsmacht verstaan we zaken als nationale identiteit, publieke opinie, legitimiteit en leiderschap. Het gaat in de eerste plaats om de mate waarin de overheid voor haar beleid de steun weet te verkrijgen van de eigen bevolking. Voor zover dat haar lukt, zal het haar eenvoudiger vallen om het uit te voeren. Net als de concrete bronnen proberen de abstracte bronnen uit te drukken in hoeverre de staat zijn natuurlijke bronnen weet uit te buiten. De abstracte bronnen behandelen de mate waarin een regering de politieke wil kan opbrengen, en kan volhouden, om haar beleid uit te (blijven) voeren. Het zal duidelijk zijn dat deze abstracte bronnen heel lastig te kwantificeren zijn, onder meer omdat zoiets als nationale identiteit een sociale constructie is (zie hoofdstuk 3).

Dezelfde begrippen kunnen natuurlijk ook een rol spelen in de verhoudingen tussen staten. De internationale publieke opinie kan het verschil maken tussen isolatie en vriendschapsbanden, of zelfs bondgenootschappen. Wanneer de aanspraken van een staat door andere staten gezien worden als legitiem zullen zij minder verzet oproepen, zeker als de staat ook nog handelt volgens de regels van het volkenrecht en

Figuur 7.3: De oorlog tussen Israël en een coalitie van zeven Arabische staten in 1948 wordt vaak voorgesteld als een overwinning door een underdog. In het opzicht van potentiële macht klopt dat wel, maar in actuele macht deed Israël niet onder voor zijn tegenstanders, die ook pas na de Tweede Wereldoorlog waren gedekoloniseerd en nog nauwelijks begonnen waren hun maatschappijen en krijgsmachten op te bouwen. Israël had ongeveer twee keer zo veel manschappen onder de wapens als alle tegenstanders bij elkaar. Initieel beschikten de Arabische staten over meer materieel, maar Israël kon tijdens de oorlog het verschil meer dan goedmaken. De Arabische staten wisten bovendien hun operaties niet goed te coördineren.[10]

de codes van het diplomatieke verkeer. Deze aandacht voor legitimiteit lijkt vreemd voor een realist als Morgenthau, maar het is bij hem geen doel op zich, het gaat hem erom dat het helpt om tegenstand te verminderen; een oorlog is makkelijker te winnen als hij gezien wordt als legitiem. Met zijn aandacht voor psychologische factoren komt Morgenthau in de buurt van het relationele model; hij houdt echter

[10] Bregman, *Israel's Wars*.

vast aan het idee van een berekening, of in ieder geval een schatting, van de macht van een staat.[11]

In het algemeen kunnen we zeggen dat een belangrijk verschil tussen het basic force model en het relationele model ligt in hun **weging van verschillende machtsbronnen en -middelen**. (In het structurele model telt vooral de plaats die een staat inneemt in het systeem, waartegen de eigen machtsmiddelen of zelfs machtsbronnen schraal afsteken.) In het basic force model tellen met name concrete machtsmiddelen zoals de krijgsmacht. In het relationele model nemen abstracte machtsbronnen zoals legitimiteit en culturele invloed een belangrijke plaats in. De discussie hierover is in de laatste decennia aangewakkerd.

Soft power

Het begrip soft power (zachte macht) is ontwikkeld door de Amerikaanse politicoloog Joseph Nye in de periode rond het einde van de Koude Oorlog. Nyes naam is verbonden aan de theoretische benadering van het neoliberalisme (zie hoofdstuk 3), hoewel soft power ook constructivistisch opgevat kan worden. Volgens Nye verklaart de aantrekkingskracht van het westerse model de rol van de bevolking in Oostbloklanden bij de ontmanteling van het Warschaupact en de val van de Berlijnse Muur. Het begrip dient ook als bouwsteen voor een nieuwe Amerikaanse buitenlandse politiek die minder op potentiële militaire confrontatie gericht zou zijn, maar ook niet zou terugvallen in isolationisme. Nye bracht het concept opnieuw onder de aandacht in het begin van de *war on terror*, ditmaal als pleidooi voor een andere aanpak dan het – volgens Nye – onverstandige militaire unilateralisme van de regering-Bush.[12] Hij had succes, het begrip is zelfs in de NAVO-doctrine opgenomen.

Nye omschreef soft power als volgt:

> A state may achieve the outcomes it prefers in world politics because other states want to follow it or have agreed to a situation that produces such effects. In this sense, it is just as important to set the agenda and structure the situations in world politics as to get others to change in particular cases.[13]

Met andere woorden, in plaats van zijn wil aan anderen op te leggen of te dicteren, probeert een land via indirecte invloed macht uit te oefenen. **Agendasetting** is het vermogen om te bepalen welke issues aandacht krijgen en welke niet; en daarmee welke als eerste worden aangepakt en welke later, of niet op tijd, of misschien zelfs

[11] Morgenthau, *Politics among* Nations, 149.
[12] Nye, *The Paradox of American Power.*
[13] Nye, 'Soft Power'.

helemaal niet. Dit kan door effectieve diplomatie, bijvoorbeeld door letterlijk de agenda van internationale organisaties te beheren, maar in veel gevallen gaat het om een eerder stadium waarin issues wel of niet aandacht krijgen in de media. Een voorbeeld is het verdringen van het thema eerlijke wereldhandel, dat in de late jaren negentig veel aandacht kreeg door de aanslagen van 9/11 en de daaropvolgende war on terror.

Volgens Nye speelt **aantrekkingskracht** ook een grote rol. Een voorbeeld is het grote aantal films, tv-series, boeken en muziek uit de Verenigde Staten die overal in de wereld populariteit genieten en ondertussen, geleidelijk aan, effect hebben op de manier waarop anderen tegen dat land aankijken. De ideale uitkomst is dat andere staten onder deze invloed dezelfde doelen gaan nastreven als de VS. Op deze manieren schept soft power de condities voor sociale én politieke interactie tussen twee of meer staten.

Verreweg de belangrijkste soft-powerfactor in de laatste decennia is **democratisering**. Tussen 1972 en 2005 zijn meer dan zestig staten gedemocratiseerd, het overgrote deel ervan gedreven door volksbewegingen.[14] Democratische revoluties veranderden het aanzien van achtereenvolgens Zuid-Europa, Zuid-Amerika, Oost-Azië en Oost-Europa, met grote gevolgen niet alleen voor hun binnenlandse maar ook voor hun buitenlandse politiek. De NAVO en de EU konden daardoor na 1991 uitbreiden naar het oosten.

Het zal inmiddels duidelijk zijn dat voor een goed begrip van soft power niet alleen gekeken moet worden naar het land dat het uitoefent, maar ook naar **het ontvangende land**. De aantrekkingskracht heeft daar immers zijn uitwerking. In dit opzicht pas soft power veel beter bij het relationele model dan bij basic force. Het is mogelijk om de eigen staat min of meer af te zonderen; China doet dit bijvoorbeeld door toegang tot het internet streng te controleren met behulp van de zogenoemde Great Firewall. Een sterke nationale ideologie kan ervoor zorgen dat de bevolking 'vreemde' ideeën wantrouwt of in ieder geval niet geschikt acht voor toepassing in de eigen samenleving. Door globalisering en het internet is het aantal contacten tussen veel staten echter enorm gegroeid, waardoor aantrekkelijke ideeën en percepties van andere landen zich in het algemeen makkelijker kunnen verspreiden.

Daarnaast valt op dat de aantrekking niet alleen het gevolg is van regeringsbeleid, maar duidelijk ook van de **activiteiten van burgers, bedrijven en ngo's**. Hier past wel enige kritiek op Nye, die soft power graag voorstelt als invloed die voor en door staten wordt uitgeoefend. Een regering kan wel proberen deze niet-statelijke actoren te reguleren (of ze juist de ruimte te geven), maar dat maakt ze nog niet tot overheidsdiensten; ze doen de dingen die ze doen om eigen redenen. Westerse staten kunnen hun activiteiten ook niet stoppen zonder hun eigen maatschappijen helemaal overhoop te halen. Met enige regelmaat komt het voor dat democratise-

[14] Karatnycky, *How freedom is won*. Rothman, 'On the instrumentality of soft power.'

Figuur 7.4: De val van de Berlijnse Muur in 1989 was het werk van de bevolking van de Duitse Democratische Republiek (DDR). Toen duidelijk werd dat de Sovjet-Unie het regime niet te hulp zou komen, ging de bevolking massaal de straat op. Ze eisten een einde aan de onderdrukking en opening van de grenzen met West-Duitsland. Binnen een jaar werd de DDR verenigd met de Bondsrepubliek. Ook elders in het Oostblok vielen communistische regimes; de nieuwe regeringen zochten meestal economische en politieke aansluiting bij het Westen. De vreedzame omwenteling was het gevolg van de afkeer van de bevolking van het politieke en economische systeem van de DDR en van de aantrekkingskracht van het westerse model.

Hard power	Soft power
Ability to change others' position by force or inducement	*Ability to shape the preferences of others by attraction*
Military and economic power	Cultural power
Absolute	Relative, context-based
Tangible, easy to measure, predictable to a certain degree	Intangible, hard to measure, unpredictable
Ownership specified	Unspecified, multiple sources
Controlled by state or organisations	Mostly non-state actors, uncontrollable
External action, push	Internal, reaction/response, pull
Direct, short-term, immediate effect	Indirect, long-term, delayed effect
Manifested in foreign policies	Communicated via nation branding

Tabel 7.1: Vergelijking tussen hard en soft power.[15]

ringsbewegingen regeringen omverwerpen waarmee westerse staten juist goede betrekkingen onderhielden, zoals in Egypte in 2011.

In tabel 7.1 worden de harde en de zachte kant van macht met elkaar vergeleken. Terwijl bij *hard power* de begrippen die vaak met het basic force model geassocieerd worden de revue passeren, komen bij soft power begrippen als cultuur en coöptatie aan de orde. De zachte kant van macht is vaak moeilijker tastbaar en meetbaar. Bovendien zijn de effecten veel meer op de lange termijn gericht, mede afhankelijk van andere actoren dan de staat, en erop gericht anderen over de streep te trekken. Een land dat soft power wil gebruiken, moet beschikken over aantrekkelijke waarden, welvaart en openheid zodat anderen het voorbeeld willen volgen.

Een bijzondere vorm van soft power is het concept ***Zivilmacht*** (civiele macht). In het kort komt het erop neer dat het buitenland- en veiligheidsbeleid van een land mede beïnvloed wordt door normen en waarden in de maatschappij, de heersende ideeën over de wereld, historische ervaringen en het zelfbeeld dat een land van zichzelf heeft.[16] Centraal staan: internationale steun voor universele normen en waarden (mensenrechten, democratie en de rechtsstaat); steun voor transnationale en internationale instituties, vaak gecombineerd met de acceptatie van het overdragen van de eigen soevereiniteit; benadrukken van de VN; multilateralisme; bereidheid om internationale verantwoordelijkheid te dragen door initiëring, modereren en

[15] Fan, 'Soft Power'.
[16] Kříž & Urbanovská, *Deutschlands Außen- Und Sicherheitspolitik Nach Der Vereinigung,* 15-16.

samenwerken bij het oplossen van belangrijke kwesties in de internationale betrekkingen; benadrukken van het volkerenrecht en zijn toepassing; en het principieel benadrukken van soft power.[17] Een staat die een dergelijk beleid voert, legt een groot deel van zijn machtsmiddelen bewust terzijde in ruil voor invloed in internationale organisaties en in de wereldwijde publieke opinie.

Interdependentie en internationale regimes

Samen met Robert Keohane publiceerde Nye op het hoogtepunt van de Koude Oorlog 'Power and interdependence' (1977), waarin de auteurs beschrijven dat wereldwijd staten steeds meer wederzijds afhankelijk van elkaar worden, op allerlei terreinen: goederenstromen, diensten, kapitaal, arbeid en technologie. Hoe sterker de **interdependentie** (wederzijdse afhankelijkheid) tussen twee of meer staten, des te kleiner is de kans op militaire escalatie.[18] De reden is dat het doorsnijden van deze banden, ook al is het tijdelijk, oorlogen (en sancties) veel kostbaarder maken. De winst die geboekt kan worden door inzet van het militaire machtsmiddel moet nu afgewogen worden tegen niet alleen de kosten van inzet en die van het potentiële verlies van de oorlog, maar ook die van, al dan niet tijdelijke, onderbreking van lucratieve economische contacten.

Het gebruik van wapens en geweld is volgens Keohane en Nye sowieso zeer kostbaar. Dit komt door vier systemische beperkingen. Ten eerste: met name de inzet van het nucleaire wapen is zeer beperkt, omdat het weliswaar kan bijdragen aan afschrikking, maar niet werkelijk als offensief wapen kan worden ingezet vanwege mutually assured destruction (MAD). Ten tweede verzetten de bevolkingen in vermeend zwakke landen zich tegen (militaire) machtsuitoefening door grootmachten, vaak met succes. Daarnaast heeft oorlog dus onvoorziene en negatieve effecten op het bereiken van economische doelen. Tot slot is de publieke opinie in niet-autoritaire staten vaak gekant tegen de humanitaire kosten van de inzet van geweld.[19]

Keohane en Nye geven ruim aandacht aan **internationale regimes**. Dit zijn volgens de auteurs 'governing arrangements that affect relationships of interdependence'. Internationale organisaties kunnen gezien worden als geformaliseerde regimes. Sommige organisaties zijn sterk genoeg om het gedrag van staten ingrijpend te veranderen, zij het dan vooral van hun eigen lidstaten (zie hoofdstuk 8). Om lid te kunnen worden van de EU en de NAVO moesten kandidaat-leden bijvoorbeeld hun politieke, maatschappelijke systemen en hun defensie democratiseren. Nieuwe

[17] Ibid., 24.
[18] Walker & Rousseau, 'Liberalism', 26.
[19] Keohane & Nye, '*Power and Interdependence* Revisited', 727.

leden van de EU dienen hun wetten, regels en voorschriften aan te passen aan het *acquis communautaire:* de verzameling van verdragen, wetgeving, verordeningen, richtlijnen en jurisprudentie die de EU in de loop van haar bestaan heeft opgebouwd (zie hoofdstuk 18). De invloed van deze organisaties gaat zo ver dat de beleidsvoorkeuren van de lidstaten veranderen, en mogelijk zelfs hun identiteit.[20]

Internationale regimes zijn echter **niet beperkt tot formele organisaties**. Voorbeelden zijn de regelingen rondom het gebruik van oceanen en rondom internationaal financieel verkeer. In beide gevallen spelen internationale organisaties een rol: in het eerste geval de VN met een serie conventies (UNCLOS), in het tweede IMF en de Wereldbank. Maar de regimes omvatten niet alleen afspraken binnen die organisaties maar ook diverse bi- of multilaterale afspraken eromheen, plus gedeeld gebruik van bepaalde *resources* en vakkennis, niet zelden opgebracht door niet-statelijke organisaties als denktanks en bedrijven. Bovendien zijn de regimes niet beperkt tot de lidstaten van deze organisaties, de afspraken gelden ook als richtlijn voor andere staten. Deze volgen de regels niet omdat ze gebonden zijn door afspraken, maar omdat het voor hen veel voordeliger is om het spel mee te spelen.

De Britse internationaal-politieke econoom Susan Strange gaat nog een stuk verder. Zij betoogt dat dergelijke regimes in hoge mate autonoom zijn ten opzichte van de deelnemende staten. Ze zijn dus geen verlengstuk van de macht van staten, maar vormen daarentegen **eigen machtsstructuren** die juist het gedrag van staten verregaand beïnvloeden. Bij Keohane en Nye beslissen staten zelf of zij de regels van een bepaald regime willen volgen en zijn zij de drijvende krachten achter de organisaties die de regels bepalen. Strange laat juist zien hoe regimes en andere structuren, bijvoorbeeld gevormd door banken en andere niet-statelijke financiële instituties, steeds meer macht uitoefenen, zonder dat er een staat of zelfs een niet-statelijke actor als drijvende kracht aan te wijzen is.[21]

Hier raken we aan structurele macht. **Machtsstructuren** worden gedefinieerd als 'the ability to bring about desired outcome and traced to the enablements and constraints which institutional rules create.'[22] Strange maakt onderscheid tussen primaire machtsstructuren, zoals veiligheid, productie, geld, financiën en kennis, en secundaire, zoals transport, handel, energie en organisaties voor goede doelen. In haar onderzoek keek zij onder andere naar de structurele macht van een land als de VS, die ook een halve eeuw na de instorting van het Bretton-Woods-systeem van vaste wisselkoersen nog sterk is. In dit systeem waren de belangrijkste valuta gekoppeld aan de dollar, die op zijn beurt weer aan goud was gekoppeld. In 1971 bleek het systeem niet houdbaar, beide koppelingen werden losgelaten. Toch wordt tot op de dag van vandaag bijna 80 procent van de wereldhandel in dollars gedaan.

---

20 Navari, 'Liberalisms', 45.

21 Strange, *The Retreat of the State*; Zie ook: Bieling, 'Internationale Politische Ökonomie'.

22 Hollis & Smith, *Explaining and Understanding International Relations*, 209.

Figuur 7.5: Susan Strange (1923-1998) speelde een belangrijke rol in de ontwikkeling van de studie van internationale politieke economie. Dit vakgebied combineert inzichten uit de economische wetenschap en uit de studie van internationale politiek. Haar inzichten in structurele macht komen voort uit haar studie van de wereldeconomie en vooral van de rol van financiële markten.

De wereldeconomie blijft hierdoor afhankelijk van de stabiliteit van de dollar en het vertrouwen dat mensen in deze munt stellen. Dit levert de VS belangrijke voordelen op in de internationale handel en financiën. Let wel, de VS heeft deze macht dus niet door eigen handelen, maar omdat het internationale financiële systeem het land in de kaart speelt.

Veranderende structuren beïnvloeden het gedrag van actoren, die op hun beurt weer nieuwe afspraken maken. Bijvoorbeeld om na de val van het systeem van vaste wisselkoersen toch de stabiliteit van het wereldhandelssysteem te bewaren. Actoren en structuren vormen zo een continue cirkel of dialectisch proces.[23] Het onderscheid tussen actoren en structuren is dus niet altijd eenvoudig te maken; we noemen dit het ***agency-structure problem***. Daardoor is het ook lastig om te bepalen of de relationele macht van de handelende staten doorslaggevend is of de structurele macht van internationale regimes. Aan de ene kant staan Keohane en Nye, aan de andere Susan Strange. Waar ze het wel over eens zijn, is dat internationale regimes de handelingsvrijheid van staten beperken.

De genoemde regimes zijn de best uitgewerkte voorbeelden van machtsstructuren, maar er zijn meer mogelijkheden. Theorieën die beïnvloed zijn door het marxisme gaan er bijvoorbeeld van uit dat 'global capitalism substantially

[23] Carlsnaes, 'The Agency-Structure Problem in Foreign Policy Analysis', 260.

determines the capacities and resources of actors.'[24] Met andere woorden: de machtsmiddelen van staten worden bepaald door het wereldwijde kapitalistische systeem. In het neorealisme (zie hoofdstuk 3) dwingt de afwezigheid van een hogere macht (anarchie) staten ertoe om zelfstandig de middelen te verwerven om te kunnen overleven en dus om steeds naar machtsuitbreiding te streven. In dit voorbeeld is er maar één relevante institutie: een wereldregering of eigenlijk de afwezigheid daarvan. Dit voorbeeld heeft bovendien een heel hoog abstractieniveau, het is zelfs mogelijk om deze structurele macht te combineren met een uitwerking van machtsmiddelen volgens het basic force model of relationele model. Voor de regimes waar Strange, en Keohane en Nye over spreken, geldt juist dat ze de inzet en effectiviteit van de machtsmiddelen van staten stevig inperken. Voor een goede inschatting van de macht van staten zijn machtsmiddelen nauwelijks van belang, daarvoor hoeven we eigenlijk alleen de positie van staten in het systeem te bekijken.

Machtsverdeling en polariteit

Een terugkerend thema in de discussie over macht in de internationale politiek is hoe de macht verdeeld is. Welke staat is een grootmacht, welke een *middle power* of een regionale macht, welke een kleine staat? Hoe verhouden de grootmachten zich tot elkaar en tot kleinere staten?

Het eerste element in deze discussie is de **machtsverdeling** tussen staten. Ze worden meestal gerangschikt in twee of drie categorieën op basis van hun machtsmiddelen. De eenvoudigere indeling is tussen **grootmachten** en **kleine staten**, de iets geavanceerdere voegt een tussencategorie toe van **middle powers**, oftewel staten die niet de capaciteiten hebben van een grootmacht maar toch de rang van kleine staat ontstijgen, of van **regionale machten**, oftewel staten die in de eigen regio machtiger zijn dan anderen maar toch niet zo machtig als grootmachten die bovendien hun macht wereldwijd kunnen projecteren.[25] Het onderscheid tussen de twee of drie categorieën is nogal grof maar toch niet altijd eenvoudig te maken, zoals de uiteenlopende tussencategorieën al suggereren.

Omdat het wereldsysteem in de achttiende en vooral negentiende eeuw veel minder staten telde dan tegenwoordig, was zo'n tussencategorie destijds niet gebruikelijk. Na de dekolonisatie nam het aantal staten toe tot bijna tweehonderd, waarvan er meestal tussen de vijf en tien als grootmacht worden beschouwd. De overige ca. honderdnegentig landen zouden dan in één grote ongedifferentieerde categorie van kleine staten vallen, ondanks evidente capaciteitsverschillen onderling. Regionale machten en middle powers zijn twee verschillende manieren om een

[24] Barnett & Duvall, 'Power in International Politics', 54.
[25] Robertson, 'Middle-power definitions'.

tussencategorie te omschrijven; de eerste op basis van hun geografische positie en dus de machtsverhouding met nabije staten, de tweede op basis van alleen capaciteiten. Als we dat laatste strikt zouden doen, clusteren veel middle powers samen in Europa waar ze weinig indruk maken op buren (VK, Frankrijk en Duitsland) die de rang van grootmacht kunnen claimen. In het Belgische en Nederlandse publieke debat zien we de term dan ook maar heel af en toe opduiken. Hoewel beide landen zich qua capaciteit, met name economisch, kunnen meten met buiten-Europese regionale machten, zien ze zichzelf eerder als kleine staat. De categorie regionale machten is veel gebruikelijker, het is de reden dat bijvoorbeeld Brazilië, Nigeria en Zuid-Afrika vaak terugkomen in discussies over de wereldwijde machtsverdeling (en over regionale vertegenwoordiging in de VN).

Het tweede element is de verhouding tussen machtige en minder machtige staten. Daarvoor gebruiken we vaak de term **polariteit**. Die is ontleend aan de natuurkunde, kleinere staten zouden samentrekken rond grootmachten zoals ijzer rond een magneet. Een wereldorde met slechts één dominante grootmacht, zoals de VS kort na het einde van de Koude Oorlog, noemen we **unipolair**. Een systeem met twee grootmachten, zoals de VS en de Sovjet-Unie tijdens de Koude Oorlog, heet **bipolair**.[26] Een systeem met meer dan twee grootmachten heet **multipolair**. In het vakgebied geldt het Europese statensysteem in de negentiende eeuw als voorbeeld, maar focust de discussie tegenwoordig op **de vraag of het huidige wereldsysteem multipolair is geworden of dreigt te worden**. Waarnemers wijzen op de opkomst van China, de hernieuwde assertiviteit van Rusland en het mogelijke afbrokkelen van de machtspositie van de VS als factoren die de overgang van een unipolair naar een multipolair wereldsysteem zouden inluiden.[27]

In principe zouden we preciezer kunnen doortellen (tripolair, quatropolair, enzovoort), maar dat doet vrijwel niemand. Het idee is dat staten in een multipolair systeem zich ongeveer op dezelfde manier tot elkaar verhouden, ongeacht het precieze aantal grootmachten, zolang er maar meer dan twee zijn. In een unipolair systeem moet iedere staat zich verhouden tot de ene grootmacht die overal de dienst uitmaakt. In een bipolair systeem staan de twee grootmachten tegenover elkaar en worden kleinere staten min of meer gedwongen tot een keuze voor een van beide machtsblokken. Min of meer, want neutraliteit is ook een optie voor sommige staten, zoals Zweden en Zwitserland tijdens de Koude Oorlog. In een multipolair systeem geven wisselende coalities tussen de grootmachten gelegenheid aan kleinere staten om ze tegen elkaar uit te spelen en zo een beetje meer bewegingsvrijheid te verkrijgen.

De indeling van diplomatieke betrekkingen in **unilateraal, bilateraal en multilateraal** heeft een vergelijkbare reden. Onderhandelingen tussen drie of meer

[26] Wagner, 'What was bipolarity?'.
[27] Posen, 'Emerging multipolarity'.

Figuur 7.6: Satirische kaarten van Europa in de negentiende eeuw laten zien dat multipolariteit samenging met voortdurende spanningen tussen de grootmachten.

partijen volgen een ander patroon dan die tussen slechts twee partijen. Dat unilateraal handelen zonder overleg met andere staten een andere aard heeft, spreekt vanzelf. Dat de VS in de jaren 1990 als unipolaire wereldmacht vaker multilaterale onderhandelingen voerden (bijvoorbeeld via de WTO over globaliserende economische betrekkingen en via de VN Veiligheidsraad over humanitaire interventies) dan tegenwoordig als grootmacht in een multipolair systeem, is een fascinerende paradox. Een mogelijke verklaring is dat juist unipolariteit de VS vertrouwen gaf in zijn overwicht op alle andere staten in multilaterale onderhandelingen.

De drie besproken perspectieven op macht bezien de verhouding tussen deze twee elementen verschillend. Op het eerste gezicht lijkt het eenvoudig: eerst kijken we naar de capaciteiten van staten om hen te rangschikken als grootmachten, kleine staten of iets ertussenin, en daarna kijken we naar de clustering van kleine staten rondom de grootmachten. Deze opvatting past goed in het **basic force model**. Dat model houdt rekening met de collectieve macht van internationale organisaties als

de EU en vooral de NAVO, maar ziet deze toch vooral als optelsom van de capaciteiten van de lidstaten. Het neemt tegenwoordig wel de capaciteiten en intenties van enkele niet-statelijke actoren mee, bijvoorbeeld van bewegingen als Al Qaida en IS.

In het **relationele model** ligt het ingewikkelder: de relaties tussen een grootmacht en de kleine staten eromheen zijn dan zelf een machtsbron voor de betreffende grootmacht. Polariteit is dan niet alleen een uitvloeisel van machtsverdeling, de pijl gaat beide kanten op. Het categoriseren in grootmachten en kleine staten is in dit model wel nuttig, maar niet als we alleen naar staten kijken. De mate waarin staten zich genesteld hebben in internationale organisaties levert hen immers machtsmiddelen op. Door hun enthousiaste deelname aan organisaties in het VN-systeem, aan de EU en de NAVO, en aan internationale gerechtshoven (inclusief huisvesting) leggen bijvoorbeeld Nederland en België in diplomatiek opzicht meer gewicht in de schaal. Daar komt bij dat de deelname van hun burgers, ngo's en bedrijven aan niet-statelijke transnationale netwerken staten soft power oplevert.

Het **structurele model** gaat alweer een stap verder. Daarin komen macht en invloed voort uit de positie van een staat in een systeem en speelt het eigen handelen een zeer beperkte rol. Het heeft wel zin om de locaties van bijvoorbeeld economische activiteiten in kaart te brengen en de handelsstromen, financiële transacties enzovoort tussen hen (we zagen al dat de positie van de VS in de wereldeconomie het land grote voordelen bracht), maar het idee dat een staat daarin als een soort magnetische pool zou fungeren past slecht in dit model. Sterker nog, vanuit dit perspectief is de classificatie van staten in grootmachten en kleine staten een zinloze exercitie. Hun capaciteiten en hun intenties hebben immers weinig invloed op uitkomsten.

Conclusie

In alle drie perspectieven is **capaciteit** moeilijk te meten. In het basic force model is het een praktisch probleem: we weten wel zo ongeveer welke machtsmiddelen mee moeten tellen, maar niet zo goed hoe we ze moeten meten en vooral niet hoe we ze tegen elkaar moeten afwegen. In het relationele model speelt bovendien nog een principieel bezwaar, namelijk dat psychologie en dus percepties van machtsverhoudingen zwaarder wegen waardoor ze anders kunnen uitpakken dan een feitelijke inventarisatie (als dat al mogelijk zou zijn). In het structurele model is het wel mogelijk om inzicht te krijgen in de voordelen die specifieke actoren ontlenen aan hun rol in de structuur, bijvoorbeeld de VS in het financiële systeem, maar niet om hun invloed op die structuur of op andere actoren daarbinnen te kwantificeren.

In het basic force model beslissen staten of ze bepaalde machtsmiddelen wel of niet inzetten. Hoewel succes niet gegarandeerd is, kunnen we toch spreken van een bewuste keuze en dus van **intentionaliteit**. In het relationele model wordt dit al

een stuk lastiger, omdat psychologische en culturele factoren meespelen. Daarnaast is soft power mede het product van de activiteiten van allerlei niet-statelijke actoren en heeft de staat geen volledige zeggenschap over de uitwerking ervan in andere landen. Staten ervaren de positieve of negatieve effecten, waardoor hun macht groter of kleiner kan worden, maar hun beleidskeuzes hebben slechts beperkte invloed op de uitkomsten. Als Keohane en Nye gelijk hebben, hebben staten nog wel een vinger in de pap bij internationale regimes, maar als Strange gelijk heeft, vormen deze eigenstandige machtsstructuren en hebben staten alleen nog enige bewegingsruimte binnen de grenzen die regimes stellen. Hier verdwijnt de bewuste keuze van staten bijna helemaal achter de horizon.

Gaandeweg is duidelijk geworden dat de verschillende perspectieven op staatsmacht samengaan met **verschillende perspectieven op de rol en het gewicht van staten** in de internationale politiek (zie hoofdstuk 8). In het basic force model zijn staten de belangrijkste actoren, ze hebben de meeste machtsmiddelen en kunnen min of meer vrij kiezen hoe ze die inzetten; de enige serieuze bronnen van weerstand zijn andere staten. Zodra we de aandacht verleggen van machtsmiddelen naar machtsbronnen zien we echter al wel hoe ontwikkelingen op de lange termijn, waar staten geen volledige zeggenschap over hebben, de verhoudingen beïnvloeden. In het relationele model draait het nog steeds om staten, maar die hebben nu rekening te houden met de nationale en internationale publieke opinie, waarin soft power mogelijk een grote rol speelt. Naarmate de samenleving meer gewicht krijgt, neemt de handelingsvrijheid van staten af. In het structurele model krijgen staten nog wat minder ruimte, ze worden ingesnoerd door regels, normen en instituties die ze niet kunnen verbreken zonder daarvoor een hoge prijs te betalen. Deze regels, normen en instituties vormen de machtsstructuren die er echt toe doen.

Kernpunten

- Het basic force model beschouwt macht als optelsom van machtsmiddelen die staten naar believen kunnen inzetten.
- Het relationele model beschouwt macht als inherent aan relaties tussen staten; culturele en psychologische factoren waarover de staat maar beperkt invloed heeft, spelen een grote rol.
- Het structurele model beschouwt macht als uitvloeisel van een systeem, de keuzes van staten hebben er vrijwel geen invloed op.

Kernvragen

- Waarom is macht zo moeilijk te meten?
- Welke machtsbronnen en -instrumenten heeft een staat?
- Wordt macht bewust of onbewust uitgeoefend?
- Wat bedoelt Joseph Nye met soft power?

Aanbevolen literatuur

Dahl, R.A. *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven: Yale University Press, 2005.

Lukes, S. *Power: A Radical View*. Londen: Bloomsbury Academic Red Globe Press, 2021.

Nye, J.S. *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone*. New York: Oxford University Press, 2001.

Waltz, K.N. *Theory of International Politics*. Reading: Addison-Wesley Pub. Co., 1979.

DEEL III

Statelijke actoren

HOOFDSTUK 8

De staat

Maarten Rothman & Jörg Noll[1]

Inleiding

Volgens de meeste benaderingen van de internationale veiligheidsstudies (zie hoofdstuk 3) is **de belangrijkste actor de staat**. In het realisme is de staat de bron van verreweg de meeste handelingen en wordt bovendien het effect van handelingen en ontwikkelingen afgemeten aan het effect op andere staten. De handelingen van andere actoren zijn volgens realisten in veel gevallen te reduceren tot de belangen van de staten die achter hen staan. Internationale organisaties als de Verenigde Naties, bijvoorbeeld, bestaan uit staten en hun handelen (of gebrek aan handelen) wordt gedicteerd door de machtsverhoudingen tussen de deelnemende staten. De liberale traditie kent meer actievrijheid toe aan andere actoren, maar geeft de staat wel het grootste gewicht. Meer dan andere actoren vertegenwoordigt de staat de belangen en de opvattingen van de individuen die zijn bevolking uitmaken, en gezamenlijk de wereldbevolking. Marxisten zien in de staat het verlengstuk van de belangen van de heersende klasse, en relativeren daarmee de autonomie van de staat als actor, maar erkennen tegelijkertijd de rol van de staatsmacht en het instrumentarium van de staat in het bepalen van uitkomsten. Ook het constructivisme plaatst de staat centraal, als een van de belangrijkste onderwerpen van sociale constructie en als belangrijke invloed op het discours van internationale betrekkingen. Er zijn andere invloedrijke actoren, maar weinigen gaan zo veel over de tong als de staat.

De benaming 'de staat' gaat terug tot de Italiaanse renaissance in de vijftiende eeuw. Daarvoor bestonden er natuurlijk ook al overheden, maar die werden met andere woorden aangeduid, zoals *res publica* door de Romeinen (letterlijk: de publieke zaak). Tegenwoordig gebruiken we de staat in brede zin om ook alle voorgaande overheden aan te duiden, of in nauwe zin voor de moderne staat die in de loop van de zestiende en zeventiende eeuw in westelijk Europa uitkristalliseerde (zie hoofdstuk 1). Bij de Vrede van Westfalen in 1648 werd vastgelegd dat staten soeverein zijn, dat wil zeggen dat de staat de hoogste autoriteit is over het eigen grondgebied – zowel naar binnen, ten opzichte van de eigen bevolking, als naar

[1] Een versie van dit hoofdstuk verscheen eerder in het boek *Inleiding Krijgswetenschappen*. Met dank aan de redactie van *Inleiding Krijgswetenschappen* voor toestemming om delen van dat hoofdstuk te hergebruiken.

buiten, in de verhoudingen met andere staten. In dit hoofdstuk bekijken we de moderne staat.

De staat is een in essentie omstreden begrip. De vele opvattingen over de rol en de functies van de staat zijn niet altijd met elkaar te verenigen. Bijgevolg zijn er bijna evenveel definities als er wetenschappers zijn die zich ermee bezig hebben gehouden. Toch zijn er wel enkele gemeenschappelijke **kenmerken van de staat** aan te wijzen. De meeste definities noemen drie elementen waaraan we een staat kunnen herkennen: (a) gezag of regering, (b) over een bepaalde bevolking, (c) in een bepaald territorium. In veel gevallen wordt er nog een vierde element toegevoegd: (d) als zodanig erkend door andere staten. In het vervolg van dit hoofdstuk zullen we elk van deze elementen beurtelings onder de loep nemen. Omdat we dan inmiddels gezien zullen hebben dat er grote verschillen zijn tussen staten op elk van deze dimensies, gaan we vervolgens in op de poging deze samen te vatten in het onderscheid tussen sterke en zwakke staten. Tot slot behandelen we de manier waarop staten vormgeven aan hun buitenland- en defensiebeleid door middel van het begrip strategische cultuur, waarin dezelfde elementen op een andere manier ook weer samenkomen.

Gezag

Het eerste kenmerk van de staat is een centraal **gezag** of **regering**. De staat wordt altijd geleid door een regering. Regeringsvormen lopen nogal uiteen, van dictatoriale alleenheerschappijen tot democratisch gekozen regeringen met daarnaast controlerende instanties als parlement en rechterlijke macht. Regeringen hebben met elkaar gemeen dat ze het orgaan zijn dat in laatste instantie de besluiten voor het gehele land neemt of (impliciet) goedkeurt. Dit geldt ook en vooral voor de inzet van de strijdkrachten. De volgende twee hoofdstukken gaan in op hoe dit in Nederland en België geregeld is.

Het principe van **staatssoevereiniteit** houdt in dat de staat binnen het eigen territorium het hoogste gezag vormt. Er is geen hogere autoriteit, die de staat kan tegenhouden of straffen/sanctioneren. In veel gevallen organiseert de staat wel zelf, intern, beroepsmogelijkheden en correcties om wanprestaties en machtsmisbruik tegen te gaan, maar dan gaat het om staatsinstellingen die elkaar corrigeren; het blijft (een orgaan van) de staat die het laatste woord heeft. Te denken valt aan de trias politica: de scheiding van wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht. Soevereiniteit houdt ook in dat een staat op gelijke voet omgaat met andere staten, waarbij geldt dat staten elkaars autonomie respecteren. (Er zijn enkele niet-statelijke organisaties die soevereiniteit genieten. De Soevereine Orde van Malta geniet bijvoorbeeld erkenning als, inderdaad, soeverein zonder nog te beschikken over een territorium. We gaan niet verder in op dergelijke uitzonderingen.)

In de praktijk interveniëren staten wel degelijk in de binnenlandse aangelegenheden van andere staten, maar zij noemen dat uitzonderingen zodat de non-interventieregel op het oog intact blijft. Veelgebruikte argumenten om toch te interveniëren zijn de bescherming van staatsburgers die elders in benarde omstandigheden terecht zijn gekomen, bescherming van eigendommen van de staat of soms van bedrijven (bijvoorbeeld tegen onteigening), of het tegengaan van de invloed van een derde staat. Wanneer een grootmacht langs deze wegen invloed uitoefent over een kleine staat, wordt wel gesproken over een **invloedssfeer**. In de negentiende eeuw claimden verschillende grootmachten zo'n invloedssfeer, bijvoorbeeld Frankrijk en Groot-Brittannië in delen van Afrika en de Verenigde Staten in Latijns-Amerika. Tegenwoordig wordt het begrip nog wel gebruikt door realisten (zie hoofdstuk 3), in democratische landen geldt zo'n claim echter niet meer als legitiem.

Daarentegen is het een actueel en omstreden vraagstuk of het handelen, of nalaten, van een overheid ten opzichte van de eigen bevolking een reden mag zijn voor **humanitaire interventie** (zie hoofdstuk 6). Een staat die zelf een bedreiging wordt voor de eigen bevolking verliest sowieso intern legitimiteit, in deze visie heeft dat ook consequenties voor zijn externe legitimiteit. Als deze ontwikkeling zich doorzet, wordt externe soevereiniteit voorwaardelijk, zij biedt dan geen bescherming tegen interventie als een staat zijn interne soevereiniteit misbruikt. In de discussie speelt een rol dat dergelijke interventies vrijwel altijd worden uitgevoerd door westerse staten en ondergaan door niet-westerse.[2] Het is in dit licht niet verwonderlijk dat juist niet-westerse staten vast willen houden aan het principe van non-interventie.

De **uitvoering van staatsfuncties** is verdeeld over een uiteenlopend aantal organisaties met uiteenlopende functies. Met de opkomst van de welvaartsstaat (zie hierna) zijn deze organisaties zowel in aantal als omvang behoorlijk toegenomen. Het openbaar bestuur telt alleen al in Nederland en België meer dan duizend organisaties, die dit bestuur vormen. Naast de Kamers in de parlementen zijn dit voor wat betreft het politiek bestuur ook de 'kamers' van provincies en gewesten, gemeenschappen, waterschappen en gemeenten. Deze worden terzijde gestaan door een ambtelijk apparaat, dat de politiek in aantallen ruimschoots overtreft. Zo zijn er in Nederland ministeries en in België federale overheidsdiensten en gewestelijke departementen, intergemeentelijke samenwerkingsorganisaties of zelfstandige bestuursorganen, die in België bekendstaan als parastatale of functioneel gedecentraliseerde diensten. En wat te denken van ziekenhuizen, scholen en universiteiten of bedrijven die namens de overheid bijvoorbeeld verplichte keuringen van mens en auto uitvoeren?[3]

---

2 McCormack, 'Power and agency in the human security framework'.

3 Bovens et al., *Openbaar Bestuur*; Zie ook: Hondeghem et al., *Handboek Bestuurskunde*.

Overigens conflicteren de verschillende rollen van de staat nogal eens en lopen verschillende overheidsorganen elkaar in de weg of werken zij elkaar zelfs tegen. Zo heeft bijvoorbeeld het ministerie van Verkeer en Waterstaat andere belangen dan Landbouw, Visserij en Milieu, of wil Buitenlandse Zaken graag de defensiecapaciteit van zijn land aanbieden voor VN-missies, maar heeft Defensie er niet altijd mensen of middelen voor. Dit roept de vraag op of het verstandig is om de staat te benaderen als **unitaire actor**. Ook als een regering eensgezind besluiten neemt, is het niet vanzelfsprekend dat deze met evenveel eensgezindheid uitgevoerd worden door verschillende overheidsdiensten. Daarnaast speelt de heterogeniteit (verscheidenheid) van opvattingen in een samenleving een grote rol bij het reilen en zeilen van een staat. De aanwezigheid van onderliggende verschillen tussen bevolkingsgroepen zorgt ervoor dat ook in het staatsapparaat verschillende opvattingen leven. Aan de regering is de taak om uit dit alles een coherent geheel te maken, om ervoor te zorgen dat haar beleid door alle relevante staatsorganen uitgedragen wordt en liefst ook door andere actoren die in het land aanwezig zijn. Dat lukt uiteraard niet in alle gevallen. Ook als de regering er wel in slaagt, zijn er in de samenleving andere actoren aanwezig die tegen het regeringsbeleid ingaan. Dit soort uiteenlopende opvattingen en gedragingen, ook binnen het staatsapparaat, verdwijnt grotendeels uit het zicht, omdat het element gezag in de omschrijving van de staat de nadruk legt op eenheid op regeringsniveau.

Zoals de voorbeelden al laten zien, vervult de overheid diverse rollen die voor de bevolking van wezenlijk belang zijn. In de eerste plaats biedt ze bescherming tegen buitenlandse invasies en binnenlandse misdaad. De socioloog Max Weber noemde dit het geweldsmonopolie.[4] Het houdt in dat alleen de staat bepaalt wie er binnen de landsgrenzen geweld mag uitoefenen. Een overheid die niet in staat is het geweldsmonopolie te handhaven, verliest een belangrijk deel van haar legitimiteit. Het lijkt misschien wat vreemd om een positieve relatie te leggen tussen belastingen en legitimiteit, toch draagt ook het belastingmonopolie eraan bij door gedwongen contributies aan andere organisaties uit te bannen (zie hoofdstuk 1).[5] Naast deze minimale functies heeft de staat vooral in het Westen vanaf de negentiende eeuw steeds meer taken op zich genomen, we gaan daar hierna nader op in.

Bevolking

Een staat beschikt over burgers of onderdanen, plus nog wat ingezetenen met een permanente of tijdelijke verblijfsvergunning. Over het algemeen wordt dit **bevolking** genoemd. Een lap grond zonder inwoners kan geen staat vormen, al is het maar

4 Weber, *Politik Als Beruf*.
5 Elias, *Über den Prozess der Zivilisation*.

omdat er mensen nodig zijn om een regering te vormen en om de wetten na te leven. De staat kan zijn taken alleen uitoefenen voor zover hij beschikt over een bevolking die daaraan meewerkt. De meeste staten stellen de voorwaarde dat inwoners er permanent gevestigd moeten zijn om aanspraak te maken op een behandeling als staatsburger. Nomaden die binnen de landsgrenzen rondtrekken hoeven geen probleem te zijn, maar nomaden die heen en weer trekken over een landsgrens krijgen meestal te maken met eisen en beperkingen van een of beide overheden. Sommige staten staan het hun burgers overigens wel toe om er twee nationaliteiten op na te houden, zolang dat weinig praktische problemen oplevert. De meeste staten staan het burgers van andere staten toe om zich te vestigen in hun grondgebied.

De verhouding tussen de staat en de bevolking is in de loop van de tijd wel danig veranderd. De grote omslag komt in de negentiende eeuw met het ideaal van de natiestaat (zie hoofdstuk 1). Wetenschappelijke en filosofische ontwikkelingen tijdens de Verlichting sloegen de (meestal godsdienstige) grond weg onder de absolutistische monarchie. De Amerikaanse en Franse Revoluties verdreven de vorst daarna ook daadwerkelijk. De zeggenschap zou nu berusten bij het volk. In de praktijk lag de macht vooral bij de welgestelde burgerij, maar de legitimiteit lag bij het volk als geheel. We noemen dit **volkssoevereiniteit**.

De vraag was nu wie het volk vormden, of eigenlijk: op welke manier dat volk een eenheid vormde. Het antwoord was de **natiestaat**, met bijbehorend **nationalisme**. Nationalisme is de stroming die het politieke principe huldigt 'dat ervan uitgaat dat politieke en nationale territoriale eenheden samen moeten vallen'.[6] Als dat in voldoende mate zo is, spreken we van een natiestaat. Er wordt uiteraard behoorlijk getwist over deze 'voldoende mate': sommige wetenschappers denken dat het begrip voor maar een handjevol staten opgaat, anderen zien er meer. De natiestaat is sowieso een ideaal dat nooit helemaal bereikt wordt zolang er mensen voor de liefde, de handel of de vrijheid naar andere landen verhuizen. De meeste staten hebben bovendien te maken met minderheden die hun eigen identiteit in stand willen houden. Toch veranderde de verhouding tussen staat en bevolking omdat veel staten, onder druk van nationalistische bewegingen, een proces van natievorming in gang zetten. Dat wil niet zeggen dat het proces altijd, of zelfs vaak, met succes werd bekroond.

Natiestaat en nationalisme waren in de vroege negentiende eeuw emancipatoire, progressieve concepten. Duitsland en Italië streefden naar eenheid en in andere landen probeerde de bevolking meer rechten te verwerven om zich verder te kunnen ontwikkelen. De staat werd van het volk. Omgekeerd werd het volk ook steeds meer van de staat. Hoe meer het volk grip kreeg op het reilen en zeilen van de staat, hoe meer het zich met deze staat ging identificeren. De verplichtingen van de burgers ten aanzien van de natiestaat werden daarmee als zeer belangrijk ervaren en soms – ten

6 Gellner, *Nations and Nationalism*, 1.

Figuur 8.1: De Vrijheid leidt het volk (Frans: *La Liberté guidant le peuple*), een schilderij van de Franse schilder Eugène Delacroix. De vrouw in het midden, met de nationale vlag en de Frygische muts, verbeeldt zowel de natie als de vrijheid. Om haar heen geen geordend regiment soldaten, maar mensen uit alle rangen en standen van het Franse volk.

tijde van oorlog bijvoorbeeld – als boven alle verplichtingen uitgaand. De bekendste plicht is dan ook de dienstplicht, die het volk bij de natiestaat moest betrekken. De *levée en masse* sloot aan bij de overtuiging van de Franse filosoof Rousseau dat de zelfbeschikking van het volk enkel vorm kon worden gegeven door deze vorm van massaparticipatie.[7]

Het nationalisme viel echter al snel uiteen in enerzijds een liberaal-burgerlijke vorm en anderzijds een romantisch-etnische. Terwijl de eerste ervan uitging dat alle burgers dezelfde rechten en plichten hebben, ongeacht hun etniciteit, taal, enzovoort, ging de andere ervan uit dat enkel groepen met dezelfde kenmerken als etniciteit, taal, religie en ras een natie konden vormen. In Europa leidde romantisch-etnisch nationalisme vanaf de tweede helft van de negentiende eeuw tot een lange reeks oorlogen en etnische zuiveringen waaraan vooralsnog geen einde is gekomen.

7 Rousseau, *Du Contrat Social*.

Buiten Europa kwamen natievorming en nationalisme later op gang, waardoor zowel de uitwassen als de positieve identificatie van de bevolking met de overheid ook later plaatsvonden, of nog plaatsvinden. Staten in Zuid- en Oost-Azië konden daarvoor vaak teruggrijpen op sterk geworteld prekoloniaal cultuurgoed, maar dat was niet overal in dezelfde mate voorhanden. De situatie werd in veel gevallen nog wat complexer doordat Europese imperialisten nieuwe grenslijnen op de kaart trokken, waardoor verschillende bevolkingsgroepen bijeengevoegd werden die voorheen weinig met elkaar te maken hadden gehad en die soms zeer verschillende culturele achtergronden hadden. Dat kwam handig uit voor de verdeel-en-heers-politiek van Europese kolonisatoren maar zadelde, na de dekolonisatie, de nieuwe staten op met extra problemen.

Het ligt voor de hand om volkssoevereiniteit te koppelen aan de **opkomst van democratie en rechtsstaat**, en inderdaad krijgt deze ontwikkeling ook in de negentiende eeuw vaart. De rechtsstaat is weliswaar veel ouder, het Romeinse Rijk hanteerde al algemeen geldende rechtsregels waardoor de overheid niet willekeurig kon handelen. Maar deze praktijk werd niet doorgezet, de rechtsstaat moest heroverd worden op absolute vorsten en dat gebeurde vooral na de Franse Revolutie. Ook democratie heeft klassieke antecedenten en een lange periode van onbruik. Ook democratie werd pas na de Franse Revolutie opnieuw ingevoerd. Zowel het kiesrecht als de zeggenschap van gekozen organen (volksvertegenwoordiging, soms burgemeesters of presidenten) werden geleidelijk uitgebreid. Algemeen kiesrecht voor mannen werd in westelijk Europa en Noord-Amerika rond 1900 ingevoerd, vrouwenkiesrecht meestal pas na de Eerste Wereldoorlog. Toch bleef het aantal democratische staten vrij klein, eerst omdat autocratische monarchieën lange tijd weerstand boden, daarna door de opkomst van het fascisme en nog iets later het communisme. Let wel: niet alleen de asmogendheden en het Oostblok waren antidemocratisch, ook NAVO-lidstaten als Griekenland en Portugal waren tot in de jaren zeventig niet democratisch. Bovendien werden koloniale imperia allesbehalve democratisch bestuurd. Dekolonisatie leidde in veel gevallen ook niet tot een bestendige democratie, met India als belangrijkste positieve uitzondering. In de jaren zeventig en tachtig van de twintigste eeuw kwam een nieuwe golf van democratische revoluties op gang, eerst in zuidelijk Europa, daarna in Latijns-Amerika en langs de kusten van Azië (de Pacific Rim), in de jaren negentig gevolgd door Oost-Europa. Hierdoor steeg het aandeel van de wereldbevolking dat in een democratie leeft van ca. 20 procent naar ongeveer de helft.

Tegenwoordig wordt wel gesproken over afnemende democratie in landen als Hongarije, Turkije of India, maar dat is niet helemaal nauwkeurig. Het zijn democratisch gekozen leiders die in die landen elementen van de rechtsstaat verzwakken of buitenspel zetten. Ze onderwerpen zich echter wel aan nieuwe verkiezingen. Hun autocratische regeringsstijl staat weliswaar op gespannen voet met de democratie, omdat bijvoorbeeld aantasting van de persvrijheid de kansen voor de oppositie in de

volgende verkiezingen verkleint, maar daarmee is de democratie nog niet afgeschaft. Een betere term voor deze ontwikkeling is de opkomst van niet-liberale democratie (in het Engels: *illiberal democracy*).[8]

De verhouding tussen staat en bevolking veranderde verder doordat de staat in de loop van de negentiende en vooral de twintigste eeuw **steeds meer taken** op zich ging nemen. Deze ontwikkeling ging vergezeld van voortdurende discussie tussen opkomende ideologieën als liberalisme, conservatisme en socialisme. Omdat een aantal van deze taken (bijvoorbeeld toegang tot medische zorg) bijdragen aan een langer en gezonder leven, en dus de veiligheid, van de inwoners van de staat, overlapt deze discussie deels met het debat binnen internationale veiligheidsstudies over het verbreden van het veiligheidsbegrip (zie hoofdstuk 6).

De invoering van de dienstplicht past nog in de minimalistische opvatting van de nachtwakersstaat, die eigenlijk alleen fysieke bescherming bood. De staat kreeg echter al snel ook belangstelling voor het onderwijs, deels om de bevolking op te voeden tot goede staatsburgers en deels om de kwaliteit van soldaten en werkers in de economie te verbeteren. Investeringen in infrastructuur, zoals spoorwegen en kanalen, volgden ook al vroeg in de negentiende eeuw. Wetgeving om werknemers te beschermen tegen slechte arbeidsomstandigheden kwam er pas aan het einde van de eeuw en sociale wetgeving als een oudedagsvoorziening of een uitkering in geval van werkloosheid nog veel later, meestal pas na de Tweede Wereldoorlog.

Ook deze ontwikkelingen gelden vooral voor westerse staten. In koloniale territoria lag de verhouding tussen overheid en bevolking geheel anders. Investeringen in infrastructuur bijvoorbeeld hadden daar niet in de eerste plaats de ontwikkeling van de lokale economie ten doel, maar die van het moederland. Van algemene dienstplicht was geen sprake, maar juist van selectieve werving waarbij verschillende bevolkingsgroepen tegen elkaar werden uitgespeeld. Na de dekolonisatie probeerden de meeste nieuwe staten dezelfde soort voorzieningen aan al hun burgers (dus niet alleen de koloniale bovenlaag) aan te bieden als westerse staten, met wisselend resultaat.

Territorium

Een staat beschikt over een **territorium** of **grondgebied**. Dat is een min of meer afgebakend stuk land dat onder gezag staat van een overheid. Binnen het territorium gelden de wetten van de staat, worden besluiten van de regering nageleefd en waken politie en krijgsmacht over de veiligheid van de burgers; daarbuiten geldt dat alles niet. Iemand die de grens overgaat naar een ander land, krijgt te maken met de wetten en besluiten, en de politiemacht, van die andere staat.

[8] Zakaria, 'The Rise of Illiberal Democracy'.

Het bestaan van grensgeschillen doet hier niet aan af. Er zijn zelfs enkele staten, zoals Koeweit, wiens gehele grondgebied werd of wordt opgeëist door een buurland, die desondanks gewoon konden functioneren – hoewel een staat van (koude) oorlog met een buurland natuurlijk wel een grote last betekent. In de meeste gevallen blijven grensgeschillen bovendien beperkt tot delen van het territorium en hebben beide buurlanden er dan ook weinig moeite mee om elkaars bestaansrecht te erkennen.

Meer discussie is er over de **afhankelijkheid** van bijna alle staten van grondstoffen of voedsel die van buiten het eigen territorium moeten worden gehaald. Die afhankelijkheid betekent immers dat de overheid niet kan voorzien in de behoeften van de bevolking of van het eigen staatsapparaat zonder medewerking van andere staten en dus niet helemaal vrij is om haar eigen koers te varen. Een staat als Noord-Korea die zich zo veel mogelijk heeft afgesloten van de buitenwereld betaalt daarvoor een hoge prijs in de vorm van armoede en zelfs hongersnoden; en dan nog kan het land het niet stellen zonder hulp van China. Ook door **kwetsbaarheid** voor de gevolgen van gebeurtenissen in andere landen komt de onafhankelijkheid van de staat in het geding. Milieurampen zijn een goed voorbeeld, die hebben vaak grensoverschrijdende effecten. Daartegenover staat dat wederzijdse afhankelijkheid vreedzame betrekkingen tussen staten bevordert, althans volgens liberale onderzoekers (zie hoofdstuk 3).

Met de toename van economische **globalisering** in de laatste drie decennia heeft deze discussie extra lading gekregen. Wetenschappers als Jan Aart Scholte en Saskia Sassen betogen dat goedkoop en betrouwbaar transport en communicatie als gevolg heeft dat veel economische, sociale en culturele processen niet meer aan een locatie gebonden zijn; Scholte noemt dit **deterritorialisering**. Daardoor heeft een territoriale organisatie als de staat er minder grip op.[9] Internationale kapitaalmarkten bijvoorbeeld onttrekken zich grotendeels aan wetten die alleen binnen het grondgebied van één staat gelden; om ze effectief te reguleren is internationale samenwerking nodig. Daarbij komt dat op kapitaalmarkten, net als bijvoorbeeld op het internet, niet staten de dienst uitmaken maar bedrijven. Staten doen op deze terreinen dus niet alleen zaken met andere staten maar ook met bedrijven, die niet de regels van de diplomatie volgen maar andere standaarden hanteren. Om effectief te kunnen zijn op die terreinen moet een staat zijn manier van opereren aanpassen. Betekent dit dat de staat op zijn retour is? Op langere termijn is dat niet uitgesloten – maar zover zijn we nog niet, vooralsnog beschikken veel staten over meer machtsmiddelen dan de meeste bedrijven en zijn de laatste in ieder geval onderworpen aan de wetten van de staat waar ze gevestigd zijn. Grote staten als China en de VS, en organisaties als de Europese Unie, die een flink deel van de markt kunnen reguleren, kunnen bedrijven dwingen om zich naar hun regels te voegen als ze tenminste toegang willen behouden tot die markt.

9 Scholte, *Globalization: A critical introduction*; Sassen, *Losing control?*

Figuur 8.2: De meltdown van een kernreactor in Tsjernobyl (destijds USSR, tegenwoordig in Oekraïne) in april 1986 leidde tot een radioactieve besmetting in heel Europa. Oekraïne, Rusland en Wit-Rusland werden het zwaarst getroffen.

Erkenning

Het vierde kenmerk, tot slot, is **erkenning** door andere staten. Erkenning van de soevereiniteit van een staat door andere staten biedt de staat vele voordelen. Het schept duidelijkheid over de status van effectief gezag, het geeft de regering legitimiteit. De staat verwerft zo een juridische status, met daaraan gekoppeld het recht gevrijwaard te blijven van agressie en interventie, het recht op zelfverdediging, het recht om handelsbetrekkingen aan te knopen enzovoort. Bovendien krijgt hij toegang tot belangrijke organisaties zoals de Verenigde Naties of de Wereldhandelsorganisatie (Engelse afkorting WTO).

In het **volkenrecht** wordt dit element overigens anders omschreven. De Conventie van Montevideo spreekt over 'het vermogen om relaties te onderhouden met andere staten'.[10] Daarmee maakt Montevideo de staat in principe onafhankelijk van de welwillendheid van anderen, al is het natuurlijk wel lastig om het vermogen tot buitenlandse betrekkingen aan te tonen als andere staten niet bereid zijn zulke betrekkingen aan te gaan.

[10] Grant, 'Defining statehood'.

Erkenning is niet automatisch, een entiteit die aanspraak maakt op de status van onafhankelijke staat kan er niet op rekenen dat andere staten hem erkennen. Jonge staten gaan vaak door een periode zonder erkenning heen. De Verenigde Staten dateren hun onafhankelijkheid vanaf de afkondiging van de Declaration of Independence in 1776, niet vanaf de erkenning daarvan door Groot-Brittannië in 1783. België werd onafhankelijk in 1832, en ook al hield Nederland tot 1839 de strijd vol, de juridische afhandeling doet uiteindelijk niet af aan de feitelijke onafhankelijkheid. Iets dergelijks deed zich voor bij de onafhankelijkheidsverklaring door Indonesië in 1945 en de soevereiniteitsoverdracht door Nederland in 1949. Voor het volkenrecht vormt deze categorie alleen een praktisch probleem, hun onafhankelijkheid wordt geacht ingegaan te zijn met hun onafhankelijkheidsverklaring (waardoor afspraken met de vorige regering tijdens de onafhankelijkheidsstrijd op losse schroeven komen te staan). Er is een groter probleem als de onafhankelijkheidsstrijd uiteindelijk mislukt, vooral als deze in eerste instantie succesvol genoeg is om de vestiging van voorlopig gezag over territorium en bevolking te bereiken maar later alsnog verliest. Een voorbeeld is de staat Biafra die zich in 1967 afscheidde van Nigeria, erkend werd door een handjevol staten en heimelijk gesteund door een aantal andere, maar in 1970 de onafhankelijkheidsstrijd moest opgeven.

Op verschillende plaatsen in de wereld bestaan of bestonden dus gedurende langere of kortere tijd niet-erkende 'staten' die wel beschikten over grondgebied, bevolking en gezag, maar niet over internationale erkenning. We noemen ze **quasi-staten**. In noordelijk Somalië bestaat bijvoorbeeld vanaf 1991 een zelfbesturende entiteit die Somaliland wordt genoemd. Het heeft een afgebakend grondgebied, een duidelijk onderscheiden bevolking en een organisatie die er het hoogste gezag uitoefent en de taken uitvoert die normaliter door staten worden uitgevoerd, inclusief het onderhouden van een politie en een krijgsmacht. Het lijkt dus in alle eerder genoemde opzichten op een staat. Toch wordt Somaliland door geen enkele staat erkend.

Bovendien is het lastig om een grens te trekken tussen niet-erkende quasistaten en erkende staten. Veel staten worden door veel maar niet door alle andere staten erkend, sommige zelfs niet door grote groepen andere staten. Israël geldt als een staat, maar werd lange tijd niet erkend door de meeste Arabische staten. Taiwan functioneert in de meeste opzichten als staat en onderhoudt politieke en economische banden met vele staten, maar het geldt niet als een staat – China en Taiwan vormen in eigen ogen één staat, die sinds de burgeroorlog in 1949 twee regeringen kent maar op een goede dag herenigd worden onder één regering (ze zijn het er nog niet over eens hoe die regering er dan uit moet zien). Een ander recent voorbeeld is Kosovo. Er zijn meerdere redenen waarom verschillende staten de onafhankelijkheid niet erkennen. Zo ziet Servië het land nog steeds als een provincie. Landen met vriendschappelijke banden met Servië, zoals Rusland, houden

Figuur 8.3: Militaire parade op Somalilands Dag van de Onafhankelijkheid. Hoewel de onafhankelijkheid internationaal niet erkend wordt, gedraagt Somaliland zich zo veel mogelijk als een echte staat.

dezelfde lijn aan. En Spanje is bang dat een erkenning van Kosovo de Catalaanse onafhankelijkheidsbeweging in eigen land nog meer zal aanwakkeren.

Deze voorbeelden illustreren dat erkenning een **politiek proces** is. Omdat het voor aspirant-staten heel nuttig is om erkend te worden, kunnen andere staten in ruil een prijs bedingen. Soms is de prijs het opgeven van aanspraken op een betwist grensgebied, soms het afzien van schadevergoeding voor de levens en bezittingen die verwoest werden in de onafhankelijkheidsoorlog. Westerse staten koppelen erkenning tegenwoordig vaak aan voorwaarden als rechten voor etnische minderheden en naleving van de mensenrechten.

Het verschil tussen de volkenrechtelijke en de internationaal-politieke benadering van erkenning is echter niet zo groot als het lijkt. Beide gaan ervan uit dat er een **gemeenschap van staten** bestaat. Ze zijn zelfs als complementair te zien: in het ene geval wordt die gereguleerd door het volkenrecht, zonder echter een duidelijk mechanisme om naleving af te dwingen; in het andere zijn de regels minder eenduidig maar is wel duidelijk dat andere staten gedragsverandering afdwingen. Verschillende theoretische benaderingen (zie hoofdstuk 3) verschillen onderling wel sterk van mening over die statengemeenschap; volgens realisten is het weinig meer dan de verzameling van staten die elkaar op basis van hun onderlinge krachtverhou-

dingen bejegenen, liberalen zien een dikker web van onderlinge verplichtingen die de onderlinge verhoudingen sterk beïnvloeden, terwijl constructivisten de statengemeenschap zien als een echte maatschappij die haar leden socialiseert en daarmee de rolopvatting van de staat mede bepaalt. Hierbij dient opgemerkt dat liberalen en constructivisten dit effect toeschrijven aan een internationale gemeenschap waarin niet-statelijke actoren ook een belangrijke rol spelen. Dat is een belangrijk **verschil tussen de internationale gemeenschap en de gemeenschap van staten**.

We kunnen de lijn doortrekken naar andere afspraken tussen staten, zoals bij toetreding tot internationale organisaties (zie hoofdstuk 14). Het meest pregnant zijn de verwachtingen ten opzichte van leden van de Verenigde Naties, omdat vrijwel alle (erkende) staten lid zijn van deze organisatie. Lidstaten worden geacht het Handvest te eerbiedigen. Bovendien heeft een zeer ruime meerderheid de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens getekend of een van de daarvan afgeleide verdragen, het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (ICCPR) en het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele rechten (ICESCR). Hoewel er in het publieke discours nogal eens aan getwijfeld wordt, zijn deze rechten dus wel degelijk universeel. Dat wil niet zeggen dat ze altijd worden nageleefd, maar de verwachting dat staten zich eraan houden heeft toch invloed op hun gedrag. Staten die dat niet doen, maskeren hun overtredingen of komen met excuses, terwijl andere staten er rechtvaardiging in zien (of volgens realisten: dit als smoes gebruiken) voor sancties of zelfs humanitaire interventie.

In de liberale en de constructivistische opvatting leidt lidmaatschap van internationale organisaties tot andere **rolopvattingen en gedragingen** van lidstaten. Leden van de NAVO behoren een aanval op een van hen als een aanval op allen te beschouwen; als ze deze norm ter harte nemen, maken ze dus geen eigen afweging meer over de voor- en nadelen die het verdedigen van een bondgenoot kan brengen. Uit het gegeven dat sinds de jaren 1970 geen niet-democratische staten meer tot het bondgenootschap worden toegelaten, blijkt bovendien dat de organisatie en haar lidstaten zich zijn gaan vereenzelvigen met democratische waarden. Ook aspirant-leden van de EU moeten niet alleen een grote stapel verdragen tekenen waarin talloze technische, economische en politieke verworvenheden in staan, het *acquis communautaire*, maar worden tevens geacht de democratische waarden van de Unie te onderschrijven. De Afrikaanse Unie en haar voorloper de Organisatie van Afrikaanse Eenheid stelden en stellen de norm om niet aan bestaande grenzen te tornen.[11] Gezien de veelal arbitraire grenzen getrokken door koloniale overheersers, zou het niet vreemd zijn als de lidstaten de wens zouden hebben om de grenzen aan te passen. In de Europese geschiedenis is het vaak voorgekomen dat staten, desnoods met geweld, streefden naar 'grenscorrecties' op basis van 'natuurlijke grenzen' langs rivieren of bergketens of de etnische samenstelling van de bevolking;

[11] African Union, *Constitutive Act of the African Union*.

in Afrika zijn dergelijke conflicten meer dan een halve eeuw na de dekolonisatie nog steeds opvallend zeldzaam.

Sterke en zwakke staten

Hiervoor bleek dat er grote verschillen zijn tussen staten, zowel in de taken die ze op zich nemen als in de effectiviteit waarmee ze die uitvoeren. Sommige staten zijn goed georganiseerd, voeren hun overheidstaken effectief uit en slagen erin hun gezag te doen gelden over het hele grondgebied. Er zijn ook staten die daar niet of nauwelijks in slagen. Deze verschillen geven aanleiding om het onderscheid tussen sterke en zwakke staten nader te beschouwen. Let wel: het gaat hier niet om de krachtsverhoudingen tussen staten onderling. Sterk is hier een synoniem voor effectief.

Wetenschappers hebben geprobeerd om staten te classificeren naar effectiviteit, van sterke naar zwakke staten. De zwakste staten noemen we ***failed states*** of ***collapsed states***. Somalië, bijvoorbeeld, heeft sinds 1991 geen effectieve nationale overheid. Er is wel een grondgebied en een bevolking, die door andere staten niet betwist worden, maar er is geen centraal gezag. De internationaal erkende voorlopige regering heeft geen zeggenschap over grote delen van het grondgebied, zelfs niet over de hoofdstad Mogadishu. De bevolking van Somalië trekt zich van de staat niets aan, organiseert zichzelf vooral op basis van clanstructuren en vormt op deze manier rivaliserende machtscentra. Sommige daarvan, zoals het eerdergenoemde Somaliland, houden zich zo veel mogelijk afzijdig en proberen vooral zichzelf te besturen. Andere proberen hun macht uit te breiden en houden zo een decennialange burgeroorlog gaande. Het gebrek aan effectief gezag geeft gelegenheid aan extremistische religieuze bewegingen die soms ook in de buurlanden aanslagen plegen en aan piraten die vanuit Somalië zeevaartroutes in de Rode Zee en de Indische Oceaan teisteren. Deze **spill-over**, samen met de onvermijdelijke humanitaire crises en daaruit voortvloeiende vluchtelingenstromen, laat zien waarom andere staten belangstelling hebben voor ingestorte staten (en voor staten die lijken te gaan instorten). VN-missies in Somalië zelf mislukten overigens, maritieme missies op de zeeën eromheen hebben de piraterij wel terug kunnen dringen.

Robert Rotberg komt tot de conclusie dat gefaalde staten te herkennen zijn aan hun onvermogen om te voorzien in veiligheid voor de bevolking. Fysieke veiligheid staat voorop, daarbij hoort min of meer effectief optreden van krijgsmacht en politie, en het afdwingen van het geweldsmonopolie. Omdat het niet alleen om de veiligheid van de overheid zelf gaat maar ook om die van burgers, schuilt er een element van human security in (zie hoofdstuk 6). Het onvermogen om andere publieke goederen (zoals rechtsstatelijkheid, politieke vrijheden, economische kansen, wetten en regelgeving, fiscale instrumenten, sociale zekerheid, civiele infrastructuur en

ruimte voor civil society) te leveren, draagt bij aan het falen van de staat en is er misschien zelfs de oorzaak van, maar een staat die in deze opzichten faalt en toch fysieke veiligheid kan leveren, geldt toch niet als een gefaalde staat.[12]

Naast burgeroorlog (zie hoofdstuk 13) wordt ook de uitholling van de staat door corruptie genoemd als oorzaak van het falen van een staat. Dit komt het beste tot uitdrukking in het begrip ***shadow state*** of **façadestaat**. Een façadestaat vertoont nog wel de uiterlijkheden van een staat, maar stelt inhoudelijk niet veel voor, voert nauwelijks staatstaken uit of fungeert alleen als dekmantel van private belangen.[13] Zo'n staat is niet meer capabel om zelf besluiten te nemen of uit te voeren maar is afhankelijk geworden van de facties erachter, die feitelijk de macht uitoefenen.

Hierbij dient opgemerkt dat **alternatieve structuren** in slecht functionerende staten niet altijd kwalijk uitpakken. Westerlingen zijn geneigd om het terugvallen van de bevolking op stamverbanden negatief uit te leggen, als een voorteken van een etnisch conflict, maar in de meeste gevallen spelen stamverbanden een positieve rol als alternatief voor sociale zekerheid. Ook patronage heeft een positief aspect: de gunsten die individuen of organisaties verstrekken in ruil voor politieke steun of andere diensten bevorderen niet alleen corruptie, ze fungeren ook als bindmiddel tussen de elite en de bevolking – hoewel dat voordeel misschien niet altijd opweegt tegen de nadelen. Ook niet-gouvernementele hulporganisaties of geloofsgemeenschappen nemen vaak staatstaken voor hun rekening, meestal mede gefinancierd door de diaspora van het betreffende land. Een voorbeeld is de rol die de katholieke kerk speelde in de steun voor de bevolking in Oost-Timor. Zonder haar waren tussen 1975 en 1999 waarschijnlijk nog veel meer mensen door Indonesische onderdrukking overleden. In sommige afgelegen provincies van Bolivia was de kerk jarenlang verantwoordelijk voor het onderwijs, terwijl in sommige Afrikaanse landen ngo's zorgen voor medische voorzieningen of sanitatie. We mogen hierbij ook opmerken dat ook in westerse landen alternatieve structuren bestaan, in Nederland bijvoorbeeld in de zorg voor daklozen en de opvang van asielzoekers.

Wat weten we over de geografische verspreiding en over de mogelijke oorzaken van de effectiviteit van staten? De **fragielestatenindex** van de Fund for Peace rangschikt aan de hand van twaalf indicatoren met betrekking tot cohesie, economie, politiek en maatschappij sterke en zwakke staten. Met stip bovenaan staan al sinds jaren landen die in een langdurige burgeroorlog verkeren, zoals Jemen en Somalië. De (gelukkig) laagste noteringen scoren de westerse verzorgingsstaten. Maar niet alleen westerse staten: Singapore, Japan, Zuid-Korea en Uruguay doen het ook goed.[14] Omdat Singapore de enige niet-zuivere democratie tussen de best presterende twintig is, ligt een verband met democratie voor de hand. Behalve Singapore

[12] Rotberg, 'State Failure',

[13] Pouyé, '"Shadow States"?'.

[14] Fund for Peace. *Fragile States Index Annual Report 2022*.

Figuur 8.4: Het Nationaal Paleis van Haïti, de ambtswoning van de president, werd in 2010 door een aardbeving verwoest. Het tekent het disfunctioneren van de staat dat er veertien jaar later nog steeds geen begin is gemaakt met de herbouw.

en Uruguay zijn het ook allemaal landen met een lange geschiedenis van staatsvorming; in Oost- en Zuid-Azië is al net zo lang nagedacht over politieke legitimiteit en effectieve bestuurlijke instellingen als in het Westen. De slechtst presterende daarentegen zijn in grote meerderheid koloniale creaties. Hiermee is niet gezegd dat het staatsvormingsproces in Europa of Azië 'natuurlijker' verliep dan in Afrika, ook daar zijn grenzen veelal willekeurig getrokken, door vorsten die zich het lot van hun onderdanen nauwelijks aantrokken of door nationalisten die alleen oog hadden voor hun eigen volksgenoten en niet voor de minderheden in hun land. Het staatsvormingsproces heeft er wel veel meer tijd gehad, enkele eeuwen in plaats van decennia, en dat heeft ondanks alle ellende onderweg uiteindelijk meestal vruchten afgeworpen.

We raakten al een paar keer aan de kwalijke erfenis van kolonialisme en imperialisme (zie ook hoofdstuk 3). Daaronder vallen grenzen getrokken door de kolonisator, die vaak gemeenschappen in tweeën snijden. Daardoor geven ze vaak aanleiding tot irredentisme, dat wil zeggen al dan niet gewelddadige pogingen om het grondgebied van de staat het hele vestigingsgebied van de natie te laten omvatten. Ze plaatsen tegelijk meerdere etnische groepen in één land, wat leidt tot een zwakke

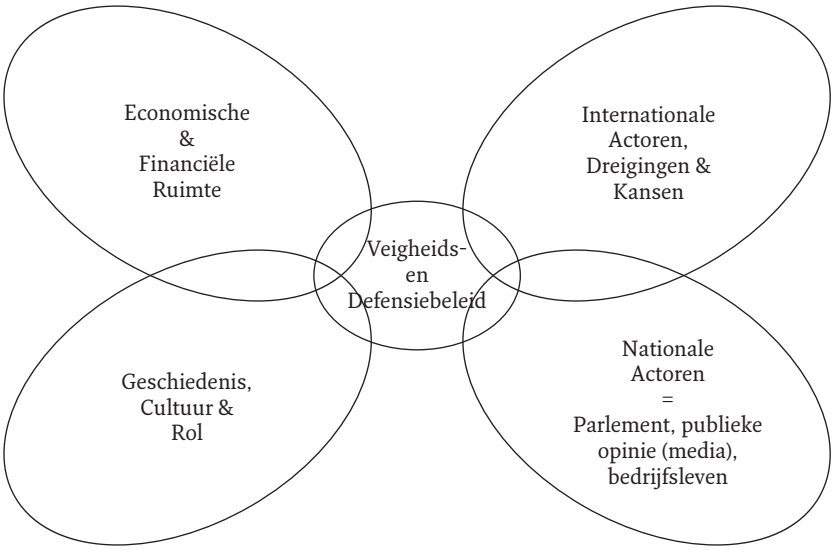
of ontbrekende nationale identiteit. In veel gevallen streden verschillende elites en hun achterban al om de macht nog voordat de staat gevestigd was.[15] Staatsinstellingen zijn meestal gekopieerd van voormalige kolonisatoren, zonder bijbehorende bureaucratische traditie. De staat ondervindt bovendien competitie van traditioneel of charismatisch leiderschap. Staatsvorming in dergelijke **postkoloniale staten** vindt plaats onder hoge druk, slecht gewortelde staatsinstellingen moeten op korte termijn bewijzen dat ze gelijksoortige politieke goederen kunnen leveren als langer gevestigde staten. Teleurstellende resultaten leiden gemakkelijk tot onrust onder delen van de bevolking. Mohammed Ayoob betoogt dat postkoloniale staten onder deze omstandigheden meer te vrezen hebben van interne onenigheid dan van landhongerige buren. Ook als de buren wel kwaad in de zin hebben, maken ze vaak handig gebruik van interne onvrede. Steun aan rebellengroepen is een manier om invloed te verwerven zonder al te duidelijk als agressor te boek te staan. Westerse nationbuildingmissies zijn in zijn ogen zelden een oplossing; niet alleen mislukken ze meestal, ook verstoren ze het staatsvormingsproces door de staat opnieuw onder buitenlands gezag te stellen.[16]

Strategische cultuur

Al deze elementen komen samen in de gedragingen van de staat: de manier waarop de overheid is ingericht, de effectiviteit van staatsinstellingen, de relatie tussen burger en overheid en de nationale cultuur, de afhankelijkheid van buitenlandse grondstoffen of voedsel, de erkenning door andere staten en het lidmaatschap van verschillende internationale organisaties. Het kernbegrip hier is strategische cultuur. **Strategische cultuur** zijn gedeelde opvattingen, normen en ideeën van een gemeenschap (lees: staat) die tot bepaalde voorkeuren leiden en zo de handelingen en keuzes in het veiligheids- en defensiebeleid beïnvloeden.[17] Het is als het ware de context waarbinnen het uiteindelijke beleid tot stand komt (zie figuur 8.5).

De in deze figuur beschreven 'krachten' of context rond het veiligheids- en defensiebeleid zijn in iedere staat door de eeuwen verschillend ontwikkeld. Er zijn wel **regionale overeenkomsten:** koloniale mogendheden en koloniën clusteren bijvoorbeeld meestal samen, handelsnetwerken strekken zich over meerdere staten uit en de culturen van buurlanden beïnvloeden elkaar over en weer. Maar er zijn ook duidelijk **nationale verschillen**. Zo wordt de economische en financiële ruimte niet enkel bepaald door het internationale financiële stelsel, maar ook door de fiscale en economische keuzes die een land maakt, zijn (natuurlijke) hulpbronnen

[15] Ayoob, 'Inequality and Theorizing in International Relations'.
[16] Ibid.
[17] Biehl et al., *Strategic cultures in Europe*, 12.



Figuur 8.5: Strategische cultuur als context van veiligheids- en defensiebeleid.

en de industrie en dienstverleningssector. Ook de geschiedenis van landen is vaak verschillend verlopen: of ze wel of niet een revolutie doormaakten, hoeveel er op hun grondgebied gevochten is, wanneer ze hun onafhankelijkheid bereikten of hun nationale eenheid – deze ontwikkelingen hebben vaak hun staatsinrichting mede bepaald en ook hun cultuur.

Het begrip strategische cultuur is ontwikkeld als correctie op een eenzijdige visie op de staat als een **rationele actor**. Het idee dat de staat alleen een instrumentele afweging maakt over de beste weg om zijn doelen te bereiken, strookt niet met de grote verschillen in buitenland- en defensiebeleid tussen staten die grotendeels dezelfde belangen hebben, zoals de lidstaten van NAVO of EU. Door de blik te verbreden naar de bredere omgeving van het staatsapparaat en daarin **culturele opvattingen** mee te nemen, hoopt deze alternatieve benadering de werkelijkheid dichter te benaderen. In theoretisch opzicht (zie hoofdstuk 3) sluit de rationele-actorbenadering goed aan bij het (neo)realisme, terwijl de strategische-cultuurbenadering beter aansluit bij het liberalisme en het constructivisme.

Zoals we al zagen, hebben westerse staten democratie en mensenrechten in de afgelopen halve eeuw een grotere rol gegeven in hun buitenlandbeleid. Waar voor de jaren 1970 een bondgenootschap met een militaire dictatuur als Portugal nog mogelijk was, geldt inmiddels de norm dat alleen democratische staten lid mogen zijn van de NAVO. Deze ontwikkeling is niet het gevolg van een rationele afweging van voor- en nadelen in relatie tot het (gepercipieerde) landsbelang, maar van een omslag in het denken waardoor een bondgenootschap met een dictatuur niet langer moreel aanvaardbaar werd geacht. Eén manier om deze omslag te duiden is als een

beperking in de aanvaardbare middelen. Een tweede is als een verandering van doelen, waarbij bevordering van democratie een doel op zich is geworden. Een derde is als een verandering in de identiteit van westerse staten. Dit is de meest vergaande interpretatie omdat ze cultuur ziet als constituerend element van de staat zelf.

Een uitwerking van deze laatste opvatting kijkt naar de **rollen** die een staat zichzelf aanmeet. In het kort zijn rollen sociale posities van actoren die gevormd worden door de eigen verwachtingen en die van anderen over het optreden van een actor binnen een groep.[18] Met andere woorden, rollen zijn dus sociale constructen. Rolconcepten omvatten de sociale identiteit van een actor, en de handelingen en percepties van anderen. Door woorden en handelingen laat de staat blijken hoe hij zijn eigen rol binnen het internationale systeem ziet. Zo wordt de rol van Nederland in het binnenlandse en internationale publieke debat vaak geassocieerd met bepaalde tradities in het buitenlandbeleid, zoals neutraliteit, het bevorderen van de internationale rechtsorde of de internationale handel.[19] Militair optreden als *peacekeepers* past goed in deze traditie, optreden in het hogere geweldsspectrum minder goed, temeer omdat een martiale traditie ontbreekt.

Conclusie

In dit hoofdstuk behandelden we eerst de vier elementen van de definitie van de staat, namelijk een territorium, bevolking, gezag of regering en erkenning door andere staten. We hebben gezien dat de staat op elk van deze terreinen evolueert. Ondanks het feit dat alle staten soortgelijke eigenschappen hebben, zijn er bovendien duidelijke verschillen tussen staten. Eén manier om deze te duiden is door het onderscheid tussen sterke en zwakke staten. Een tweede is door de lens van strategische cultuur.

In de volgende hoofdstukken worden het Nederlandse en het Belgische buitenland- en veiligheidsbeleid nader bekeken. Beide zijn sterke staten die beschikken over een vrij effectief overheidsapparaat, al zijn die wel heel verschillend ingericht. Beide zijn economisch in sterke mate gericht op en afhankelijk van buitenlandse handel. Beide zijn lid van de VN, EU en NAVO, maar ze gaan wel anders om met – met name – de EU.

[18] Harnisch, 'Role Theory, Organizational Actors and Regime Stability', 2.
[19] Voorhoeve, *Peace, Profits and Principles*; Hellema, *Nederland in de Wereld*.

Kernpunten

- De kenmerken van de staat zijn: (a) gezag of regering, (b) over een bepaalde bevolking, (c) in een bepaald territorium, en (d) als zodanig erkend door andere staten.
- Alle vier kenmerken vertonen ontwikkelingen door de tijd. Staten verschillen onderling sterk in de manier waarop ze zich hebben ontwikkeld en in de uitkomsten van die ontwikkelingen. Eén manier om de resultaten te ordenen is een rangschikking van sterke en zwakke staten.
- Het buitenland- en veiligheidsbeleid van staten wordt mede bepaald door culturele factoren die uit de eerder genoemde ontwikkelingen voortvloeiden.

Kernvragen

- Wat zijn de kenmerken van een staat? Kun je de ontwikkelingen voor elk kenmerk schetsen?
- Wat onderscheidt een sterke van een zwakke staat?
- Wat betekent strategische cultuur voor het veiligheids- en defensiebeleid van een land?

Aanbevolen literatuur

Biehl, H., B. Giegerich & A. Jonas. *Strategic Cultures in Europe*. Wiesbaden: Springer, 2013.

Scholte, J.A. *Globalization: A Critical Introduction*. Londen: Bloomsbury Publishing, 2017.

Scott, J.C. *Seeing Like A State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven: Yale University Press, 1998.

Tilly, C. *Coercion, Capital and European States, AD 1990-1992*. Cambridge: Harvard University Press, 1992.

Weber, M. *Politik als Beruf*. Hamburg: Nikol Verlag, 2022.

HOOFDSTUK 9

Nederlands buitenland-, veiligheids- en defensiebeleid

Theo Brinkel

Inleiding

'Ik zweer (beloof) trouw aan de Koning, gehoorzaamheid aan de wetten, onderwerping aan de krijgstucht. Zo waarlijk helpe mij God Almachtig (dat beloof ik).' Zo is de tekst van de officierseed.[1] Daarin is op kernachtige wijze de **staatsrechtelijke positie van de krijgsmacht** samengevat: trouw aan de regering (de koning), gehoorzaam aan de grondwet (de wetten) en gedisciplineerd (onderworpen aan de krijgstucht). Dit hoofdstuk gaat over de politieke bemoeienis met de krijgsmacht, de positie van de krijgsmacht in het staatsbestel en de grote lijnen van het vredes- en veiligheidsbeleid waar Defensie een onderdeel van is.

'Defensie beschermt wat ons dierbaar is', luidt het motto dat het ministerie sinds jaren hanteert.[2] Theoretisch uitgangspunt voor dit hoofdstuk is dat de democratische rechtsstaat ons als Nederland uiteindelijk het dierbaarst is. **Rechtsstaat** betekent dat alles wat de overheid doet een basis moet hebben in het recht. Zij is gebonden aan de grondwet en moet de fundamentele rechten en vrijheden van ieder mens respecteren. Rechters zijn onafhankelijk en de democratisch gekozen meerderheid in het parlement bepaalt de richting van het overheidsbeleid – zij het dat ook deze de regels van de grondwet moet eerbiedigen. Dit uitgangspunt wordt tot uitdrukking gebracht in de algemene bepaling waarmee de grondwet begint: 'De grondwet garandeert de grondrechten en de democratische rechtsstaat.'

Om dat alles beter inzichtelijk te maken komen in dit hoofdstuk de volgende onderwerpen aan de orde: op de eerste plaats de grondwet, waarbij de aandacht vooral uitgaat naar de krijgsmacht. De tweede paragraaf behandelt de invloed van politieke verhoudingen op de totstandkoming van beleid. De derde paragraaf gaat in op politieke besluitvorming bij de uitzending van militairen. De inzet van de krijgsmacht is een ingrijpende aangelegenheid. Daarom meldt artikel 100 van de grondwet dat de regering een inlichtingenplicht heeft over de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht ter handhaving of bevordering van de inter-

[1] 'Algemeen militair ambtenarenreglement', artikel 126a.

[2] Ministerie van Defensie, 'Over Defensie'.

nationale rechtsorde. De vierde paragraaf gaat over de rol van overheidsinstellingen bij de totstandkoming van beleid.

In de vijfde en laatste paragraaf komt de ontwikkeling van het Nederlandse beleid op het gebied van veiligheid en defensie ter sprake. Daarbij wordt gekeken naar de grote lijnen die de regering volgde, maar ook naar belangrijke momenten waarin de koers van het veiligheidsbeleid fundamenteel werd verlegd: de bezettingsjaren 1940-1945, de instorting van het communisme en het einde van de Koude Oorlog in 1989, de koerswijziging in het jaar 2014, ingegeven door de annexatie van de Krim door Rusland en het uitroepen van het kalifaat door Islamitische Staat (IS), en de Nederlandse reactie op de oorlog die Vladimir Poetin tegen Oekraïne begonnen is.

Grondwet en krijgsmacht

De regering bepaalt de inzet van de krijgsmacht. Hoe dat werkt, is vastgelegd in de **grondwet**. Daarin staan de taken en bevoegdheden van de belangrijkste instellingen van de Nederlandse staat: de regering, het parlement (de Eerste en de Tweede Kamer der Staten-Generaal), de rechterlijke macht, de provincie en de gemeente. Ook de grondrechten van de burgers, zoals de vrijheid van meningsuiting, de vrijheid van onderwijs of de vrijheid van vereniging, zijn in de grondwet vastgelegd. De grondwet is zo belangrijk dat zij moeilijker te veranderen is dan gewone wetten. De eerste versie van de Nederlandse grondwet stamt uit 1814. In 1848 vond een belangrijke verandering van deze grondwet plaats: op initiatief van Johan Rudolf Thorbecke werd de bepaling toegevoegd dat de koning(in) onschendbaar is en de ministers verantwoordelijk zijn. Zo werd de grondslag gelegd voor de **parlementaire democratie** in Nederland.

Volgens de grondwet (artikel 42) wordt de regering gevormd door de koning en de ministers. En er staat dus: 'De koning is onschendbaar; de ministers zijn verantwoordelijk.'[3] Dat betekent dat voor alles wat de koning zegt of doet, de minister-president politiek verantwoordelijk is. De koning staat boven de politiek. De ministers en staatssecretarissen vormen samen het kabinet; de koning maakt daar geen deel van uit. De ministers geven ieder leiding aan een eigen **departement** of **ministerie**, zoals Buitenlandse Zaken, Defensie, Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Financiën, enzovoort. De belangrijkste taak van een ministerie is in het algemeen enerzijds het voorbereiden van wetsteksten en beleidsnota's voor besluitvorming in de Tweede Kamer en anderzijds ervoor te zorgen dat het beleid wordt uitgevoerd. De grondwet spreekt overigens niet van een **kabinet**, maar alleen van een **ministerraad**. De ministerraad beraadslaagt over het regeringsbeleid en bevordert de eenheid van dat beleid (artikel 45 grondwet). De raad komt in principe

3 *Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden 2023*, artikel 42.

een keer in de week bij elkaar. Staatssecretarissen hebben een deel van de portefeuille van de minister onder zich en nemen alleen deel aan de ministerraad als hun portefeuille aan de orde is. De **minister-president** is voorzitter van de ministerraad.

Het **parlement** wordt in de grondwet **Staten-Generaal** genoemd. Het bestaat uit de **Eerste Kamer** en de **Tweede Kamer**. Het onderscheid tussen beide blijkt op de eerste plaats uit de manier waarop de leden bij verkiezingen worden gekozen. De leden van de Tweede Kamer worden iedere vier jaar direct en op basis van algemeen kiesrecht gekozen. Dat gaat volgens een systeem van evenredige vertegenwoordiging. Dat houdt in dat de zetelverdeling in beide Kamers zo veel mogelijk een afspiegeling is van de stemverhoudingen die in de verkiezingen zijn gebleken. De Tweede Kamer wordt direct gekozen. Tweede Kamerverkiezingen moeten iedere vier jaar worden gehouden, maar het is gebruik dat deze ook plaatsvinden wanneer een kabinet tussentijds moet aftreden. De Eerste Kamer wordt indirect gekozen. Dat gaat zo: iedere vier jaar zijn er in maart verkiezingen voor de Provinciale Staten, de parlementen van de provincies. De leden van de Provinciale Staten kiezen vervolgens in mei de leden van de Eerste Kamer. De Eerste Kamer wordt ook wel Senaat genoemd.

Het parlement moet onder andere de regering controleren, meewerken aan wetgeving en de rijksbegroting vaststellen. De regering moet in het openbaar – in het parlement – verantwoording afleggen over het beleid. De ministers en de staatssecretarissen hebben de plicht het parlement volledig en juist te informeren. Alleen zo kan het beleid echt gecontroleerd worden. Daarom hebben zowel de Tweede als de Eerste Kamer bijvoorbeeld het recht van enquête (onderzoek). In het kader van dat recht mag het parlement mensen onder ede horen. Zij zijn dan verplicht om aan een oproep om te komen getuigen gehoor te geven. Om een parlementaire enquête te beginnen is een meerderheid van de Eerste of van de Tweede Kamer nodig.

Figuur 9.1: Oud-premier Ruud Lubbers. Hij was tussen 1982 tot 1994 minister-president van Nederland.

De tweede belangrijke taak van het parlement is meedoen aan **wetgeving**. Voordat wetten in werking treden moeten ze door de Staten-Generaal zijn goedgekeurd. Wetten kunnen zowel door de regering als door de Tweede Kamer worden geïnitieerd, hoewel in de praktijk verreweg de meeste wetgeving van de kant van de regering komt. Een wetsvoorstel gaat voor behandeling eerst naar de Tweede Kamer. Deze heeft het recht wetsvoorstellen te amenderen (op onderdelen te veranderen). Amendementen moeten door een meerderheid van de Tweede Kamer worden aangenomen. Indien een wetsvoorstel, al of niet geamendeerd, door een meerderheid van de Tweede Kamer is aangenomen, gaat het naar de Eerste Kamer. Deze kan een wetsvoorstel alleen goed- of afkeuren. Daar is altijd een meerderheid voor nodig. Het afkeuren van een wetsvoorstel door de Eerste Kamer komt overigens zelden voor.

Tot slot heeft de Staten-Generaal **begrotingsrecht**. Iedere derde dinsdag in september dient de regering haar nieuwe plannen in voor het komende jaar. In de troonrede, die door de koning wordt voorgelezen, staan de hoofdlijnen van het beleid. Voor ieder departement is er een begroting die wordt behandeld door de Tweede en daarna door de Eerste Kamer. Net als bij wetgeving het geval is, heeft de Tweede Kamer het recht begrotingen te amenderen. De Eerste Kamer kan ook hier alleen ja of nee zeggen.

Het recht van enquête, het recht van amendement, de behandeling van wetsvoorstellen, het begrotingsrecht – dit zijn 'harde' **bevoegdheden**: als ze worden uitgeoefend moet het kabinet er gevolg aan geven of aftreden. Minder hard zijn instrumenten als het vragenuurtje, het spoeddebat, het recht van interpellatie en de motie. Het vragenuurtje wordt iedere dinsdag in de Tweede Kamer gehouden en wordt live op televisie uitgezonden. Het is een manier om in korte debatjes actuele kwesties aan de orde te stellen. Dat geldt ook voor het spoeddebat en het recht van interpellatie (ondervraging). Spoeddebatten en interpellaties kunnen uitlopen op een motie. Wanneer deze door een meerderheid is aangenomen, is een motie niet meer en niet minder dan een uitspraak van de Tweede of van de Eerste Kamer. Deze legt daarin haar mening vast of doet een verzoek aan de regering om iets te doen of na te laten. Een kabinet dat verstandig is, zal een motie uitvoeren, omdat zij de steun nodig heeft van een meerderheid in de Kamer. Daarover gaat de volgende paragraaf.

De rol van politieke verhoudingen

Het is voor een kabinet belangrijk om te kunnen rekenen op de steun van een meerderheid in de Tweede Kamer. De vertegenwoordigingen van de verschillende partijen in de Tweede (en in de Eerste) Kamer worden **fracties** genoemd. Sinds de invoering van het algemeen kiesrecht met evenredige vertegenwoordiging is er

geen partij geweest die in haar eentje beschikte over een meerderheid in de Tweede Kamer. Daarom zijn altijd **coalities** nodig, samenwerkingsverbanden van partijen in de Tweede Kamer voor de duur van een periode van vier jaar tot de volgende verkiezingen. Samen moeten zij dan bij voorkeur een meerderheid van het aantal zetels hebben.

Na de verkiezingen is bekend hoe de krachtsverhoudingen tussen de verschillende fracties zijn. De Tweede Kamer benoemt dan een **verkenner** – meestal iemand uit de grootste Kamerfractie – die adviezen inwint over de manier waarop een nieuw kabinet gevormd kan worden. Na het uitbrengen van het rapport van deze verkenner benoemt de Kamer een **informateur** en geeft hem of haar een opdracht om de mogelijkheden te onderzoeken tot vorming van een kabinet. Is een informateur in zijn of haar opdracht geslaagd, dan kan de benoeming volgen van een **formateur**, die de opdracht krijgt tot daadwerkelijke vorming van een kabinet.

Kabinetsformaties kunnen in Nederland maanden duren. De informateur gaat onderhandelen met vertegenwoordigers van de fracties die voor de nieuwe coalitie in aanmerking komen. Er moet een keuze worden gemaakt tussen de partijen die samen met elkaar een nieuw kabinet willen vormen. Er moet een programma voor het nieuwe kabinet worden overeengekomen. En er moeten personen worden gevonden die minister of staatssecretaris kunnen worden. Dat kan in verschillende volgordes, afhankelijk van de werkwijze van de formateur en de tactische overwegingen van de onderhandelaars. De onderhandelaars moeten regelmatig contact onderhouden met hun eigen fracties, want die moeten het uiteindelijke resultaat gaan steunen. Aan het eind van het formatieproces sluiten de fracties in de Tweede Kamer die samen tot de coalitie gaan horen, met elkaar een **regeerakkoord**. Het regeerakkoord bindt hen. Het eerste wat het nieuwe kabinet gaat doen, is het opstellen van een regeringsverklaring. Daarin laat het zien wat het op basis van het regeerakkoord de komende vier jaar wil gaan doen. Nadat de regeringsverklaring is afgegeven, volgt er een debat in de Tweede Kamer.

In de Nederlandse parlementaire traditie heeft de regering het vertrouwen van de Kamer, tenzij het tegendeel blijkt. De Kamer kan het vertrouwen opzeggen door een motie aan te nemen waarin een bepaald onderdeel van het beleid wordt afgekeurd. De regering kan ook verklaren dat zij een uitspraak van de Kamer of een amendement beschouwt als een uiting van wantrouwen in haar beleid. Dan zegt de regering – bij monde van de minister-president – dat zij het aannemen van zo'n motie of amendement onaanvaardbaar vindt. Als een motie of amendement desondanks wordt aangenomen, dienen de ministers hun ontslag in. Dan is er sprake van een **kabinetscrisis**. Het kabinet wordt demissionair en er worden zo snel mogelijk nieuwe verkiezingen voor de Tweede Kamer gehouden.

Hoewel ze in de grondwet niet worden genoemd, kan de Nederlandse democratie niet functioneren zonder **politieke partijen**. Ze vervullen drie voorname functies: het ontwikkelen van beleid, het opstellen van kandidatenlijsten en het mobiliseren

van de achterban bij verkiezingen en campagnes. Beleid wordt door politieke partijen voorgesteld in de vorm van verkiezingsprogramma's. Om dat te doen organiseren partijen debatten, nemen ze standpunten in en houden ze discussiebijeenkomsten. Het opstellen van kandidatenlijsten betekent dat partijen mensen rekruteren voor politieke functies, zorgen voor scholingscursussen en debattrainingen, enzovoort. Het mobiliseren van de achterban houdt in dat partijen verkiezingscampagnes organiseren, publieksmanifestaties opzetten en campagnemateriaal uitgeven.

Besluitvorming bij uitzending van militairen

Het beleid van de regering op het gebied van veiligheid en defensie kan soms leiden tot de inzet van militairen. Dat is een ingrijpende aangelegenheid, vandaar dat de besluitvorming omgeven is door gedetailleerde kaders en bepalingen. De basis ligt ook hier weer in de grondwet. Volgens artikel 90 van de grondwet is het de taak van de Nederlandse regering om de **internationale rechtsorde** te bevorderen. De Verenigde Naties bieden het belangrijkste bouwwerk van die internationale rechtsorde (zie hoofdstuk 15). De Veiligheidsraad van de VN kan immers de opdracht geven de vrede en veiligheid in een bepaald land of gebied te herstellen. Dan zou Nederland ook in actie kunnen komen.

Artikel 97 gaat over de functies van de krijgsmacht. Het luidt als volgt: '(1) Ten behoeve van de verdediging en ter bescherming van de belangen van het koninkrijk, alsmede ten behoeve van de handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde, is er een krijgsmacht. (2) De regering heeft het oppergezag over de krijgsmacht.'[4] Uit dit grondwetsartikel zijn de drie hoofdtaken voor de krijgsmacht te destilleren: de verdediging van het koninkrijk, de bevordering van de internationale rechtsorde door deelname aan vredesoperaties en bijstand aan civiele autoriteiten voor binnenlandse veiligheid (zie ook de volgende paragraaf 'Beleid en overheid').

Speciaal over de inzet van de krijgsmacht bij vredesoperaties (in de grondwet heet dat 'handhaving en bevordering van de internationale rechtsorde') gaat **artikel 100** van de grondwet. Het artikel is in 2000 aan de grondwet toegevoegd op grond van de ervaringen van Nederlandse deelname aan vredesoperaties in verband van de Verenigde Naties. Nadat in juli 1995 Nederlandse militairen in Srebrenica werkeloos toezagen hoe onder hun ogen duizenden mannelijke moslims door Bosnisch-Servische troepen werden afgevoerd en vervolgens vermoord, groeide de behoefte in Den Haag om de besluitvorming over deelname aan vredesoperaties met grotere zorgvuldigheid te omgeven. Artikel 100 luidt:

4 Ibid., artikel 97.

(1) De regering verstrekt de Staten-Generaal vooraf inlichtingen over de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde. Daaronder is begrepen het vooraf verstrekken van inlichtingen over de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht voor humanitaire hulpverlening in geval van gewapend conflict.

(2) Het eerste lid geldt niet, indien dwingende redenen het vooraf verstrekken van inlichtingen verhinderen. In dat geval worden inlichtingen zo spoedig mogelijk verstrekt.[5]

Artikel 100 komt neer op een inlichtingenplicht voor de regering over de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde, een van de in artikel 97 genoemde hoofdtaken. De regering geeft gevolg aan artikel 100 van de grondwet door bij een voorgenomen vredesmissie een **Artikel 100-brief** naar het parlement te sturen. Dat is een beleidsbrief die is ondertekend door de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie en soms ook de minister voor Ontwikkelingssamenwerking. De brief is gericht aan de voorzitter van de Tweede Kamer met een afschrift aan de voorzitter van de Eerste Kamer.

Mede naar aanleiding van Srebrenica besloot de Tweede Kamer tot de instelling van de Tijdelijke Commissie Besluitvorming Uitzendingen (1999-2000), ook wel de Commissie-Bakker genoemd. Deze commissie stelde de invoering voor van criteria voor uitzendingen van militairen in het kader van crisisbeheersingsoperaties. Sindsdien licht de regering het besluit toe aan de hand van een **toetsingskader**. Dit toetsingskader kent een aantal criteria (de regering noemt ze aandachtspunten), die deels een buitenlandse politiek- en deels een defensiekarakter hebben en deels, voor zover van toepassing, gaan over ontwikkelingssamenwerking.

De criteria van het toetsingskader zijn de volgende:

- *Gronden voor deelname:* hier komen punten aan de orde als handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde, het voorkómen of beëindigen van ernstige en massale schendingen van fundamentele mensenrechten en het assisteren bij humanitaire hulpverlening.
- *Politieke aspecten:* hieronder valt een analyse waarom de voorgenomen operatie politiek wenselijk en haalbaar is.
- *Ontwikkelingssamenwerking:* er wordt gekeken naar de vraag in hoeverre de militaire operatie past in het kader van bijvoorbeeld wederopbouw.
- *Mandaat van de operatie:* de uitzending van Nederlandse militairen geschiedt met een mandaat van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties.
- *Deelnemende landen:* Nederland voert nooit alleen een vredesoperatie uit, maar altijd in samenwerking met andere landen, liefst Europese of NAVO-bondgenoten. De overweging

5 Ibid., artikel 100.

daarbij is dat andere deelnemende landen militaire bijstand kunnen verlenen, mocht het misgaan.
- *Mate van invloed op de besluitvorming:* Nederland wil graag invloed hebben op het mandaat, de wijze van uitvoering en de duur van de operatie.
- *Haalbaarheid van de operatie:* draagt de beoogde inzet bij aan het behalen van de doelen van de missie?
- *Risico's:* de veiligheidsrisico's die aan een operatie zijn verbonden. Hieronder valt sinds 2014 ook de nazorg voor militairen die aan een operatie hebben deelgenomen.
- *Geschiktheid en beschikbaarheid:* Nederland moet eenheden hebben die geschikt zijn om een specifieke bijdrage te leveren en die eenheden moeten ook beschikbaar zijn.
- *Duur van de deelname en aflossingsregelingen:* beëindiging van de operatie gaat automatisch in op het overeengekomen moment. Voorzetting van Nederlandse deelneming vergt een nieuw besluit en dus een nieuwe Artikel 100-brief.
- *Gender:* bij alle aspecten van de operatie wordt gekeken naar de participatie van vrouwen, de impact op vrouwen en andere aspecten van genderbeleid.
- *Samenhang:* al deze aandachtspunten worden in de onderlinge samenhang bezien van buitenlandbeleid, defensie en ontwikkelingssamenwerking.
- *Financiële aspecten:* de regering maakt een inzichtelijke inschatting welke kosten er aan de operatie verbonden zijn.

Artikel 100 spreekt van de Staten-Generaal, dus ook van de Eerste Kamer. In de praktijk laat deze het overleg met de regering over aan de Tweede Kamer. Deze kan besluiten om over een Artikel 100-brief een debat te voeren. Dergelijke debatten vinden dan plaats in een gecombineerde vergadering van de Vaste Kamercommissies van Buitenlandse Zaken en Defensie. Iedere fractie heeft daarin één woordvoerder die namens zijn of haar partij spreekt. Aan het einde van het debat verklaren de fracties van de verschillende partijen een voor een of zij al dan niet instemmen met het besluit tot uitzending van militairen. In de praktijk spreekt de Tweede Kamer dus uit of zij al dan niet instemt met uitzending. Dat wordt op zichzelf niet door de grondwet voorgeschreven. Toch zal de regering in de praktijk nooit militairen uitzenden als er geen meerderheid van de Kamer voor is. De regering heeft het liefst een breed draagvlak voor een dergelijk besluit. Er zijn immers risico's verbonden aan militaire operaties, zoals het verlies van mensenlevens, die door de politiek heel serieus worden genomen.

Beleid en overheid

De inzet van de krijgsmacht is onderdeel van het bredere vredes- en veiligheidsbeleid van de regering. De belangrijkste spelers op dat gebied zijn de ministeries

van Buitenlandse Zaken en Defensie. De keuzes die de regering maakt, zoals het Nederlandse beleid ten aanzien van de Noord-Atlantische Verdragorganisatie of de Europese Unie of de inrichting van de krijgsmacht, zijn alle politieke keuzes die vertaald worden in beleid. **Beleid** gaat over de activiteiten van de overheid en de resultaten of de effecten van die activiteiten, gericht op de sturing van een bepaalde maatschappelijke ontwikkeling. Wetten en regels worden niet tot in detail gemaakt en daarom is er ook beleid nodig om die wetten en regels uit te voeren met de bevoegdheden van het bestuur. De totstandkoming van beleid wordt beïnvloed door de geografische, politieke, sociaal-culturele, economische en internationale context. Zo grenst Nederland aan zee en daarom is het voor Nederland logischer om een marine te onderhouden en maritiem beleid te ontwikkelen dan voor een land als Hongarije. Ook komt beleid niet van de ene op de andere dag tot stand, maar is het gevormd door historische ervaringen, politieke voorkeuren en internationale ontwikkelingen.

Ministeries bestaan uit politieke gezagsdragers (minister, staatssecretaris) en ambtenaren. De politieke gezagsdragers zijn voor hun functioneren verantwoording schuldig aan het parlement. Ambtenaren zijn benoemde functionarissen die ondergeschikt zijn aan de politieke leiding. Het is de taak van de ambtenaar de politieke leiding bij te staan en uitvoering te geven aan politieke beslissingen. In tegenstelling tot politieke bestuurders, die om de vier jaar vertrekken, blijven ambtenaren op hun post. Hun invloed kan dan ook groot zijn.

Ondanks die invloed geldt in een democratie het **primaat van de politiek**. Dat betekent het volgende: de minister of de staatssecretaris legt verantwoording af ten overstaan van de gekozen volksvertegenwoordiging. Van ambtenaren worden loyaliteit en neutraliteit verwacht tegenover de zittende regering. Als er verkiezingen zijn geweest, gaat die loyaliteit over naar de nieuwe gezagsdragers. Het primaat van de politiek geldt ook voor de relatie tussen de politiek en het militair apparaat. De krijgsmacht is ondergeschikt aan de regering. In artikel 97, lid 2 van de grondwet staat dat de regering het oppergezag heeft over de krijgsmacht. Militairen zijn immers ambtenaren, net als functionarissen van politie en brandweer. Het is een politieke beslissing om de krijgsmacht in te zetten en de politieke besluitvormers leggen daarover verantwoording af aan de Tweede Kamer en de leden van de Tweede Kamer weer aan de kiezer.

Beleid wordt ontwikkeld op de ministeries. Het aantal ministeries en hun taken liggen niet vast. De instelling, samenvoeging of opheffing van ministeries is een politieke aangelegenheid. Historisch gezien waren de eerste ministeries vooral ingesteld voor de uitvoering van de klassieke overheidstaken zoals financiën, openbare orde en veiligheid en verdediging. Het kabinet Schoof telt maar liefst zestien ministers. De politieke leiding van een ministerie berust bij een minister en (meestal) een of twee staatssecretarissen. De ambtelijke leiding op een ministerie is in handen van de **secretaris-generaal**.

Het **ministerie van Algemene Zaken** heeft als taak zorg te dragen voor de eenheid van het regeringsbeleid en alle zaken rond het Koninklijk Huis. Vanuit dit ministerie verzorgt het kabinet van de minister-president het secretariaat van de ministerraad. Dit kabinet bestaat uit raadsadviseurs en het secretariaat van de ministerraad. De raadsadviseurs geven de minister-president advies en informatie op allerlei beleidsterreinen. Het ministerie van Algemene Zaken is veel kleiner dan de andere ministeries.

Het **ministerie van Buitenlandse Zaken** is hoofdverantwoordelijk voor het buitenland- en veiligheidsbeleid. De politieke leiding berust bij de minister van Buitenlandse Zaken en bij de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp. Het ministerie is onderverdeeld in de directoraten-generaal Politieke Zaken, Internationale Samenwerking, Europese Samenwerking en Buitenlandse Economische Betrekkingen. Onder het directoraat-generaal Politieke Zaken valt de Directie Veiligheidsbeleid, die op punten nauw samenwerkt met het ministerie van Defensie. Buiten deze directoraten-generaal beschikt het ministerie over de diplomatieke dienst. De dienst bestaat uit medewerkers in het buitenland bij ambassades, consulaten, de permanente vertegenwoordiging bij internationale organisaties (zoals de NAVO en de EU) en delegaties bij internationaal overleg. Zoals eerder vermeld zijn er ministers zonder portefeuille. Naast de minister van Buitenlandse Zaken werkt op het ministerie van Buitenlandse Zaken ook de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp.

Figuur 9.2: Joseph Luns. Diplomaat en politicus, minister van Buitenlandse Zaken (1956-1971) en secretaris-generaal van de NAVO (1971-1984).

Het **ministerie van Defensie** is verantwoordelijk voor de instandhouding, oefening en inzet van de krijgsmacht als onderdeel van het bredere Nederlandse buitenland- en veiligheidsbeleid. Het ministerie omvat vier krijgsmachtdelen: Koninklijke Marine, Koninklijke Landmacht, Koninklijke Luchtmacht en Koninklijke Marechaussee. De politieke leiding berust bij de minister van Defensie en de staatssecretaris die verantwoordelijk is voor personeel en materieel van Defensie. De dagelijkse leiding van het ministerie berust bij de secretaris-generaal. De leiding over de inzet en gereedstelling van het militaire apparaat heeft de **Commandant der Strijdkrachten**. Deze is tevens adviseur van de minister. De Commandant der Strijdkrachten stuurt de operationele commandanten aan: de commandanten van marine, landmacht, luchtmacht en marechaussee.

In aansluiting op wat in artikel 97 van de grondwet is bepaald, kent de krijgsmacht drie hoofdtaken: ten eerste de verdediging van het Koninkrijk. Daarbij moet worden opgemerkt dat met het Koninkrijk ook de Caribische eilanden bedoeld worden en dat die verdediging in Europa binnen NAVO-verband gebeurt. Ten tweede de handhaving en bevordering van de internationale rechtsorde. Dat zijn over het algemeen de vredes- en stabilisatieoperaties waar Nederland aan meedoet. Ten derde de verdediging van de belangen van het Koninkrijk, waarbij de krijgsmacht civiele autoriteiten binnen Nederland bijstaat. Sinds de aanslagen van 11 september 2001 op New York en Washington is er steeds meer aandacht voor de dreiging van internationaal terrorisme, ook in Nederland. Dat leidde tot de uitbreiding van de activiteiten van de krijgsmacht in het kader van deze derde hoofdtaak. Zo werden in september 2001 vier tunnels in Amsterdam en Rotterdam afgesloten vanwege een gelijktijdige dreiging van bomaanslagen; hierbij ondersteunde de krijgsmacht de politie met bijzondere bijstandseenheden. In augustus 2016 werden militairen van de landmacht ingezet voor veiligheidscontroles bij Schiphol, nadat er 'een signaal was binnengekomen dat betrekking heeft op de luchthaven'.[6]

Binnenlandse en buitenlandse veiligheid zijn steeds nauwer met elkaar vervlochten.

Daarom werkt Defensie samen met andere ministeries voor een geïntegreerde aanpak van de nationale veiligheid. De regering hanteert ook een **Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie**, omdat, zo staat het in de inleiding, 'het buitenland steeds belangrijker is voor de nationale veiligheid.' Hierbij werkt Defensie bij de ondersteuning van civiele autoriteiten vooral samen met politie, brandweer en geneeskundige hulp. In 2020 was dat op indringende wijze het geval bij de bestrijding van de gevolgen van het coronavirus. Bestaande taken zoals de inzet bij de kustwacht, de explosievenopruimingsdienst, de inzet van de bijstandseenheden bij de politie en de bewaking van het Nederlandse luchtruim zijn versterkt of uitgebreid.

6 NOS, 'Militairen landmacht ingezet bij extra veiligheidscontroles Schiphol'.

Dat betekent ook dat de verschillende relevante ministeries op het gebied van veiligheid meer zijn gaan samenwerken. Vooral die van Buitenlandse Zaken en Defensie. Hun taken overlappen en zijn soms niet gemakkelijk te scheiden. In het algemeen valt te zeggen dat het ministerie van Buitenlandse Zaken het bredere kader behartigt van buitenlands beleid, waar vredes- en veiligheidsbeleid onderdeel van is. Buitenlandse Zaken verzorgt ook de vertegenwoordiging bij internationale organisaties zoals de VN, de EU en de NAVO. De belangrijkste taak van Defensie is de uitvoering van dat vredes- en veiligheidsbeleid. Ook in de uitvoering van dat beleid is er steeds meer sprake van samenwerking, namelijk bij wederopbouw in crisisgebieden. Wederopbouw vergt in het Nederlandse beleid een aanpak die diplomatieke, financiële, humanitaire, sociaaleconomische en militaire aspecten omvat. De ervaring leert dat sociaaleconomische ontwikkeling de veiligheid bevordert, maar dat er andersom geen sprake kan zijn van sociaaleconomische ontwikkeling als een land in wederopbouw niet veilig is. Daarom is er een militair adviseur werkzaam bij de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en een ontwikkelingsadviseur op het ministerie van Defensie. Ook in het daadwerkelijke inzetgebied zijn er ontwikkelingsadviseurs en politiek adviseurs.

Het beleid op het gebied van veiligheid en defensie

Vanaf het begin in 1815 voerde het Koninkrijk der Nederlanden een buitenland- en veiligheidsbeleid dat gekenmerkt werd door **neutraliteit** ten opzichte van de grote buurlanden Groot-Brittannië, Frankrijk en Duitsland. Neutraliteit betekende in militair opzicht verdediging van het territorium langs de grenzen met een zware verdedigingslinie daarachter rondom wat Vesting Holland heette. Tegelijk onderhield Nederland intensieve banden met zijn grootste kolonie, Nederlands-Indië, het tegenwoordige Indonesië. De kolonie zorgde voor inkomsten voor het 'moederland' uit producten als koffie, suiker, tabak, tropisch hardhout en aardolie. Zie hoofdstuk 1 voor een uitgebreider en internationaler overzicht van historische ontwikkelingen op veiligheidsgebied.

De politiek van neutraliteit was succesvol in die zin dat Nederland buiten de Eerste Wereldoorlog wist te blijven. Aan de neutraliteit kwam echter een einde toen Hitler-Duitsland op 10 mei 1940 ons land binnenviel. Na vijf dagen strijd gaf ons land zich over. Kabinet en koningin namen hun toevlucht naar Londen waar zij als wettige regering de zijde koos van de geallieerden.

Daarmee gaf de regering het oude beleid van neutraliteit op. Nederland ging vanaf de bezettingsjaren actief deelnemen aan internationale organisaties, zoals de Verenigde Naties, de NAVO en het proces dat zou uitlopen op de Europese Unie die wij vandaag kennen. Na vier jaar oorlog moest Nederland in 1949 ook de onafhankelijkheid van Indonesië erkennen. De jaren die volgden werden gekenmerkt door

politieke en militaire spanning tussen de Verenigde Staten enerzijds en de toenmalige Sovjet-Unie anderzijds. Nederland koos voor de kant van het vrije Westen en het lidmaatschap van de NAVO. Deze laatste organisatie was opgericht als defensief bondgenootschap tegenover de militaire en politieke dreiging die uitging van de Sovjet-Unie. In economisch opzicht ontwikkelde ons land de sterkste handelsbanden met West-Duitsland, België, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten.

De strategie van het Westen was erop gericht om een aanval door de Sovjet-Unie te voorkomen. Door de mogelijkheid kernwapens in te zetten riskeerde de Sovjet-Unie onaanvaardbaar grote schade op eigen grondgebied. Dat was de strategie van afschrikking: de Sovjet-Unie zou het op die manier wel uit haar hoofd laten de aanval in te zetten. De Nederlandse krijgsmacht was onderdeel van die strategie. De taak van de vloot was om de Atlantische Oceaan vrij te houden voor scheepvaart tussen de Verenigde Staten en Europa. De landmacht had een sector toegewezen gekregen op de grens tussen Oost- en West-Duitsland. De luchtmacht verdedigde het luchtruim en ondersteunde de landmachteenheden op de Noord-Duitse laagvlakte.

Tot een gewapend treffen tussen Oost en West kwam het niet. Uiteindelijk werd het communistische systeem in de jaren tachtig van binnenuit ondergraven: niemand geloofde meer in de communistische heilstaat. In 1989 viel het ene na het andere communistische regime in Midden-Europa, werden vrije verkiezingen

Figuur 9.3: DAF YP-408, het coolste Nederlandse pantservoertuig.

gehouden en democratische regeringen gevormd. In 1991 viel de Sovjet-Unie uiteen. De Koude Oorlog was voorbij.

Daarnaast werd globalisering gezien als kenmerk van de internationale verhoudingen. Het was het gevolg van razendsnelle communicatie over de hele wereld dankzij internetverbindingen, van uitbreiding en intensivering van internationaal handelsverkeer en van snel en steeds goedkoper reizen. Wat ver weg in de wereld gebeurde, was dicht bij huis te merken. Naast staten kregen niet-statelijke actoren invloed op de internationale verhoudingen: multinationale ondernemingen, vakbonden, humanitaire organisaties, maar ook internationale criminele organisaties en terroristen.

Het Nederlandse veiligheidsbeleid veranderde mee. De NAVO bleef de 'hoeksteen' van het Nederlandse veiligheidsbeleid. Maar in plaats van politieke en militaire gerichtheid op de vijand uit het Oosten kwam er in de jaren negentig een beleid dat uit was op versterking en vernieuwing van internationale organisaties als de VN, de NAVO en de Europese Unie. De laatste twee werden uitgebreid met nieuwe lidstaten die zich rond 1990 uit de Sovjet-invloedssfeer bevrijd hadden. Nederland nam daarnaast deel aan vredesoperaties in voormalig Joegoslavië, in Noord-Afrika, in Cambodja en in Midden-Amerika. De krijgsmacht werd hervormd tot een kleinere, multifunctionele en mobiele organisatie die over de hele wereld ingezet zou kunnen worden. Nederland moest deel kunnen nemen aan vredesmissies, maar ook aan operaties in het hoogste geweldsspectrum.

Op 11 september 2001 werd de wereld opgeschrikt door de aanslagen van Al Qaida op het World Trade Center in New York en het Pentagon in Washington, waar drieduizend mensen bij omkwamen. De toenmalige president van de Verenigde Staten sprak in een reactie uit dat er van toen af sprake was van een oorlog tegen het terrorisme. De war on terror zou het veiligheidsdebat lange tijd overheersen. De kwetsbaarheid voor terroristische aanslagen werd ook in ons land gevoed door de moord op de politicus Pim Fortuin in mei 2002, de moord op de kunstenaar Theo van Gogh in november 2004 en de grote bomaanslagen in Madrid (maart 2004) en Londen (juli 2005). Terrorismebestrijding kreeg een grotere nadruk in het veiligheidsbeleid.

In 2013 verscheen de eerste officiële Nederlandse veiligheidsstrategie, getiteld *Veilige wereld, veilig Nederland*.[7] Daarin identificeerde de regering drie strategische belangen: (1) verdediging van het eigen en bondgenootschappelijke grondgebied, (2) een goed functionerende internationale rechtsorde, en (3) economische veiligheid. Daarop volgde de toekomstvisie van de minister van Defensie, waarin de gevolgen van omvangrijke bezuinigingen waren verwerkt. Met een beroep op het nationale belang, met name van Nederland als handelsnatie, moet de krijgsmacht voorbereid blijven op een veelvoud aan inzetmogelijkheden, in alle fasen van een conflict en zo

7 Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Veilige Wereld, Veilig Nederland*.

nodig op grote afstand van de landgrenzen. Daarmee werd nog steeds aangesloten bij de lijn die na de val van de Muur was ingezet. De defensie-uitgaven waren van 8,6 miljard euro in 2009 teruggebracht naar 7,2 miljard in 2014. De besparingen werden gevonden in verkleining van de krijgsmacht en verkorting van de periode waarin zij voor vredesoperaties ingezet zou kunnen worden. Alleen voor cyberoperaties kwam meer geld beschikbaar.

Een belangrijk voorbeeld van een crisisbeheersingsoperatie in NAVO-verband was de **International Security Assistance Force** (ISAF, 2006-2010) in Afghanistan. Nederland kreeg de verantwoordelijkheid voor de provincie Uruzgan en zette zich met veertien- tot achttienhonderdmilitairen in voor de bestrijding van de Taliban-opstandelingen en de opbouw van bestuur en economie aldaar. Daarnaast deed Nederland mee in de diverse rotaties van de NATO Response Force. Een voorbeeld van een optreden in EU-verband was de politietrainingsmissie **EUPOL** in Kunduz (2011-2013). Met operaties als **UNMIS** (United Nations Mission in Sudan) of **MINUSMA** (United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali) heeft Nederland rechtstreeks in VN-verband deelgenomen.

2014 werd een nieuw breukjaar – zowel in de internationale verhoudingen als in het Nederlandse veiligheidsbeleid. Twee afzonderlijke gebeurtenissen brachten een grote schok teweeg in het veiligheidsgevoel: het uitroepen van het kalifaat door de extreem gewelddadige organisatie IS en de Russische agressie in het oosten van Oekraïne. IS was verantwoordelijk voor een nieuwe golf van terroristische aanslagen in onder andere Parijs, Brussel en Berlijn. In maart 2014 annexeerde Rusland de Krim en in juli werd een passagiersvliegtuig van Malaysia Airlines door Russische nationalisten in Oekraïne uit de lucht gehaald. Daarbij kwamen 298 passagiers om het leven, onder wie 193 Nederlanders. Er zijn sterke aanwijzingen dat de Russische regering hierbij betrokken was. Als gevolg hiervan kwam er aan de daling van de defensie-uitgaven een einde. De top van staatshoofden en regeringsleiders van de NAVO-lidstaten sprak zich er in september 2014 in Wales voor uit dat de lidstaten in 2024 2 procent van hun bruto binnenlands product (bbp) aan Defensie zouden uitgeven. Sinds 2015 groeide ook de Nederlandse defensiebegroting weer.

De grote lijnen van het veiligheidsbeleid van het kabinet-Rutte III, dat in oktober 2017 gevormd werd, werden vastgelegd in de in maart 2018 verschenen **Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie** (GBVS).[8] In deze nota werden de grote gebeurtenissen op veiligheidsgebied verdisconteerd: de nieuwe expansionistische opstelling van Rusland, en het uitroepen van het kalifaat door de Islamitische Staat en de uitbraak van terroristische aanslagen in naam van die organisatie. In de nieuwe strategie werden binnenlandse en internationale veiligheid met elkaar in verband gebracht. De strategie legde de nadruk op drie elementen: (1) het voorkomen van onveiligheid en van conflicten; (2) het vermogen Nederland en zijn bondgenoten

[8] Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Wereldwijd voor een veilig Nederland*.

te verdedigen, mocht dat voorkomen niet lukken; en (3) het versterken van internationale samenwerking en van de internationale rechtsorde. De **Defensienota 2018** sloot daarop aan.[9] Defensie koos voor drie prioriteiten, die werden samengevat als 'veilig blijven', 'veiligheid brengen' en 'veilig verbinden'. Met veilig blijven werd bedoeld de verdediging en de beveiliging van het grondgebied van Nederland en van de gemeenschappelijke verdediging van de NAVO en de EU. Met veiligheid brengen ging het om vredes- en stabilisatieoperaties zoals in Mali, de strijd tegen IS of capaciteitsopbouw in fragiele staten. Veilig verbinden verwees naar de bescherming van vitale infrastructuur of onbelemmerde handelsstromen.

In het voorjaar van 2020 werd de wereld, en zeker ook Nederland, getroffen door de uitbraak van het coronavirus. Het hele openbare leven werd voor meer dan een jaar sterk ingeperkt. De economie werd aanvankelijk zwaar getroffen. Steunmaatregelen voor bedrijven die als gevolg van de maatregelen moesten sluiten, legden een zwaar beslag op de openbare financiën. Desondanks bleef de groei van de defensiebegroting onaangetast. Dat was maar goed ook, zou in februari 2022 blijken.

Nederland was zich net aan het herstellen van alle beperkingen van de coronapandemie, toen Oekraïne op 24 februari 2022 het slachtoffer werd van een grootschalige militaire aanval door Rusland. De lidstaten van de Europese Unie en de NAVO reageerden onverwacht snel en eensgezind en gaven Oekraïne politieke, militaire, economische en humanitaire hulp. Ze onthielden zich evenwel van directe inmenging in de strijd. Nederland nam voluit deel aan de hulpprogramma's. Het heeft in 2022 voor honderden miljoenen euro's aan verschillende soorten hulp aan Oekraïne gegeven en meer dan een miljard aan militaire hulp. Dat laatste onder andere in de vorm van levering van tanks, houwitsers, munitie en militaire training. Daarnaast versterkte de NAVO de aanwezigheid van militairen langs de grens van Roemenië, Polen en de Baltische staten, een maatregel waar ook de Nederlandse krijgsmacht bij betrokken was. Voor het veiligheids- en defensiebeleid betekende dit een versterking van de trend die al na 2014 begonnen was: er was brede politieke overeenstemming over het belang van een adequate defensie in een wereld die als onveiliger gezien werd dan in de dertig jaar daarvoor.

Conclusie

Dit hoofdstuk liet zien dat politieke besluitvorming en politieke macht in Nederland gebaseerd moeten zijn op de grondwet. Daarin staan de bevoegdheden van de belangrijkste staatsinstellingen beschreven. Er is een belangrijk onderscheid in taken en bevoegdheden tussen regering en parlement. Het komt erop neer dat de

9 Ministerie van Defensie, *Defensienota 2018*.

regering wetten ontwerpt en beleid uitvoert en dat het parlement de wetsontwerpen beoordeelt en de uitvoering van beleid controleert.

Dat geldt ook voor de bevoegdheden op het gebied van de uitzending van militairen in het kader van vredesoperaties. De mate van steun voor uitzendingen moet blijken uit de verhoudingen in de Tweede Kamer. In de praktijk vindt de regering brede steun in de Tweede Kamer voor een voorgenomen uitzending belangrijk. Er is discussie over de vraag of de Tweede Kamer de grondwettelijke bevoegdheid moet krijgen om haar instemming aan een vredesoperatie te geven dan wel te onthouden.

Dit hoofdstuk keek ook naar de bestuurlijke aspecten van veiligheidsbeleid van Nederland. Het veiligheidsbeleid is ingebed in het Nederlandse buitenland- en veiligheidsbeleid en komt tot stand door politieke keuzes en het beleid dat daaruit voortvloeit. Die politieke keuzes worden gemaakt door het bestuur van Nederland. Daarom stond in het algemeen de inrichting van dat bestuur centraal met aandacht voor de betekenis van het openbaar bestuur, de politieke keuzes, de totstandkoming van beleid en de inrichting van de overheidsorganisaties, bestaande uit de politieke gezagsdragers en de ambtenaren.

Met dit alles wordt gegarandeerd dat de inzet van de krijgsmacht in overeenstemming blijft met de uitspraak van de toenmalige Commandant der Strijdkrachten, Peter van Uhm:

> We do this in a legitimized way, only after our democracy has asked us to do so. It is this legitimate, controlled use of the gun that has contributed greatly to reducing the statistics of war, conflict and violence around the globe.[10]

Kernpunten

- Nederland is een democratische rechtsstaat, waarin de overheid gebonden is aan het recht en de mensenrechten moet respecteren.
- De Nederlandse krijgsmacht heeft drie hoofdtaken: verdediging van het grondgebied, deelname aan vredesoperaties en ondersteuning van civiele autoriteiten bij binnenlandse veiligheid.
- Een Artikel 100-brief bevat de informatie die de regering aan het parlement stuurt over het besluit tot Nederlandse deelname aan een operatie in het kader van de internationale rechtsorde.
- Het primaat van de politiek houdt in dat de minister en/of staatssecretaris verantwoordelijk is voor vorming en uitvoering van beleid. De regering heeft in dit opzicht het oppergezag over de krijgsmacht.

[10] Van Uhm, 'Why I Chose A Gun'.

- In de Nederlandse veiligheidsstrategie ligt de nadruk op het voorkomen van onveiligheid en van conflicten; het vermogen Nederland en zijn bondgenoten te verdedigen, mocht dat voorkomen niet lukken; en het versterken van internationale samenwerking en van de internationale rechtsorde.

Kernvragen

- Als je kijkt naar de bepalingen in de Nederlandse grondwet, heeft het parlement dan het recht om in te stemmen met het besluit van de regering om militairen uit te zenden voor een missie in het kader van het handhaven of bevorderen van de internationale rechtsorde? Of om een dergelijk besluit af te wijzen? Leg uit.
- Kan de Commandant der Strijdkrachten voor de Tweede Kamer ter verantwoording worden geroepen? Waarom wel of waarom niet?
- Wat wordt volgens het Nederlandse constitutioneel recht bedoeld met de zinsnede 'Ik zweer/beloof trouw aan de Koning' uit de officierseed?
- Waarom voert het ministerie van Defensie het beleid van het ministerie van Buitenlandse Zaken uit en niet andersom?

Aanbevolen literatuur

Hirsch Ballin, E. *Recht doorgronden; keuze uit wetenschappelijk werk over publiekrecht, rechtsstaat en beleid*, Den Haag: Boom Juridisch, 2022.

Ministerie van Buitenlandse Zaken. *Wereldwijd voor een veilig Nederland; Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie 2018-2022*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2018.

Uhm, P. van. 'Why I Chose A Gun', November 2011. www.ted.com/talks/peter_van_uhm_why_i_chose_a_gun

Voermans, W. *Onze constitutie; De geschreven en ongeschreven regels van het Nederlandse staatsbestel*. Amsterdam: Prometheus, 2023.

HOOFDSTUK 10

Belgisch buitenland-, veiligheids- en defensiebeleid

Tim Haesebrouck & Jeroen Joly

Inleiding

Met een bevolking van 11,5 miljoen inwoners en een oppervlakte van 30.500 km² is België een relatief klein land. Gelegen tussen Duitsland, Frankrijk en Groot-Brittannië werd het sinds zijn onafhankelijkheid in 1830 twee keer het strijdtoneel van een oorlog tussen de grote Europese staten. België is dan ook een heel sterk voorstander van de Europese Unie en de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie, die de vrede en veiligheid garanderen binnen Europa. De uitgesproken steun van België voor Europese integratie en veiligheidssamenwerking is een van de onderscheidende kenmerken van zijn buitenland- en defensiebeleid. In dit hoofdstuk gaan we dieper in op deze en andere hoofdlijnen van het Belgisch buitenlandbeleid. Vervolgens worden de belangrijkste opdrachten van de Belgische krijgsmacht besproken. Hierna bespreken we de complexe besluitvormingsprocessen van het buitenlandbeleid van België, waarin verschillende gemeenschappen en gewesten autonome bevoegdheden hebben. Tot slot wordt het grondwettelijk kader voor de ontplooiing van Belgische troepen toegelicht, alvorens de belangrijkste punten uit dit hoofdstuk worden samengevat in de conclusies.

Hoofdlijnen Belgisch buitenland- en defensiebeleid

België is een relatief klein land met een sterke, exportgeoriënteerde, economie.[1] Het is een van de meest geglobaliseerde landen ter wereld: naar schatting 85 procent van het Belgische bnp en een vijfde van de Belgische banen zijn afhankelijk van buitenlandse handel.[2] Een van de hoofdtaken van het Belgische ministerie van Buitenlandse Zaken is het voeren van **economische diplomatie**: het verdedigen van economische belangen in het buitenland en het aantrekken van buitenlandse

[1] Joly & Haesebrouck, 'Belgian Foreign Policy In Foro Interno, Inferno?'

[2] Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 'Beleidsnota Buitenlandse Zaken, Europese Zaken en Buitenlandse Handel', 5.

investeringen.[3] De belangrijkste handelspartners van België zijn de EU-lidstaten, in het bijzonder de buurlanden Frankrijk, Duitsland, Nederland en daarnaast Groot-Brittannië. De Europese interne markt wordt dan ook terecht als de 'hoeksteen' van de Belgische welvaart gezien.[4]

België is een uitgesproken **pleitbezorger** van verregaande **Europese integratie**. Al steeg de laatste jaren vooral in Vlaanderen de populariteit van meer eurosceptische (of 'eurokritische') partijen zoals het Vlaams Belang, de NV-A en de PVDA, toch blijven zowel de Belgische bevolking als de politieke elite over het algemeen erg positief tegenover het Europese project.[5] België was dan ook een van de stichtende leden van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) en de Europese Economische Gemeenschap (EEG), twee voorlopers van de EU. Ook speelden verschillende Belgische staatslieden een belangrijke rol in de geschiedenis van de Europese integratie. Zo kan de Belgische socialist Paul-Henri Spaak als een van de *founding fathers* van de Europese integratie beschouwd worden.[6] Deze driemalig Belgische eerste minister had onder meer de leiding over de groep experts en de intergouvernementele conferentie die leidden tot de Verdragen van Rome en de oprichting van de EEG. Recenter werkte christendemocratisch oud-premier Jean-Luc Dehaene als vicevoorzitter van de Europese conventie mee aan een ontwerpgrondwet voor de EU, die uiteindelijk na verschillende referenda zou worden weggestemd en vervangen door het Verdrag van Lissabon. Ook de eerste voorzitter van de Europese Raad, de christendemocraat Herman Van Rompuy, had de Belgische nationaliteit, evenals de huidige voorzitter, de liberaal Charles Michel.

Meer algemeen is België een sterk voorstander van de Verenigde Naties en **multilateralisme** in het algemeen, dat gezien wordt als een onderdeel van het Belgisch 'diplomatiek DNA'.[7] Zo zetelde België al zes keer als niet-permanent lid in de VN Veiligheidsraad. Ook het Gemeenschappelijke Buitenlands en Veiligheidsbeleid en het Gemeenschappelijke Veiligheids- en Defensiebeleid van de EU genieten sterke steun in België, al blijft het land de NAVO beschouwen als 'de hoeksteen van de collectieve verdediging van Europa'.[8] Zowel het NAVO-hoofdkwartier als de belangrijkste Europese instellingen zijn gehuisvest in Brussel, en Belgische regeerakkoorden en defensiedocumenten stellen consequent dat België een betrouwbare en geloofwaardige partner wil zijn van zijn Europese en Atlantische bondgenoten.[9]

België was niet altijd een uitgesproken verdediger van internationale defensiesamenwerking. Het grootste deel van zijn geschiedenis was België een **neutraal**

3 FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, 'Economische diplomatie'.
4 'Regeerakkoord', 88.
5 Joly & Haesebrouck, 'Belgian Foreign Policy In Foro Interno, Inferno?'
6 Dinan, 'Europe Recast'.
7 FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, 'Verenigde Naties (VN)'.
8 'Regeerakkoord,' 77.
9 Haesebrouck, 'Belgium: the reliable free rider'.

Figuur 10.1: NAVO-hoofdkwartier in Brussel.

land.[10] Deze neutraliteit werd België opgelegd door de grote Europese mogendheden toen het in 1830 zijn onafhankelijkheid verwierf en werd in 1839 bevestigd in het Verdrag der XXIV artikelen, dat de Belgische onafhankelijkheid definitief erkende.[11] België slaagde erin zijn neutraliteit en onafhankelijkheid te bewaren tijdens de Frans-Pruisische Oorlog van 1870. Dit was deels te danken aan de inspanningen van de Britse eerste minister William Ewart Gladstone, die met beide strijdende partijen een bilateraal verdrag sloot waarin de Belgische neutraliteit gegarandeerd werd.[12] Belangrijker was echter dat de oorlogvoerende staten weinig strategische voordelen konden halen uit het schenden van de Belgische neutraliteit.[13] In de aanloop naar de Eerste Wereldoorlog waren er veel versterkingen opgetrokken aan de Frans-Duitse grens, waardoor het Duitse leger een militair voordeel kon halen door via België naar Frankrijk op te rukken.[14] Het 'mirakel van 1870' werd dan ook niet herhaald in 1914 en op 4 augustus viel Duitsland België binnen. Na de Eerste Wereldoorlog stapte België tijdelijk af van de neutraliteitspolitiek door een militair akkoord met Frankrijk te sluiten.[15] In 1936 koos België echter opnieuw voor neutraliteit en werd dit militair akkoord opgezegd. Nadat België tussen 1940 en 1945 opnieuw het toneel was geworden van een oorlog tussen Europese grootmachten, maakte het definitief komaf met het neutraliteitsbeleid en werd het een van de stichtende leden van de West-Europese Unie (WEU) en de NAVO.[16]

Na de val van de Berlijnse Muur werd België een overtuigd pleitbezorger van **Europese defensiesamenwerking**.[17] Het *Defensiewitboek* uit 1994 stelt bijvoor-

[10] Ibid.
[11] Biscop, 'Belgium'; Lingelbach, 'Belgian Neutrality'.
[12] Lingelbach, 'Belgian Neutrality'.
[13] Coolsaet, *België en zijn buitenlandse politiek 1830-2015*, 2014.
[14] Helmreich, 'Belgian Concern over Neutrality and British Intentions, 1906-14'.
[15] Coolsaet, *België en zijn buitenlandse politiek 1830-2015*, 2014.
[16] Biscop, 'Belgium'.
[17] Haesebrouck, 'Belgium: the reliable free rider'.

beeld dat België een actieve rol wil spelen 'bij het ontwikkelen van de WEU tot de gewapende arm van Europese Unie' om hierdoor 'de Europese pijler binnen de NAVO' te versterken.[18] Kort nadat de Europese Raad van Keulen in 1999 het Europees Defensie en Veiligheidsbeleid officieel lanceerde, stelde het 'Strategisch plan voor de modernisering van het Belgisch Leger 2000-2015' de Belgische strijdkrachten die ter beschikking stonden van de NAVO ook ter beschikking van de EU.[19] België ziet een Europese defensiebeleid niet als een concurrent voor de NAVO, maar als een manier om de alliantie te versterken. Desalniettemin stelde het Strategisch Plan expliciet dat de versterking van een Europese dimensie binnen de NAVO een tegenwicht moest bieden voor een mogelijke Amerikaanse hegemonie.

De Belgische steun voor het uitbouwen van een Europese defensie leidde soms tot spanningen met de Verenigde Staten, voornamelijk tegen het einde van de eerste regering die geleid werd door de Vlaamse liberaal Guy Verhofstadt (1999-2003).[20] In 2003 kantte de regering-Verhofstadt zich namelijk samen met Frankrijk en Duitsland tegen de Amerikaanse interventie in Irak. Dit leidde tot een heftige Amerikaanse reactie, waarbij openlijk de vraag werd gesteld of 'België nog als een Amerikaanse bondgenoot kon aangezien worden'.[21] Drie dagen na de start van de interventie werden Duitsland, Frankrijk en Luxemburg uitgenodigd op een 'minidefensietop', om initiatieven te bespreken voor het versterken van Europese defensiesamenwerking. Het meest controversiële voorstel was de oprichting van een autonome planningscel, waarmee de EU onafhankelijk van de NAVO militaire operaties zou kunnen lanceren.[22] De VS beschouwde de top als een poging om een Europese concurrent voor de NAVO op te richten en reageerde hier erg heftig op. Zo verwees een woordvoerder van het State Department op een minachtende manier naar de deelnemers van de top als *chocolate makers*.[23] De Amerikaanse minister van Defensie Donald Rumsfeld dreigde er zelfs mee om het NAVO-hoofdkwartier uit België weg te halen.[24] De plooien tussen de VS en België werden echter gladgestreken aan het begin van de regering-Verhofstadt II, onder meer omdat de controversiële Belgische genocidewet afgeschaft werd.[25] Deze wet verschafte aan Belgische rechters de bevoegdheid om oorlogsmisdaden te vervolgen, ongeacht de locatie waar deze plaatsvonden of de nationaliteit van de dader. Onder de genocidewet werd tegen verschillende Amerikaanse gezagsdragers een klacht ingediend, waaronder ook toenmalig minister van Buitenlandse Zaken Colin Powell en voormalig president Bush Sr. voor hun rol in de Eerste Golfoorlog, wat de relatie met Washington sterk onder druk had gezet.

---

18 Ministerie van Landsverdediging, *Witboek '94*, 28.
19 Flahaut, *Het Strategisch Plan voor de modernisering van het Belgisch leger.*
20 Biscop, 'Belgium'.
21 Coolsaet, *België en zijn buitenlandse politiek 1830-2015*, 2014, 583.
22 Coolsaet, *België en zijn buitenlandse politiek 1830-2015*, 2014.
23 Menon, 'From crisis to catharsis: ESDP after Iraq', 639.
24 Coolsaet, *België en zijn buitenlandse politiek 1830-2015*, 2014, 584.
25 Coolsaet, *België en zijn buitenlandse politiek 1830-2015*, 2014.

België bleef de afgelopen jaren de ontwikkeling van een sterk gemeenschappelijk Europees defensiebeleid steunen, maar benadrukte de complementariteit van de NAVO en EU.[26] Zo stelt de strategische visie van 2016:

> De Belgische overheid ziet de NAVO en de EU als complementaire organisaties. Zij onderlijnt zowel de noodzaak voor een sterkere integratie van de Europese defensie-inspanning ter ondersteuning van een geloofwaardige en gebalanceerde NAVO, als de mogelijkheden van de EU om autonoom militair tussen te komen in de eigen periferie.[27]

Ook de beleidsnota van minister van Defensie Ludivine Dedonder benadrukt de complementariteit van de EU en NAVO.[28] Na de Amerikaanse terugtrekking uit Afghanistan in de zomer van 2021 benadrukte eerste minister Alexander De Croo echter dat er geen plaats was voor naïviteit in de trans-Atlantische relatie en riep hij op tot een krachtdadiger Europees buitenlandbeleid:

> Europa moeten [sic] in het geopolitieke spel zijn belangen krachtig kunnen verdedigen. De VS zijn een bondgenoot, maar wel een bondgenoot die eerst en vooral zijn eigen nationale afwegingen maakt. Europa moet dat ook doen.[29]

Traditioneel nemen de **voormalige Belgische kolonies** in Centraal-Afrika (Congo, Burundi en Rwanda) een belangrijke plaats in in het Belgisch buitenlandbeleid; zowel om historische redenen, als omwille van de internationaal erkende expertise van België over het Grote Merengebied.[30] Burundi, Congo en Rwanda staan consequent in de top vijf ontvangers van Belgische ontwikkelingssamenwerking.[31] Als gevolg van de dramatische gebeurtenissen tijdens de UNAMIR-operatie in Rwanda is België eerder voorzichtig als het gaat om deelname aan militaire operaties in voormalige kolonies.[32]

In april 1994 leidde de moord op tien Belgische para's tot de terugtrekking van het Belgische UNAMIR-detachement, dat de ruggengraat vormde van de VN-macht.[33] Mede door de terugtrekking van de Belgische troepen was de UNAMIR-operatie niet in staat de genocide te voorkomen waarin meer dan 800.000 Tutsi's en gematigde Hutu's het leven lieten. In 1997 maakte een parlementaire onderzoekscommissie naar de gebeurtenissen in Rwanda de 'aanbeveling dat België geen contingent meer

---

26 Biscop, 'Belgium,' 37; Coolsaet, *België en zijn buitenlandse politiek 1830-2015*, 2014, 589.
27 Vandeput, 'De Strategische Visie Voor Defensie', 29.
28 Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 'Algemene Beleidsnota Defensie En Oorlogsslachtoffers', 4.
29 De Lobel, 'De Croo streng voor VS'.
30 'Regeerakkoord'.
31 Joly & Haesebrouck, 'Belgian Foreign Policy In Foro Interno, Inferno?'.
32 Liégeois & Glume, 'A Small Power Under The Blue Helmet'.
33 Coolsaet, *België en zijn buitenlandse politiek 1830-2015*, 2014, 614.

Figuur 10.2: Bij dit wachtlokaal in Rwanda werden in 1994 tien Belgische para's vermoord.

levert voor VN-operaties in landen waarmee vroeger een koloniale relatie bestond'.[34] De regering nam deze aanbeveling over in een beleidsnota van 1998, waarin ze besloot geen gevechtstroepen meer te sturen naar voormalige kolonies.[35] Wel werd de mogelijkheid opengelaten om op andere manieren bij te dragen aan vredesoperaties in voormalige kolonies, bijvoorbeeld door logistieke ondersteuning. Dit gebeurde regelmatig in de jaren 2000. Zo verleende België medische en logistieke steun aan EUFOR Artemis, nam het met onbemande verkenningsvliegtuigen deel aan EUFOR Congo en bood het logistieke steun aan de VN-operatie MONUC in Congo.

Een andere geografische focus van het Belgisch buitenland- en defensiebeleid is de **Sahel-regio**, die de laatste jaren steeds belangrijker lijkt te worden.[36] Zo zijn Niger en Mali partnerlanden van de Belgische ontwikkelingssamenwerking, worden

34 Parlementaire commissie van onderzoek betreffende de gebeurtenissen in Rwanda, 'Verslag Namens de Onderzoekscommissie Uitgebracht Door de Heren Mahoux En Verhofstadt'.

35 Belgische Senaat en Kamer van Volksvertegenwoordigers, 'Beleidsnota van de Regering over de Belgische deelname aan vredesoperaties'.

36 'Regeerakkoord', 90.

Nigerese veiligheidsdiensten ondersteund en getraind door Belgische militairen en zijn Belgische militairen actief in de VN-operatie en EU-trainingsmissie in Mali. Na twee opeenvolgende staatsgrepen in korte tijd (augustus 2020 en mei 2021) kwam recent echter een militaire junta aan de macht in Bamako die het Westen niet goed gezind is. Hierdoor wordt de samenwerking met Mali de laatste tijd steeds moeilijker. Ook met Niger werd na een staatsgreep in de zomer van 2023 de militaire samenwerking opgeschort.

Naast haar sterke steun voor Europese integratie en multilateralisme en de geografische focus op Centraal-Afrika (en recenter de Sahel-regio), richt de Belgische diplomatie zich ook op **specifieke niches** waar het als klein land boven zijn gewicht kan boksen.[37] In de jaren negentig promootte België bijvoorbeeld met succes een internationaal verbod op antipersoonsmijnen en clustermunitie. De regering-De Croo I (2020-heden) sluit aan bij deze traditie en kondigde in haar regeerakkoord aan dat ze streeft naar een totaal verbod op volledig autonome wapensystemen (*killer robots*).[38] Een andere interessante niche waar België zich de komende jaren op zal focussen is het beteugelen van ecocide, het doelbewust vernietigen van ecologische systemen. Daarnaast hecht België veel belang aan het respecteren van mensenrechten, met bijzondere aandacht voor kinderrechten, gendergelijkheid en LGBTQI-rechten.

Krijgsmacht als instrument van de Staat

De meest recente strategische visie voor de Belgische defensie, het in juni 2022 gepubliceerde **STAR-plan** (STAR staat voor Security & Service, Technology, Ambition, Resilience), formuleert **vier kerntaken** voor de Belgische krijgsmacht: collectieve defensie, collectieve veiligheid, het wereldwijd beschermen van Belgische onderdanen en bijdragen tot de veiligheid van de bevolking op het nationale grondgebied.[39] Naast deze vier kerntaken worden drie bijkomende taken vermeld in de strategische visie: (1) humanitaire opdrachten, (2) defensiediplomatie en (3) steunen van internationale ontwapeningsakkoorden. Deze taken kwamen ook in de vorige strategische documenten van na het einde van de Koude Oorlog naar voren.[40]

Een eerste kerntaak van de Belgische defensie is bijdragen aan de **collectieve verdediging** van de territoriale integriteit van de NAVO- en EU-lidstaten. Deze kerntaak is nooit helemaal verdwenen, maar strategische documenten van kort na het einde van de Koude Oorlog geven wel aan dat er na de val van de Muur relatief

37 Coolsaet, *België en zijn buitenlandse politiek 1830-2015*, 2014, 632.
38 Lesage, 'Loyaal aan de EU en de VN'; 'Regeerakkoord'.
39 Dedonder, 'STAR-Plan'.
40 Zie onder meer: Flahaut, *Het Strategisch Plan voor de modernisering van het Belgisch leger*; Ministerie van Landsverdediging, *Witboek '94*; Vandeput, 'De Strategische Visie Voor Defensie'.

meer aandacht kwam voor andere taken. Of, zoals het *Defensiewitboek '94* stelt over de strategische omgeving die na de val van de Berlijnse Muur tot stand kwam: 'Collectieve defensie is zeker niet afgeschreven, maar collectieve veiligheid lijkt nu mogelijk.'[41] Zowel het *Strategisch plan voor de modernisering van het Belgisch leger 2000-2015*, het *Strategisch Plan +* uit 2003 en de *Politiek Oriëntatienota* uit 2008 vermelden collectieve verdediging als een van de belangrijkste opdrachten van de Belgische krijgsmacht.[42] Opvallend is echter dat deze documenten geen specifieke bedreigingen tegen de territoriale integriteit van de NAVO-lidstaten vermelden.

Sinds de Russische annexatie van de Krim in 2014 krijgt de bescherming van het Belgische en bondgenootschappelijk grondgebied opnieuw meer aandacht in Belgische strategische documenten en wordt de Russische agressie opnieuw expliciet als bedreiging benoemd. De strategische visie uit 2016 beargumenteert erg duidelijk dat de hernieuwde focus van de NAVO op collectieve defensie een antwoord is op de Russische acties in de Oost-Europese periferie.[43] Aangezien het STAR-plan kort na de Russische invasie van Oekraïne van 2022 gepubliceerd werd, komt het niet als een verrassing dat de Russische agressie, in combinatie met de strategische verschuiving van de VS richting Azië, benoemd wordt als belangrijke redenen voor het aanzienlijk verhogen van de Belgische bijdrage aan de collectieve verdediging van het NAVO-grondgebied.

De Belgische krijgsmacht draagt op verschillende manieren bij aan de NAVO-maatregelen die gericht zijn op het afschrikken van verdere Russische agressie en de collectieve verdediging van de alliantie. Sinds de Russische annexatie van de Krim werden Belgische troepen verschillende keren ingezet in de multinationale bataljons die ontplooid worden in het kader van NAVO's Enhanced Forward Presence in Oost-Europa. Hiernaast namen Belgische F16's verschillende keren deel aan de luchtpolitiemissie in het Baltisch luchtruim. Ook dichter bij huis zijn de Belgische gevechtsvliegtuigen actief voor de verdediging van het grondgebied. In het kader van het Quick Reaction Alert staan afwisselend twee Belgische en twee Nederlandse F16's klaar om te reageren als het luchtruim van de Benelux geschonden wordt. Sinds de Russische invasie in Oekraïne van februari 2022 draagt België ook bij aan de bijkomende NAVO-inspanningen ter versterking van de oostflank van de alliantie. Zo vertrokken kort na de Russische agressie 300 Belgische militairen naar Roemenië in het kader van NAVO's Very High Readiness Joint Task Force. De laatste jaren worden ook militaire cybercapaciteiten meer en meer als een essentieel element beschouwd in de collectieve verdediging van België en zijn alliantiepartners. In oktober 2022 werd het Belgische Cyber Command officieel ingehuldigd, dat tot taak heeft om militaire netwerken en wapensystemen te beschermen tegen

41 Ministerie van Landsverdediging, *Witboek '94*.

42 Flahaut, *Het Strategisch Plan voor de modernisering van het Belgisch leger*; Flahaut, *Strategisch Plan +*; De Crem, *Politieke Oriëntatienota*.

43 Vandeput, 'De Strategische Visie Voor Defensie'.

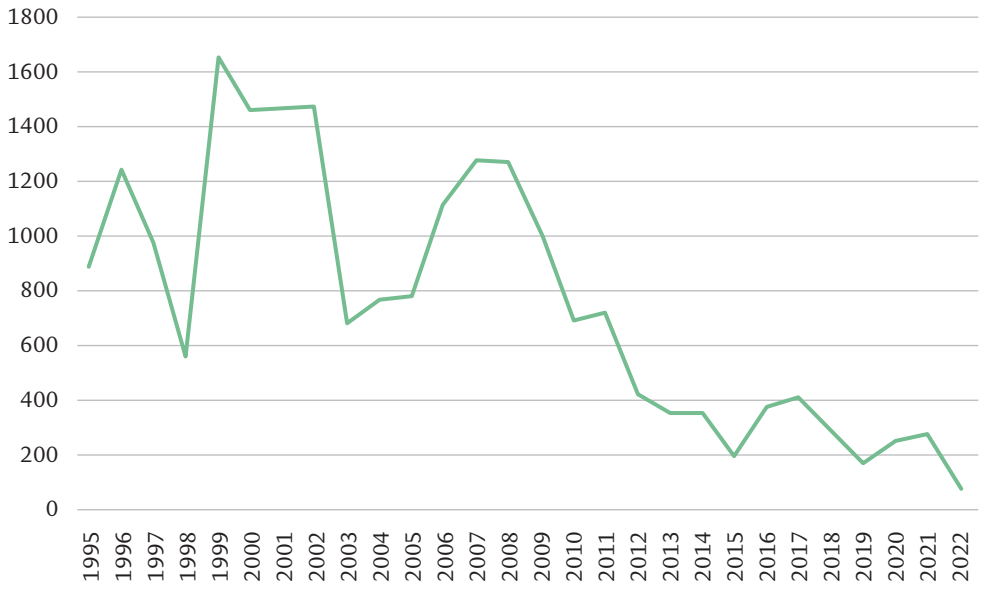
Figuur 10.3: Bezoek minister Dedonder aan Belgische troepen in Roemenië.

cyberaanvallen en inlichtingen in te winnen. Ook is het de bedoeling dat dit Cyber Command in staat is om tijdens crisissituaties offensieve acties te ondernemen.

De tweede kerntaak van de Belgische krijgsmacht is het bijdragen aan **collectieve veiligheid**: het zorgen voor stabiliteit buiten de eigen landsgrenzen.[44] Collectieve veiligheid richt zich niet op bedreigingen die de territoriale integriteit van België of zijn bondgenoten onmiddellijk in het gedrang brengen, wel op bedreigingen die een potentieel gevaar vormen voor de Belgische belangen en veiligheid (en die van zijn bondgenoten). Hiervoor zijn expeditionaire of crisismanagementoperaties een belangrijk instrument. In vergelijking met de strategische visie van 2016 blijft het recente STAR-plan meer op de vlakte over waar Belgische capaciteiten tot crisisbeheersing zouden kunnen worden ingezet en wordt enkel erg algemeen verwezen naar de Europese periferie. De strategische visie uit 2016 focuste zich uitdrukkelijk op de bedreigingen die te maken hebben met de instabiliteit in de zuidelijke periferie van Europa; meer specifiek op Noord-Afrika, de Sahel, de Hoorn van Afrika en het Midden-Oosten.[45] Ook Centraal-Afrika werd vermeld in deze strategische visie, net als het grote economische belang van vrije en veilige wereldwijde stromen van goederen, personen, kapitaal, diensten en informatie.

Sinds het einde van de Koude Oorlog draagt de Belgische krijgsmacht bij aan collectieve veiligheid door deel te nemen aan **crisismanagementoperaties**. Figuur 10.4 geeft de evolutie van het aantal actieve Belgische troepen in crisismanagementoperaties weer tussen 1995 en 2022.[46] De grafiek is gebaseerd op cijfers van de IISS Military Balance, die jaarlijkse 'snapshots' publiceert van militaire ontplooiingen.[47] Een nadeel aan deze data is dat kortstondige ontplooiingen niet steeds worden opgenomen. Ook dient opgemerkt te worden dat deze grafiek niets zegt over

44 Dedonder, 'STAR-Plan', 16.
45 Vandeput, 'De Strategische Visie Voor Defensie'.
46 Haesebrouck, 'Belgium: the reliable free rider'.
47 Giegerich & Nicoll, *European Military Capabilities*.



Figuur 10.4: Belgische troepen actief in crisismanagementoperaties.

de taken die Belgische troepen opnamen, noch over de maritieme of luchtcapaciteiten die België bijdroeg aan crisismanagementoperaties. Desalniettemin geeft de grafiek een (rudimentaire) indicatie van de evolutie van de Belgische bijdrage aan internationale operaties. Om het onderscheid met de taak 'collectieve verdediging' te maken, zijn operaties op NAVO-grondgebied niet meegeteld.

Het einde van de Koude Oorlog zorgde voor een toenemend belang van deze kerntaak voor de Belgische krijgsmacht, die begin jaren negentig aan tal van operaties deelnam. Tijdens de Golfoorlog van 1990-1991, het eerste grote conflict na de val van de Berlijnse Muur, beperkte de Belgische militaire bijdrage aan de internationale coalitie zich voornamelijk tot maritieme steun aan het embargo tegen Irak, het leveren van logistieke steun en de ontplooiing van gevechtsvliegtuigen in Turkije om Iraakse agressie te ontmoedigen.[48] Opvallender was de exponentiële toename van het aantal Belgische troepen dat deelnam aan VN-vredesoperaties, van vijf Belgische officieren in 1990 tot bijna 1.500 blauwhelmen tegen het einde van 1993.[49] Deze troepen waren voornamelijk actief in voormalig Joegoslavië, Somalië en Rwanda. Nadat in 1994 tien Belgische blauwhelmen bruut vermoord werden tijdens de UNAMIR-operatie in Rwanda (zie eerder), nam het aantal Belgische troepen in crisismanagementoperaties sterk af. Na de dramatische gebeurtenissen in Rwanda

[48] Houben, *International Crisis Management*; Ministerie van Landsverdediging, *Witboek '94*.
[49] Liégeois & Glume, 'A Small Power'.

Figuur 10.5: Belgische F16.

werd België vooral een stuk terughoudender om deel te nemen aan VN-geleide operaties.

De grootschalige Belgische bijdrage aan de NAVO-operatie in Kosovo in 1999 zorgde opnieuw voor een sterke toename in het aantal Belgische troepen dat actief was in crisismanagementoperaties.[50] Na deze piek in 1999 nam de Belgisch bijdrage aan internationale operaties opnieuw af, voornamelijk door de geleidelijke afbouw van de operaties in de Balkan. België nam niet deel aan de militaire operaties in Irak, maar leverde wel steun aan de operaties in Afghanistan. Zo besloot België in 2003 om een grote bijdrage te leveren aan de ISAF-operatie, waar het onder meer de luchthaven van Kaboel hielp beveiligen. Daarenboven nam België vanaf 2006 met 350 troepen deel aan UNIFIL, de VN-operatie in Libanon die na de oorlog tussen Hezbollah en Israël fundamenteel versterkt werd. Als gevolg van deze engagementen steeg het aantal Belgische troepen in internationale crisismanagementoperaties opnieuw in de tweede helft van de jaren 2000. Hierna is een duidelijke neerwaartse trend op te merken, die het gevolg was van het beëindigen van de drie grootste militaire engagementen uit de jaren 2000: de KFOR-operatie in Kosovo (2010), de UNIFIL-operatie in Libanon (2014) en de ISAF-operatie in Afghanistan (2014). Tussen 2010 en 2020 nam België enkele opvallende nieuwe opdrachten aan. Zo springen

[50] Haesebrouck, 'Belgium: the reliable free rider.'

de deelname van Belgische F16's aan de interventie in Libië in 2011 en aan de strijd tegen Islamitische Staat in Irak en Syrië in het oog, alsook de militaire engagementen in Niger en Mali, en de bijdrage aan de door de NAVO geleide trainings- en adviesoperatie in Afghanistan.

Vanaf 2019 bleef het aantal Belgen in crisismanagementoperaties relatief laag in vergelijking met de rest van de periode na de Koude Oorlog. Hiermee sluit België aan bij een trend die ook bij de NAVO- en EU-bondgenoten op te merken valt: de bereidwilligheid voor militair crisismanagement nam de afgelopen jaren sterk af. Zo maakte de terugtrekking uit Afghanistan in september 2021 definitief een einde aan een van de belangrijkste Belgische militaire engagementen van de afgelopen twee decennia. Ook overwoog België eind 2020 om een gevechtseenheid van 250 militairen te ontplooien in Mali, in het kader van de door Frankrijk geleidde Taskforce Takuba.[51] Omdat Frankrijk zich na een opeenvolging van staatsgrepen in Bamako terugtrok uit Mali, ging ook de Belgische bijdrage aan de operatie niet door. Ook aan andere Belgische engagementen in de Sahel kwam recent een einde. Zo maakte België in de zomer van 2023 een einde aan de militaire samenwerking met Niger, nadat een staatsgreep ook hier een militair regime aan de macht bracht.

Het falen van enkele grootschalige militaire operaties en de hiermee samenhangende verminderde appetijt bij de belangrijkste bondgenoten van België verklaren voor een deel het lage aantal Belgische militairen dat deelnam aan operaties die onder de noemer 'collectieve veiligheid' vallen. Bovendien lijken twee andere kerntaken de laatste jaren belangrijker geworden voor de Belgische defensie: het aantal militairen dat de laatste jaren actief was in operaties gericht op collectieve verdediging of aan bijstand op het nationale grondgebied was dan weer relatief hoog de laatste jaren. Zo droeg België verschillende keren tussen de 100 en 270 militairen bij aan NAVO-operaties in de Baltische staten en na de Russische aanval op Oekraïne van februari 2022 vormt ook de deelname van België aan de NAVO-operaties in Roemenië ter verdediging van de oostflank van de alliantie een erg belangrijk engagement. Gezien de beperkte militaire capaciteiten van België zijn dergelijke engagementen voor collectieve verdediging niet te combineren met een grootschalige aanwezigheid in crisismanagementoperaties. Zo had België naar alle waarschijnlijkheid geen 300 militairen naar Roemenië kunnen sturen in februari 2022 als het effectief 250 soldaten had ingezet in Mali, zoals aanvankelijk gepland. Daarnaast namen de opdrachten op het Belgisch grondgebied toe de laatste jaren. Zo waren van 2015 tot 2021 tussen de 500 en 2000 militairen actief in operatie Vigilant Guardian, die deel uitmaakt van de strijd tegen terrorisme op het Belgische grondgebied (zie hierna). Ook hierdoor waren de mogelijkheden van defensie om bij te dragen aan operaties buiten het Belgische grondgebied sterk beperkt.

[51] Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 'Algemene Beleidsnota Defensie En Oorlogsslachtoffers'.

De derde kerntaak van het Belgisch leger is het **beschermen van Belgische onderdanen in het buitenland**.[52] Hiervoor beschikt de Belgische defensie over maritieme en luchttransportmiddelen om landgenoten te evacueren als hun veiligheid niet gegarandeerd is. Ook evacuatie-operaties worden multilateraal georganiseerd, met Frankrijk als belangrijkste partner.[53] België focust in dit multilaterale kader op operaties in de regio van de Grote Meren, terwijl andere landen de leiding hebben over evacuatieoperaties in andere regio's. De meest in het oog springende evacuatieoperatie van de laatste jaren was operatie Red Kite, waarbij Belgische militairen 1400 mensen evacueerden uit Afghanistan nadat de Taliban er opnieuw de macht had gegrepen in de zomer van 2021.

Een vierde kerntaak voor Belgische defensie is het **bijdragen aan de veiligheid van de bevolking op het nationale grondgebied**. Deze taak werd in de strategische visie van 2016 nog als een bijkomende taak beschouwd, maar won de afgelopen jaren duidelijk aan belang en legde een sterke druk op de middelen van defensie. Onder deze kerntaak vallen onder meer de reddingshelikopters die ingezet worden aan de Belgische kust om mensen in nood te redden en het opruimen van achtergebleven munitie en niet-ontplofte explosieven door de militaire ontmijningsdienst DOVO. Ook tijdens de coronacrisis bood het leger hulp aan de natie, onder meer door bij te springen in woonzorgcentra, in te staan voor transport van patiënten en het opzetten van een noodziekenhuis in Luik. In de zomer van 2021 zette het Belgische leger dan weer middelen in om de slachtoffers te helpen van de zware overstromingen die het zuiden van het land teisterden.

De meest in het oog springende opdracht die defensie de laatste jaren opnam ter bescherming van de interne veiligheid is operatie Vigilant Guardian, waarin bewakingsdetachementen van de landcomponent de federale politie ondersteunden omwille van de verhoogde terreurdreiging.[54] Deze operatie werd opgestart in januari 2015, nadat een terreurcel was ontdekt in de Waalse stad Verviers en Parijs was opgeschrikt door de aanslagen tegen Charlie Hebdo en een Joodse supermarkt. Op het hoogtepunt, na de aanslagen van 22 maart 2016 in Brussel, konden tot 1800 militairen ontplooid worden in de operatie. In september 2021 kwam er een einde aan Vigilant Guardian, een beslissing die de Belgische legerleiding toejuicht omdat de bewakingsopdrachten ten koste ging van de training en opleiding van de Belgische militairen.

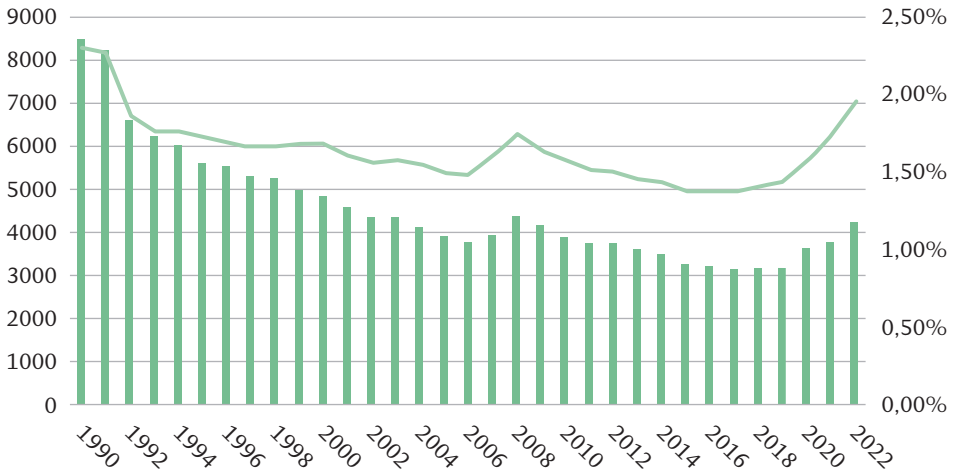
Het Belgisch leger moet zijn verschillende opdrachten uitvoeren met beperkte middelen. België besteedt traditioneel een **erg laag aandeel van het bbp aan defensie**. Figuur 10.7 geeft de evolutie van het Belgisch defensiebudget sinds 1990 weer.[55] De lijn is het aandeel aan bbp dat aan defensie wordt gespendeerd, de

52 Dedonder, 'STAR-Plan'.
53 Vandeput, 'De Strategische Visie Voor Defensie'.
54 Ibid.
55 SIPRI, 'SIPRI Military Expenditure Database'.

Figuur 10.6: Steun van het Belgische leger bij overstromingen in het binnenland.

kolommen het defensiebudget in miljoen dollar (tegen constante prijzen, met referentiejaar 2021). De grafiek maakt duidelijk dat de Belgische defensie-uitgaven sterk daalden na het einde van de Koude Oorlog, tot een dieptepunt van 0,88 procent van het bbp in 2017. In 2020 steeg het defensiebudget opnieuw tot boven de 1 procent en in 2022 bedroeg dit opnieuw bijna 1,2 procent van het bbp. Hiermee heeft België nog steeds het derde laagste defensiebudget van alle NAVO-lidstaten; enkel Luxemburg en Spanje spenderen een lager aandeel van hun bbp aan defensie. In het strategisch plan uit 2016 werd de ambitie geuit om tegen 2030 een defensiebudget van 1,3 procent van het Belgische bbp te halen. Het meest recente strategische plan verhoogde de ambitie tot 1,55 procent van het bbp en verkondigt de ambitie om tegen 2035 de 2 procent-doelstelling te halen die de NAVO-lidstaten in 2014 tijdens hun top in Wales hebben afgesproken.

Verschillende **oorzaken** liggen aan de basis van de **lage Belgische defensie-inspanningen**. Ten eerste moest België in de jaren negentig sterk knippen in de overheidsuitgaven om aan de euroconvergentiecriteria te voldoen. Bovendien is veiligheidspolitiek nooit de belangrijkste determinant geweest van Belgisch buitenlandbeleid, dat historisch gezien meer aandacht had voor economische en



Figuur 10.7: Belgische defensie-uitgaven (1990-2022).

commerciële belangenbehartiging.[56] Vanuit geostrategisch oogpunt heeft België sinds het einde van WO2, en nog meer sinds het einde van de Koude Oorlog, namelijk een erg gunstige veiligheidsomgeving in vergelijking met de andere NAVO-lidstaten.[57] Het assertieve gedrag van Rusland vormt bijvoorbeeld een minder acuut veiligheidsrisico voor België dan voor de Oost-Europese lidstaten.[58] In vergelijking met de zuidelijke lidstaten lijken ook de instabiliteit en turbulentie in de zuidelijke periferie van Europa een minder directe bedreiging voor België, al maakten de aanslagen van 22 maart 2016 in Brussel pijnlijk duidelijk dat conflicten en crisissen in Europa's bredere omgeving ook een bedreiging vormen voor de Belgische veiligheid.

Om ondanks het relatief lage defensiebudget toch de capaciteiten te behouden om te kunnen deelnemen aan crisismanagementoperaties en effectief bij te dragen aan collectieve defensie, werkt België nauw samen met andere landen. De Belgisch-Nederlandse marinesamenwerking (BeNeSam) is het meest verregaande voorbeeld van zulke defensiesamenwerking. België en Nederland kunnen nog steeds volledig autonoom beslissen over het opstarten van een maritieme operatie, maar hun marines zijn heel sterk geïntegreerd wat betreft onderhoud, training en opleidingen. Toch komen de gevolgen van de beperkte Belgische investeringen in defensiecapaciteit soms pijnlijk aan de oppervlakte. Ondanks een sterke politieke wil om militair materieel te leveren om de Oekraïense strijdkrachten te helpen de Russische militaire agressie af te slaan, kon België bijvoorbeeld weinig militaire middelen overdragen aan Oekraïne omdat het erg weinig materiaal in stock had.

[56] Coolsaet, *België en zijn buitenlandse politiek 1830-2015*, 2014, 649.
[57] Houben, *International Crisis Management*, 49.
[58] Jakobsen, 'Is European NATO *really* free-riding?', 503.

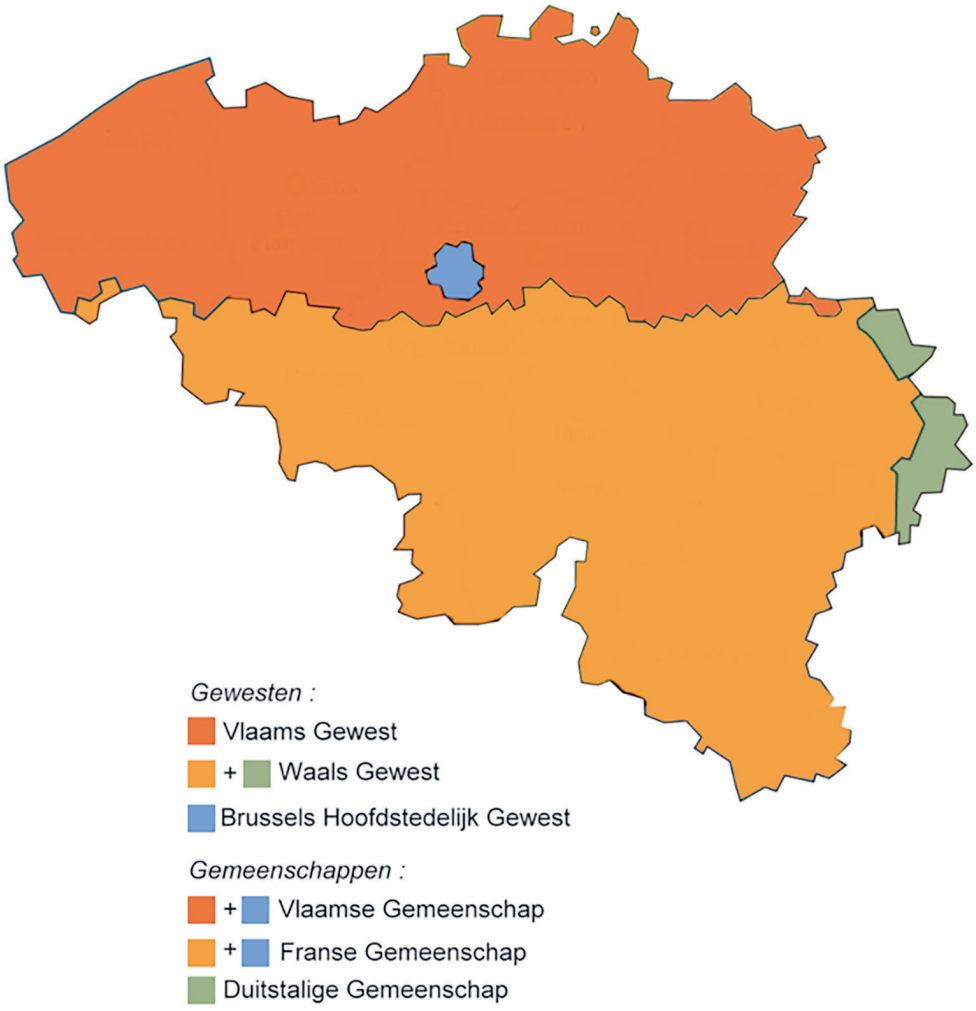
Besluitvorming Belgisch buitenlandbeleid

België heeft een complexe staatsstructuur, die zich ook laat voelen in de manier waarop het buitenlandbeleid tot stand komt. **België is een federale staat, waarin naast de federale overheid de deelstaten verregaande bevoegdheden hebben**.[59] De federale overheid is bevoegd voor aangelegenheden die te maken hebben met het algemeen belang van alle Belgen. Ze is bijvoorbeeld bevoegd voor het leger, financiën, justitie en buitenlandse zaken. België kent twee soorten deelstaten: gemeenschappen en gewesten. Er zijn drie gemeenschappen: de Vlaamse, de Franse en de Duitstalige gemeenschap. Deze waren aanvankelijk opgericht om de culturele eigenheid van de drie taalgroepen te bewaren en zijn bevoegd voor 'persoonsgebonden' aangelegenheden, zoals gezondheidszorg, onderwijs en cultuur. Hiernaast zijn er drie gewesten in België: het Vlaams, Waals en Brussels-hoofdstedelijk gewest. Deze werden opgericht om beter te kunnen inspelen op de belangrijke economische verschillen in België en zijn bevoegd voor plaatsgebonden en economische materies, zoals leefmilieu, energie en tewerkstelling. Elk gewest en gemeenschap heeft een eigen regering en parlement. In Vlaanderen werd echter beslist dat dezelfde regering en hetzelfde parlement bevoegd zouden zijn voor de Vlaamse gemeenschaps- en gewestbevoegdheden. Er is dus maar één Vlaams parlement en één Vlaamse regering.

Sinds het Sint-Michielsakkoord van 1992 en de hierop volgende vierde staatshervorming kunnen de regio's een eigen buitenlandbeleid voeren.[60] Sindsdien rust het Belgische buitenlandbeleid op twee principes: het '*in foro interno, in foro externo*-principe' en het ontbreken van een hiërarchie tussen de federale overheid en de deelstaten.[61]

Het eerste principe houdt in dat de **Belgische deelstaten een buitenlandbeleid kunnen ontwikkelen voor de beleidsdomeinen waarvoor ze binnenlands bevoegd zijn**. Zo zijn de Belgische regio's bevoegd voor internationale handel, culturele betrekkingen en sommige aspecten van internationaal klimaatbeleid. Om deze bevoegdheden uit te voeren kunnen de deelstaten internationale verdragen sluiten en een eigen vertegenwoordiging in het buitenland opzetten. De belangrijkste focus van het Vlaamse buitenlandbeleid is de Europese Unie. Vlaanderen heeft een diplomatieke vertegenwoordiging bij de EU, die een autonoom team vormt binnen de Belgische permanente vertegenwoordiging.[62] De drie kernbelangen van de Vlaamse EU-diplomatie zijn: (1) het verdedigen van de Vlaamse belangen in het EU-handelsbeleid; (2) het behartigen van de Vlaamse belangen in de onderhandelingen over de meerjarenbegroting; en (3) het inzetten

59 Vande Lanotte, Bracke & Goedertier, *België Voor Beginners*.
60 Coolsaet, *België en zijn buitenlandse politiek 1830-2015*, 2014.
61 Joly & Haesebrouck, 'Belgian Foreign Policy In Foro Interno, Inferno?'.
62 Bynens, 'Vlaanderen is Internationaal'.



Figuur 10.8: Belgische gewesten en gemeenschappen.

op nauwe banden tussen Vlaanderen en het Verenigd Koninkrijk. Hiernaast voert Vlaanderen een internationaal handelsbeleid, waarin het de export van Vlaamse bedrijven wil promoten en buitenlandse investeringen wil aantrekken. Hiervoor heeft het een netwerk van 97 posten in het buitenland en werd in 2005 Flanders Investment and Trade (FIT) opgericht. Bovendien voert Vlaanderen onder meer een

beleid inzake ontwikkelingssamenwerking, hecht het veel belang aan de culturele dimensie van zijn internationale relaties en zet het in op een actieve promotie van het hoger onderwijs en onderzoek in Vlaanderen.

Het tweede principe van het Belgisch buitenlandbeleid is dat er **geen hiërarchie is tussen de verschillende beleidsniveaus**, het federale niveau kan geen beslissingen van de deelstaten herroepen of schorsen.[63] De federale overheid is bevoegd voor het organiseren van de coördinatie tussen de verschillende beleidsniveaus, waarvoor verschillende nieuwe organen werden opgericht.[64] Het hoogste coördinatieorgaan is het overlegcomité, waarin zowel de federale eerste minister als de minister-presidenten van de gewesten en gemeenschappen zetelen. Dit komt echter weinig samen over internationaal-politieke kwesties. Net onder het overlegcomité is er de Interministeriële Conferentie voor het Buitenlands Beleid (ICBB), dat vergadert onder het voorzitterschap van de minister van Buitenlandse Zaken en waar de politieke verantwoordelijken op het gebied van buitenlandse betrekkingen van de federale regering en de deelstaatregeringen samenkomen om gemeenschappelijke dossiers bespreken. Hiernaast ontmoeten ambtenaren van verschillende niveaus elkaar in verschillende werkgroepen die ressorteren onder de ICBB en in coördinatiestructuren van de FOD Buitenlandse zaken.[65]

Ondanks deze coördinatiemechanismen leidt de complexe Belgische besluitvorming voor buitenlandbeleid soms tot problemen. Zo moeten vrijhandelsverdragen door zes Belgische parlementen geratificeerd worden.[66] Toen het Waalse parlement dit in 2016 weigerde te doen met het Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) tussen de EU en Canada, leidde dit tot internationale kritiek op het complexe Belgische systeem. Ook de versnipperde bevoegdheden omtrent klimaatbeleid zorgen vaak voor problemen. Zo werd België door maar liefst zes klimaatministers vertegenwoordigd tijdens de klimaatconferentie van Parijs in 2015 – en dit zonder een gemeenschappelijk Belgisch standpunt.

Het Sint-Michielsakkoord wilde ook het Belgisch buitenlandbeleid democratiseren, onder meer door het parlement meer macht te geven.[67] Meer specifiek moeten sinds 1993 het federale parlement en/of de parlementen van de deelstaten instemmen met internationale verdragen. Eén domein waarop het parlement weinig formele bevoegdheden heeft, is de beslissing om troepen in te zetten in militaire operaties.

63 Coolsaet, *België en zijn buitenlandse politiek 1830-2015*, 2014.
64 Coolsaet, Dujardin & Roosens, *Buitenlandse Zaken in België*.
65 Ibid., 386.
66 Joly & Haesebrouck, 'Belgian Foreign Policy In Foro Interno, Inferno?'.
67 Coolsaet, Dujardin & Roosens, *Buitenlandse Zaken in België*.

Grondwettelijk kader

De bevoegdheidsverdeling inzake militaire inzet wordt geregeld door het tweede lid van **artikel 167 paragraaf 1 van de Belgische grondwet**, dat leest als volgt:

> De Koning voert het bevel over de krijgsmacht, stelt de staat van oorlog vast alsook het einde van de vijandelijkheden. Hij geeft daarvan kennis aan de Kamers, zodra het belang en de veiligheid van de Staat het toelaten, onder toevoeging van de passende mededelingen.[68]

Hiermee valt de beslissing tot deelname aan militaire operaties volledig binnen de bevoegdheid van de uitvoerende macht. De Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers hoeft niet in te stemmen met een Belgische deelname aan een operatie, ze dient enkel geïnformeerd te worden.[69] Hoe en wanneer dit moet gebeuren, is niet gespecificeerd in de grondwet, dus het parlement hoeft niet vooraf geïnformeerd te worden voor het starten van een operatie.

Naast de formele plicht tot kennisgeving beschikt het parlement over algemene instrumenten om de regering ter verantwoording te roepen.[70] Kamerleden beschikken bijvoorbeeld over het interpellatierecht, waarmee ze de aanwezigheid van een minister in het parlement kunnen vorderen, en kunnen mondelinge of schriftelijke vragen stellen aan de bevoegde ministers. Vaak neemt het parlement zelf het initiatief om informatie te vragen als de regering besluit troepen in te zetten. Daarnaast heeft het parlement enkele specifieke bevoegdheden inzake militaire operaties. Zo moet volgens artikel 183 van de grondwet het parlement het maximum aantal Belgische militairen per wet vastleggen en de geplande defensie-uitgaven via de jaarlijkse ontwerpbegroting goedkeuren. Geen van beide bevoegdheden biedt het parlement een efficiënte manier om de regering te controleren.[71] De goedkeuring van het legercontingent zorgt niet voor effectieve parlementaire controle op militaire operaties, aangezien slechts een klein deel van het leger actief is in operaties. De federale begroting gaat dan weer niet in op de verdeling van financiële middelen over de verschillende operaties waarin Belgische troepen actief zijn. Tijdens de debatten over de begroting gaan militaire operaties bovendien vaak verloren tussen de vele andere uitgaven.

Het **parlement heeft dus erg weinig formele bevoegdheden bij militaire operaties**. De regering hoeft het parlement niet op voorhand te informeren en heeft geen parlementaire goedkeuring nodig voor het lanceren van een buitenlandse operatie. Hiernaast zijn er geen verplichte periodieke evaluaties van militaire opera-

68 De Belgische Grondwet.
69 Staes & Jacobs, 'Parlement Buitenspel?'
70 Ruys, 'Kroniek van een nakende grondwetswijziging?'; Staes & Jacobs, 'Parlement Buitenspel?'.
71 Ruys, 'Kroniek van een nakende grondwetswijziging?'.

Figuur 10.9: Federaal parlement van België.

ties, noch is er een verplichting om deze operaties te evalueren nadat ze afgelopen zijn. Comparatief onderzoek naar *parliamentary war powers* beschrijft de macht van het Belgische parlement bij beslissingen over buitenlandse relaties consequent als zwak.[72] Een recent rapport van Vredesactie en Pax Christi Vlaanderen concludeert terecht dat 'het slecht gesteld is met de parlementaire controle op Belgische militaire operaties'.[73]

Desalniettemin vroeg de Belgische regering de afgelopen jaren verschillende keren de toestemming van het parlement om een militaire operatie op te zetten.[74] Dit gebeurde voor het eerst in 2011 voor de deelname aan de militaire interventie in Libië. België werd op dat moment geregeerd door een regering in lopende zaken, die na haar ontslag doorregeert tot een nieuwe regering gevormd is. Hierdoor was het niet duidelijk of de regering effectief bevoegd was om het besluit tot deelname aan een militaire operatie te nemen.[75] Om problemen te voorkomen, werd eerst toestemming aan het parlement gevraagd. Dit gebeurde ook in september 2014 voor de deelname aan de luchtbombardementen tegen Islamitische Staat in Irak, toen de

72 Dieterich, Hummel & Marschall, *Parliamentary war powers*.
73 Staes & Jacobs, 'Parlement Buitenspel?', 24.
74 Fonck & Reykers, 'Parliamentarisation as a Two-Way process'.
75 Fonck, Haesebrouck & Reykers, 'Parliamentary involvement, party ideology and majority-opposition bargaining'.

regering zich opnieuw in lopende zaken bevond. Hiermee werd echter geen nieuwe norm gevestigd. Toen Belgische F16's vanaf 1 juli 2016 opnieuw deelnamen aan luchtbombardementen tegen Islamitische Staat, waarbij ze dit keer ook vluchten boven Syrië uitvoerden, was er geen sprake van echte voorgaande toestemming van het parlement. Het parlement nam hier op 30 juni 2016 wel een resolutie over aan, maar dit was slechts een ex post-legitimatie van een beslissing die de Belgische regering reeds op 13 mei had genomen. In juni 2020 moest opnieuw beslist worden over een nieuwe inzet van Belgische F16's in de strijd tegen IS door een regering in lopende zaken, die hiervoor wel voorafgaand toestemming aan het parlement vroeg.

De afgelopen jaren ontstond er dus een praktijk waarbij de Belgische regering toestemming vraagt aan het parlement voor militaire operaties als ze in **lopende zaken** is, maar niet als ze volledig bevoegd is. De gebrekkige parlementaire controle op militaire operaties werd in 2018 aangeklaagd in een opiniestuk dat ondertekend werd door een groot aantal academici en vredesactivisten en dat een voorstel deed om artikel 167 van de grondwet te wijzigen en het parlement meer bevoegdheden te geven over militaire operaties.[76] Om de Belgische grondwet te wijzigen, moeten de regering, de Kamer van Volksvertegenwoordigers en de Senaat voor de verkiezingen de grondwetsartikelen die gewijzigd kunnen worden na de verkiezingen aanduiden in een herzieningsverklaring. Voor de verkiezingen van mei 2019 werd artikel 167 voor herziening vatbaar gesteld, dus kan het huidige parlement een *a priori* parlementair veto over militaire inzet grondwettelijk vastleggen. Het regeerakkoord van de regering-De Croo stelt dat de regering 'het informatie- en evaluatiekader van het defensiebeleid met meer transparantie en betrokkenheid van het Parlement' wil verbeteren.[77] Ook de beleidsnota van minister van Defensie Dedonder stelt dat het 'informatie- en evaluatiekader voor opdrachten zal verbeterd worden teneinde meer transparantie en een betere parlementaire betrokkenheid te garanderen'.[78] De regeerakkoorden van de twee voorgaande Belgische regeringen erkenden echter ook de noodzaak om het parlement adequaat te informeren over nieuwe militaire engagementen en transparante mechanismen voor de doorstroming van informatie te ontwikkelen, maar dit leidde niet tot meer parlementaire controle over militaire inzet. En ook de regering De Croo kwam uiteindelijk niet tot een herziening van artikel 167. Toch werd het parlement meer betrokken bij de besluitvorming rond militaire operaties. Sinds het aantreden van de regering-De Croo worden de jaarlijkse operatieplannen ter goedkeuring voorgelegd aan het federaal parlement, ook als de regering niet in lopende zaken is.

---

76 Verlinden, et al., 'De Mars ten Oorlog is een parlementair debat waard'.

77 'Regeerakkoord', 77.

78 Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 'Algemene Beleidsnota Defensie En Oorlogsslachtoffers', 19.

Conclusie

De belangrijkste eigenschap die het Belgisch buitenland- en defensiebeleid sinds het eind van de Tweede Wereldoorlog kenmerkt, is de uitgesproken steun voor Europese integratie en multilateralisme. Hiernaast focust het Belgisch buitenlandbeleid zich sterk op economische diplomatie en probeert het ook te wegen op specifieke niches, zoals een verbod op killer robots. Geografisch krijgt de regio rond de Grote Meren bijzonder veel aandacht, al wordt de Sahel-regio de laatste jaren steeds belangrijker. De belangrijkste opdrachten van het Belgische leger zijn de bijdragen aan de collectieve verdediging van de NAVO en collectieve veiligheid door deel te nemen aan crisismanagementoperaties, het wereldwijd beschermen van Belgische onderdanen en bijdragen aan de interne veiligheid van België. Defensie moet deze opdrachten uitvoeren met een erg beperkt budget, al zal dit de komende jaren toenemen. De federale structuur van België, waarbij de deelstaten ook eigen bevoegdheden hebben op het vlak van buitenlandbeleid, zorgt ervoor dat het besluitvormingsproces voor buitenlandse politiek vrij complex is. De grondwet geeft de federale regering dan weer een erg sterke autonomie voor het opstarten van militaire operaties, waarover het parlement slechts erg beperkte bevoegdheden heeft.

Kernpunten

- België is een sterk voorstander van Europese integratie en Europese defensiesamenwerking, maar ook van de NAVO en van multilateralisme in het algemeen.
- De Belgische krijgsmacht heeft vier kerntaken: collectieve defensie, collectieve veiligheid, het beschermen van Belgische onderdanen in het buitenland en het bijdragen tot de veiligheid van de bevolking op het nationale grondgebied.
- De Belgische deelstaten kunnen een buitenlandbeleid ontwikkelen voor de beleidsdomeinen waarvoor ze binnenlands bevoegd zijn, er is geen hiërarchie tussen de deelstaten en de federale overheid.
- Het Belgische parlement heeft weinig bevoegdheden voor militaire operaties, al moet het operatieplan sinds kort wel jaarlijks goedgekeurd worden door het parlement.

Kernvragen

- Hoe werd België gedurende zijn geschiedenis een voorstander van multilaterale samenwerking?
- Hoe verhouden de EU en NAVO zich tegenover elkaar in het Belgisch defensiebeleid?

- Wat zijn de belangrijkste opdrachten van Defensie en hoe evolueerde hun relatieve belang sinds het einde van de Koude Oorlog?
- Waarom spendeert België relatief weinig geld aan zijn defensie?
- Hoe zijn de bevoegdheden inzake buitenlandbeleid verdeeld tussen de federale overheid en de deelstaten?
- Welke bevoegdheden heeft het federale parlement met betrekking tot buitenlandse operaties?

Aanbevolen literatuur

Coolsaet, R. *België en zijn buitenlandse politiek 1830-2015*. Antwerpen: Van Halewyck, 2014.

Joly, J. & T. Haesebrouck. 'Belgian Foreign Policy In Foro Interno, Inferno?' In *Foreign Policy Change in Europe Since 1991*, onder redactie van J. Joly & T. Haesebrouck, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2021.

Biscop, S. 'Belgium.' In *Strategic Cultures in Europe Security and Defence Policies Across the Continent*, onder redactie van H. Biehl, Potsdam: Springer, 2013.

Wilde, T. de. 'La politique étrangère de la Belgique: fondements et évolutions.' *Outre-Terre*, nr. 3 (2014): 277-293.

Federale regering. *STAR-plan 2022*. Brussel: Dedonder Ludvine, Minister van Defensie, 2022.

Denktanks met interessante publicaties rond Belgisch buitenland- en defensiebeleid:

Egmont-instituut: reflecteert in verschillende van zijn publicaties over het Belgisch buitenland- en defensiebeleid.

Koninklijk Hoger Instituut voor Defensie (KHID): denktank van de Belgische defensie, geeft onder meer het Belgisch militaire tijdschrift uit.

DEEL IV

Niet-statelijke actoren

HOOFDSTUK 11

De rol van *civil society* bij conflictoplossing en vredesbevordering

Emma de Weerd & Georg Frerks

Inleiding

Bij vraagstukken van veiligheid, oorlog en vrede is er ruime consensus ontstaan dat deze een brede aanpak vergen. Begrippen als de *comprehensive* benadering, de geïntegreerde of 3D-benadering duiden erop dat er verschillende vakterreinen van de overheid bij betrokken moeten worden: naast militairen ook diplomaten en ontwikkelingswerkers. Ook vergt het de deelname van maatschappelijke organisaties. In dit hoofdstuk gaan we nader in op de rol van maatschappelijke actoren bij vredesprocessen. Er is een uitgebreide literatuur en praktijk ontstaan over wat het maatschappelijke middenveld, vaak aangeduid met het Engelse begrip **civil society**, hieraan kan bijdragen. In dit hoofdstuk bespreken we eerst de begrippen civil society en *civil society organisations*, verder onderverdeeld in community-based organisations en niet-gouvernementele organisaties (ngo's). We besteden daarna aandacht aan de *local capacities for peace*, die in de maatschappij aanwezig zouden zijn en zonder welke volgens diverse waarnemers geen duurzame vrede bereikt kan worden. Verder kijken we naar de sterke en zwakke kanten van civil-societyorganisaties op het terrein van conflictbeheersing en vredesopbouw. Ook besteden we aandacht aan hoe enkele bestaande problemen van deze organisaties aangepakt kunnen worden en welke regels er bestaan om civil-societyactiviteiten in goede banen te leiden.

Definitiekwesties en omschrijving

Over één ding is de academische gemeenschap het eens als het gaat om ngo's en dat is dat het tot heden nog niet is gelukt om ngo's sluitend te definiëren en te omschrijven.[1] De naam zelf indiceert vooral wat ze *niet* zijn, namelijk geen overheid, maar brengt ons niet veel verder dan dat. Een publicatie van het Nederlandse Sociaal en

[1] Vakil, 'A Return to the Classification Problem'; Martens, 'Mission Impossible? Defining Nongovernmental Organizations'; Yaziji & Doh, 'Classifying NGOs'; Götz, 'Reframing NGOs'.

Figuur 11.1: *Noch markt, noch staat.*

Cultureel Planbureau over de non-profitsector kampte met dezelfde uitdaging en was kenmerkend getiteld *Noch markt, noch staat*.[2] Ook dat is een '**negatieve**' aanduiding, die slechts beweert wat het verschijnsel niet is. Dit is vergelijkbaar met de eerder in dit boek genoemde definitie van vrede als de afwezigheid van geweld, door Johan Galtung aangeduid met *negative peace*.

De term '**ngo**' vindt zijn oorsprong in het *Handvest* van de Verenigde Naties waar het gebruikt werd om organisaties aan te duiden die niet tot de politiek en/of het bedrijfsleven behoorden.[3] In de Engelstalige literatuur over dit onderwerp worden ook andere begrippen en onderverdelingen gehanteerd. Zo wordt er gesproken over civil society en civil society organisations (CSO's) en **community-based** of **grassroots organisations** (CBO's). Het begrip **civil society organisation** wordt in het algemeen als het bredere kapstokbegrip gehanteerd, waar ngo's en CBO's dan weer onder vallen. Een voorbeeld van een ngo is Artsen zonder Grenzen, terwijl een *rural development organisation* op het platteland in Sri Lanka een voorbeeld is van een CBO. Soms is er ook nog sprake van niet- of minder geïnstitutionaliseerde infor-

2 Burger & Dekker, *Noch Markt, Noch Staat*.
3 Götz, 'The Emergence of NGOs as Actors on the World Stage'.

mele associaties op lokaal niveau, bijvoorbeeld een groep dorpsvrouwen die elkaar onderling helpt met huishoudelijk werk, bij ziekte enzovoort, maar niet formeel is georganiseerd.

Local capacities for peace

Omdat met name bij interne conflicten vrede geschraagd moet worden door actoren en activiteiten in alle lagen van de samenleving, is er de laatste jaren veel aandacht uitgegaan naar **local capacities for peace** (LCP's). Deze ontstonden toen het inzicht groeide dat de oorsprong van de meeste conflicten niet meer lag in tegenstellingen tussen staten, maar in lokale conflicten tussen etnische, regionale of religieuze identiteitsgroepen. Bovendien was vaak de lokale bevolking het meest getroffen door deze conflicten, regelmatig vormden ze tot wel 90 procent van de slachtoffers.[4] Logischerwijze werd er dan ook steeds meer naar oplossingen in deze hoek gezocht. Prendergast en Plumb beweren in dit verband:

> Wij betogen dat, om vredesverdragen tussen strijdende partijen te laten resulteren in duurzame vrede er naast de top-down uitvoering van het vredesakkoord, tegelijkertijd bottom-up processen moeten zijn die zich richten op het bouwen van een nieuw sociaal contract en op het helen van sociale breukvlakken. CSO's kunnen deze bottom-up processen aanzwengelen en steunen, en het maatschappelijk ownership van het vredesakkoord bevorderen.[5]

Zo werd gesproken over een *culture of peace* die moest ontstaan. LCP's gaan uit van de percepties en *agency* van lokale actoren in conflictsituaties. Agency houdt in dat lokale actoren zelf de capaciteit bezitten om onder extreme situaties met allerlei sociale processen om te gaan en oplossingen te vinden voor de uitdagingen van hun bestaan. LCP's kunnen bijvoorbeeld worden ingezet bij het bouwen van bruggen tussen gepolariseerde groepen, het bevorderen van wederzijdse dialoog en verzoening. Deze kunnen worden geïnitieerd door lokale leiders, vredesactivisten, religieuze leiders of traditionele gezagsdragers, maar ook door vakbonden, vrouwengroepen en allerlei lokale organisaties. Paul Lederach heeft al in 1997 een aanpak voor vredesopbouw voorgesteld die zich richt op lokale actoren binnen het conflictgebied om *peace from within* te creëren. Hiervoor heeft hij het begrip *peace constituencies* geïntroduceerd.[6] Hij merkt op dat *middle-range actors* binnen de bevolking een unieke positie hebben om bij te dragen aan vrede. Zij kunnen zowel processen en mensen

4 United Nations, 'Ninety Per Cent of War-Time Casualties Are Civilians, Speakers Stress, Pressing Security Council to Fulfil Responsibility, Protect Innocent People in Conflicts'.

5 Prendergast & Plumb, 'Building Local Capacity', 327.

6 Lederach, *Building peace*.

aan de top als op *grassroot*-niveau bereiken.[7] Tegen deze achtergrond gaan we hierna verder in op de mogelijke rol en bijdrage van CBO's en ngo's bij vredesbevordering en conflictoplossing.

CBO's en ngo's nader beschouwd

Civil society

Civil society bestaat al lang in westerse samenlevingen als een sociale kracht die zich onderscheidt van staat en kapitaal. In de hedendaagse neoliberale context heeft het begrip ook een nieuwe duiding gekregen als een alternatief, een concurrent en tegenwicht van de staat. In een literatuurstudie over dit onderwerp beweren Douma en Klem dat er verschillende manieren zijn om naar civil society te kijken.[8] Het wordt algemeen erkend dat civil society betrekking heeft op vrijwillige en niet op winst gerichte instituties, organisaties en gedragingen die zich tussen de staat, de markt en de familie bevinden.

Verschillende typen en aanpakken

Sommige organisaties zijn duidelijk politiek van aard en doen denken aan meningsverschil, oppositie en strijd; denk aan organisaties als Extinction Rebellion, Black Lives Matter. Andere organisaties zijn meer normatief en idealistisch en benadrukken de 'goede kant' van civil society. Denk aan de vele goededoelenorganisaties die ons land telt, zoals War Child, het Oranjefonds en de Zonnebloem. Weer anderen vatten civil society in beginsel op als een proces waarbij groepen of individuele actoren zich organiseren om hun belangen, ideologieën of identiteiten te beschermen of te bevorderen zoals de vakbonden, de ANWB enzovoort, en waar niet alleen maar altruïsme de drijvende kracht is.[9] Douma en Klem stellen dat civil society in de praktijk dan ook op verschillende manieren wordt benaderd:

- met euforie, waarbij de mooie kanten van de sector worden bezongen;
- uit overtuiging, waarbij de rol van het maatschappelijk middenveld als een noodzakelijke aanvulling op staat en bedrijfsleven wordt gezien;
- door een onderzoeksbril, waarbij empirisch wordt gekeken wat de sterke en zwakke kanten van de sector zijn; en tot slot
- sceptisch, waarbij twijfel over het positieve karakter van de civil society de boventoon voert.[10]

7 Ibid., 177.
8 Douma & Klem, *Civil War and Civil Peace*.
9 Ibid., 2-3.
10 Ibid.

Figuur 11.2-11.5: Deze organisaties maken allemaal deel uit van de *civil society*, maar wel elk met andere doelen en aanpakken.

Het behoeft geen betoog dat men het beste maar geen vooropgestelde aannamen over civil society kan hebben en op basis van onderzoek moet vaststellen wat de sterkere en zwakkere kanten van de sector zijn.

Niet-gouvernementele organisaties

Hoewel er geen vaste definitie bestaat van ngo's, zijn er wel enkele kenmerken die ermee geassocieerd worden. Net als civil society in het algemeen zijn ngo's in principe organisaties gericht op **maatschappelijk relevante doelen**, die opereren zonder winstoogmerk en onafhankelijk zijn van gouvernementele structuren – hoewel we later in dit hoofdstuk zullen zien dat hier in de praktijk nog wel wat op af te dingen valt.[11] Voorbeelden van dergelijke maatschappelijk relevante doelen zijn onder meer:

- het bevorderen van mensenrechten, (bijvoorbeeld Amnesty International en Human Rights Watch);
- milieu- en dierenwelzijnactivisme (Greenpeace en WNF);
- maatschappelijk werk (Lilianefonds);
- onderzoek naar ziekten en ondersteuning van patiënten (Aidsfonds, Longfonds, KWF);
- ontwikkelings- en noodhulp (Artsen zonder Grenzen, Rode Kruis en Rode Halve Maan, Oxfam-Novib, Save the Children, Memisa).

[11] Vakil, 'A Return to the Classification Problem'; Martens, 'Mission Impossible? Defining Nongovernmental Organizations'; Yaziji & Doh, 'Classifying NGOs'; Götz, 'Reframing NGOs'.

Bij ontwikkelingssamenwerking kan het gaan om allerlei doelen van onderwijs, water en sanitatie, landbouwontwikkeling tot vrouwenemancipatie. In feite zijn er ngo's op vrijwel elk denkbaar vlak, inclusief cultureel werk en de bevordering van kunsten en wetenschappen. Door hun werkwijze creëren ngo's sociale betrokkenheid van bevolkingsgroepen in belangrijke kwesties en zetten ze mensen aan tot participatie in de samenleving, op politiek of maatschappelijk gebied.

Een ander kenmerk is dat ngo's een **formele organisatiestructuur** hebben en zich zo onderscheiden van kleinere, informele groepen op lokaal niveau. Sommige grote ngo's kunnen wel duizenden medewerkers hebben en afdelingen in verschillende landen met hoofd- en onderkantoren. Qua omvang, professionaliteit en complexiteit kunnen ze wedijveren met overheidsorganisaties, die in veel gevallen, onder meer in armere ontwikkelingslanden, niet tegen hen op kunnen boksen. Deze ngo's worden ook vaak met argwaan bekeken, ook al omdat ze in bepaalde gevallen kritisch op de overheid zijn, zoals Amnesty International of Human Rights Watch. Daarom kan het in sommige landen noodzakelijk of verplicht zijn zich te registreren als ngo om zodoende een erkende status en een *licence to operate* te krijgen. Hieraan worden meestal bepaalde voorwaarden verbonden. Regeringen gebruiken dit middel vaak om enig vat op de sector te verkrijgen of te houden. In andere gevallen kan men zich aanmelden om een bepaald kenmerk of erkenning te krijgen, zoals in Nederland de ANBI-status of het CBF-Keurmerk Fondsenwerving. Ook hieraan kleven bepaalde vereisten en verplichte rapportages.

Verder worden ngo's aangeduid als **vrijwillig**, dat wil zeggen dat ze betaald worden uit ledencontributies of onafhankelijke donaties en niet een verlenging zijn van het bedrijfsleven of politieke actoren. Hoewel het niet verboden is om geld aan te nemen van politieke instanties of het bedrijfsleven via bijvoorbeeld giften en subsidies, kiezen sommige ngo's ervoor dit niet te doen om zo hun onafhankelijke imago te beschermen en vermenging van rollen te voorkomen. Dit vrijwillige karakter moet echter niet worden geassocieerd met vrijwilligerswerk in enge zin, namelijk dat ze totaal zouden draaien op onbetaalde vrijwilligers. Hoewel dit zeker voorkomt, hebben de grotere ngo's normaliter een betaalde leiding en staf.

Tot slot is er in de literatuur geen vaste aanduiding op welke schaal, niveau of met welke omvang ngo's dienen te opereren om als zodanig betiteld te worden. Dit heeft vooral te maken met de vraag van wanneer een organisatie een ngo wordt en wanneer het nog een CBO of grassrootsbeweging is. Als houvast wordt meestal een brede interpretatie genomen, waarbij ngo's dan vaak op nationaal niveau of soms ook internationaal niveau opereren. In de praktijk bestaan er echter ngo's in alle soorten en maten, met inbegrip van sterk lokale ngo's. Ngo's die in meerdere landen of wereldwijd opereren worden ook weleens aangeduid als internationale ngo's of ingo's. Vaak is er sprake van een keten: ingo's, die weer samenwerken met nationale ngo's, die op hun beurt weer met CBO's op lokaal niveau samenwerken. Frerks en Douma beschrijven zo'n keten:

In Pagak payam (lokale administratieve onderverdeling) in Maiwut county in Upper Nile State (Zuid-Soedan), vormen Save the Children en hun lokale partner UNYDA boerengroepen die ze trainen in moderne landbouwmethoden, terwijl ZOA ook samenwerkt met verschillende lokale NGO's en CSO's.[12]

Hoewel zo goede resultaten kunnen worden geboekt, kleven ook nadelen aan een dergelijke aanpak: de lokale partners worden afhankelijk gemaakt van beleid en gelden die boven in de keten worden vastgesteld, en worden niet zelden gereduceerd tot louter uitvoerders. Ook is de steun vaak voor relatief kortere perioden, zodat de duurzaamheid van de activiteiten te wensen overlaat.

Ngo's en CBO's gericht op oorlog en vrede

Een aanzienlijk aantal civil-societyorganisaties richt zich specifiek op vraagstukken van oorlog en vrede. Zij verzamelen informatie, doen aan conflictpreventie, bemiddeling en vredesbevordering. In de postconflictfase kunnen dergelijke ngo's zich richten op rehabilitatie, re-integratie en *transitional justice*.[13] Ook zijn er CBO's op dit terrein, bijvoorbeeld vrouwengroepen in dorpen en raden van dorpsoudsten die proberen te bemiddelen tussen strijdende partijen. Voorbeelden van grotere internationaal opererende ngo's op het terrein van vrede en veiligheid zijn Pax, Saferworld, International Alert, Conciliation Resources en GPPAC (Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict). Militairen die in conflictgebieden optreden, zullen vaak te maken krijgen met dergelijke ngo's.

Ngo's binnen de ontwikkelings- en noodhulpsectoren nemen ook vaak (aspecten van) vredes- en conflictwerk mee, omdat zij vaak al jarenlang in oorlogsgebieden werken. Militairen werken ook met hen samen, mede als uitvloeisel van de reeds genoemde geïntegreerde of **3D-** (*diplomacy, defence and development*) benadering waarbij inspanningen op deze verschillende terreinen worden gecombineerd voor een optimaal en duurzaam resultaat.

De intensiteit waarmee ontwikkelings- en noodhulp-ngo's zich bezighouden met het conflict kan verschillen: ze kunnen het min of meer negeren en eromheen lopen (Jonathan Goodhand noemt dit een *working around conflict*), proberen de negatieve consequenties van een conflict te beperken (*working in conflict*, een minimum vereiste is hier: *do no harm*) of actief proberen hun werkzaamheden zodanig in te richten dat een bijdrage aan conflictoplossing wordt bewerkstelligd (*working on conflict*, 'conflictsensitief' opereren). Ook zijn ngo's partners bij het *CIMIC-instrument*, de

[12] Douma & Frerks, 'Fragility by Choice?'

[13] Transitional justice is de speciale rechtspraak die de gevolgen van een conflict of oorlog betreft. In de meest simpele versie gaat het erom de schuldigen te berechten en genoegdoening te verschaffen aan de slachtoffers.

civil-military cooperation, die door een commandant kan worden ingezet bij militaire operaties.

Militaire beleidsmakers hebben tot slot ook nog van doen met allerlei onderzoeks- en lobby-ngo's die op het terrein van conflict werken, en belangrijke informatie of ondersteuning kunnen bieden bij analyses, onderzoek en bemiddeling. Voorbeelden zijn het eerdergenoemde GPPAC, Saferworld, de International Crisis Group in Brussel en het Carter Center in de Verenigde Staten. Ook zijn onderzoeks-ngo's gevestigd in conflictgebieden zelf, zoals het West Africa Network for Peacebuilding (WANEP) met een hoofdkantoor in Accra (Ghana) of het International Centre for Ethnic Studies (ICES) in Colombo. Deze organisaties beschikken vaak over relevante actuele, lokale informatie en studies over lopende conflicten of werken direct of indirect aan conflictoplossing. Deze activiteiten delen ze in het algemeen ook op hun websites, die voor militairen (in opleiding) een relevante bron van informatie kunnen vormen.

Concrete initiatieven

Douma en Frerks geven in hun *scoping study* verschillende voorbeelden van succesvolle lokale initiatieven,[14] zoals actieve bemiddeling, *transitional-justice*-initiatieven, conflictpreventie en de re-integratie van specifieke groepen, zoals kindsoldaten of voormalige rebellen. In Zuid-Soedan organiseerde de Upper Nile Youth Mobilization for Peace and Development Agency (UNYMPDA) verscheidene gemeenschapsdialogen in Jonglei State. Tussen 2008 en 2011 bracht UNYMPDA bijvoorbeeld lokale *chiefs* en *elders* samen in een dialoog over de heersende (traditionele) praktijk van veeroof, ontvoering en het doden van tegenstanders. Deze pogingen resulteerden in een vredesakkoord en diverse lokaal geaccepteerde oplossingen. In Uganda speelde de raad van religieuze leiders een belangrijke rol in de bemiddelingspogingen tussen de Lord's Resistance Army en de regering. Deze leiders hebben ook gelobbyd voor de re-integratie van voormalige ontvoerde kindsoldaten en voor compensatie van het collectieve verlies van vee en andere bestaansmogelijkheden van de Acholi-gemeenschap. In Burundi houden traditionele gemeenschapsbemiddelaars, genaamd Bashingantahe, zich bezig met conflict en vrede op lokaal niveau. Hoewel lokale beambten hebben geprobeerd hun rol te beperken of over te nemen, worden de Bashingantahe nog steeds gezien als onafhankelijke bemiddelaars die stabiliteit binnen de lokale gemeenschap kunnen verschaffen. Meer dan 90 procent van hun uitspraken worden aanvaard door beide partijen in het conflict, inclusief landconflicten die de meerderheid van de lokale conflicten uitmaken. Naast deze lokale voorbeelden uit Afrika zijn er talloze andere in Midden- en Zuid-Amerika, Europa, het Midden-Oosten en Azië. Deze bijdragen zijn belangrijk in de landen waar ze werken en voor de slachtoffers van de conflicten. Hierna kijken we naar de invloed van de wat grotere organisaties die werken op nationaal en internationaal niveau.

[14] Douma & Frerks, 'Fragility by Choice?'

Figuur 11.6: Gemeenschapsdialogen in Jonglei State, Zuid-Soedan.

De invloed van ngo's

Hoewel ngo's geen formele politieke of economische macht hebben, hebben ze een aanzienlijke invloed op nationaal en internationaal beleid. Ngo's maken gebruik van een breed repertoire aan middelen om hun doelen te behalen. Dit bestaat onder andere uit lobbyen, agendavorming, onafhankelijk advies en onderzoek, ontwikkelings- en noodhulp, het controleren van de naleving van wetten door ***naming and shaming*** en het optreden als bemiddelende partij tijdens oorlogen en conflicten. Een goed voorbeeld van lobbyen en agendavorming is Greenpeace die succesvol de klimaatproblematiek onder de aandacht van de bevolking en wereldleiders heeft weten te brengen, waardoor klimaat nu een van de belangrijkste kwesties is op de politieke agenda van veel landen en internationale organisaties.

Veel grotere internationale ngo's hebben ook vaak een eigen onderzoeksafdeling. De resultaten uit die onderzoeken worden regelmatig gebruikt als advies voor verschillende instanties of voor lobbywerk. De Federatie van Rode Kruis- en de Rode Halve Maan-verenigingen adviseert bijvoorbeeld over wat er nodig is om kwetsbare groeperingen in conflictgebieden te ondersteunen. Daarbij heeft ze herhaaldelijk een actieve rol gespeeld om wapenstilstanden tot stand te brengen om zo beter hulp te kunnen verlenen.[15]

Naming and shaming, oftewel de 'waakhondfunctie' is een methode die ngo's gebruiken om staten hun afspraken te laten nakomen. Vaak doen deze dit niet en blijft het bij beloften. Dit wordt dan onder de publieke aandacht gebracht. Amnesty International heeft bijvoorbeeld verschillende politieke gevangenen weten vrij te krijgen door inbreuken op de mensenrechten onder de aandacht te brengen van de

[15] Rode Kruis, 'Jaarverslag Nederlandse Rode Kruis'.

internationale politieke gemeenschap.[16] Er wordt dan ingespeeld op de reputatieschade van een staat die zijn afspraken niet nakomt.

Voor al dit werk zijn grote budgetten nodig, en vele grotere ngo's hebben budgetten van tientallen of zelfs honderden miljoenen euro's of dollars. Ngo's hebben dus in principe sterke en effectieve middelen om politieke actoren te beïnvloeden. Vaak wordt dit gezien als iets positiefs, omdat ngo's belangrijke maatschappelijke belangen verdedigen of bevorderen – vaak tegen de stroom of de macht van een staat in.

Zwakkere kanten van ngo's[17]

Naast de positieve bijdragen die CBO's en ngo's kunnen leveren aan algemene maatschappelijke doeleinden en specifiek aan vredes- en conflictwerk, is het ook nodig hun activiteiten kritisch te volgen. Dit komt omdat er ook zwakke punten aan de sector kleven.

Voor CSO's die in een conflict werken, is het vaak lastig neutraal of **onpartijdig** te blijven. Bepaalde onderdelen van civil society kunnen zelfs tot de aanstichters van een conflict behoren, variërend van groepen die deelnemen aan het organiseren van het geweld tot degenen die subtielere, maar ook schadelijke methoden gebruiken, zoals propaganda of haatzaaien; steungroepen voor de strijders; de verspreiding van etno-nationalistische boodschappen die een pluralistische oplossing van geschillen in multi-etnische samenlevingen in de weg staan, enzovoort. Sommige organisaties worden, vaak tegen hun zin in, gedwongen partij te kiezen en hun onpartijdigheid op te geven. Voor buitenstaanders is het dan vaak lastig de 'goede' van de 'rotte appels' te scheiden. Dit geldt ook voor militairen die met dergelijke partners moeten samenwerken.

Hoewel CSO's vaak worden geassocieerd met bevolkingsparticipatie, zijn ze lang **niet altijd democratisch** tot stand gekomen of worden ze democratisch bestuurd. Soms zijn er verkiezingen voor het bestuur, maar veel vaker worden deze functies vervuld op basis van traditie of coöptatie. Veel ngo's zijn in feite familiebedrijven of een quasi ngo ('quango'), een verlengstuk of instrument van de overheid ('briefcase-ngo' of 'bongo'), of een ngo louter gericht op privéwinst ('my own ngo' of 'mongo'). Hoewel er suggesties zijn gedaan CSO's te registreren of om accrediteringssystemen op te zetten (zie ook hierna) om hun geloofwaardigheid en representativiteit te bevorderen, is deze oplossing verre van ideaal. De superviserende staat of het controleorgaan werkt in dit verband vaak contraproductief. Dergelijke instanties worden dan opgericht met louter als doel de oppositie te onderdrukken en kriti-

[16] Amnesty International, 'This Year's Epic Human Rights Wins'.

[17] De inhoud van deze paragraaf is ten dele ontleend aan: Frerks, 'The Role of Civil Society in Peacebuilding'.

sche geluiden te smoren. De regulerende instanties neigen er dan naar alle ngo's te verbieden die het durven kritiek op de machthebbers uit te oefenen – waarmee een van de essentiële eigenschappen van civil society als tegenwicht van de macht tenietgedaan wordt.

CSO's zijn een zeer gevarieerd gezelschap en dat is uiteraard een van hun aantrekkelijke kanten. Maar dergelijke verschillen treden ook op in termen van expertise, ervaring, financieel en projectmanagement en operationele efficiëntie. Dit leidt dan weer tot een zeer **variabele kwaliteit** van de bereikte resultaten. Effectieve strategieën om dit goed op te lossen zijn er nog te weinig, hoewel er wel steeds minder met standaard *blueprint*-methoden wordt gewerkt en geprobeerd wordt recht te doen aan de specifieke eigenschappen van elke individuele organisatie. Zo worden organisatorische en institutionele versterking steeds vaker nagestreefd via partnering waarbij de ontvangende organisatie centraal staat. Maar de toenemende roep om verantwoording door donoren en de beperkingen vanwege de oorlogssituatie maken dat dit soort gerichte aanpakken soms maar lastig te realiseren is in de praktijk.

Transparantie en verantwoording zijn *buzzwords* van de hedendaagse humanitaire en ontwikkelingssector en het maatschappelijk middenveld geworden. Problemen met bijvoorbeeld de hulp na de tsunami in de Indische Oceaan van 2004 of het dubieuze gebruik van fondsen in het Kosovo van na het conflict onderstrepen dit punt. Het is echter lastig adequate verantwoordingssystemen op te zetten in lokale situaties waar gebrekkige capaciteiten bestaan vanwege jarenlange oorlogen en *braindrain*, en waar ook morele waarden zijn geërodeerd. Corruptie tiert hier soms welig, al was het alleen maar als overlevingsstrategie; ook is er vaak sprake van criminalisering van de samenleving geholpen door de alom aanwezige wapens. Zelfs voor serieuze partners kunnen ernstige dilemma's optreden onder dergelijke omstandigheden, die kunnen worden gekenmerkt als geweldseconomieën. Ook na het bereiken van een vredesakkoord blijven dit soort problematische omstandigheden nog vaak lange tijd intact.

Civil-society-initiatieven, speciaal op het terrein van conflictpreventie en vredesopbouw, hebben vaak problemen hun **nut** aan te tonen. Het is lastig een afname van geweld of het ontstaan van een vreedzamer klimaat te koppelen aan een enkele factor of interventie. Conflict en vrede zijn verschijnselen die op meerdere niveaus spelen, en waarbij meerdere oorzaken, facetten en actoren een rol spelen. Bijgevolg is er geen sprake van rechtstreekse verbanden of oorzaak-en-gevolgrelaties. Ontwikkelingen op dit terrein zijn uiterst dynamisch en onvoorspelbaar, en verlopen met ups en downs. Ze zijn moeilijk traceerbaar en meetbaar. Daardoor twijfelen sommige waarnemers aan het succes van CSO's; enkelen stellen dat de vredelievende houding van deze CSO's naïef is. Ze beweren dat initiatieven op grassrootsniveau onmogelijk de machtsdynamiek en de belangen van de heersende elites op macroniveau kunnen overtreffen. Deze elites zouden dan ook gemakkelijk als ***spoilers*** kunnen optreden.

Er is echter veel debat en weinig hard bewijs over dit soort kwesties. Hier kan onderzoek voor licht in de duisternis zorgen. Er is inmiddels een duidelijk begin gemaakt met het verzamelen van bewijsmateriaal over geslaagde vredesopbouw-initiatieven, dat aangeeft dat er wel degelijk succes mogelijk is onder bepaalde omstandigheden; hoewel die successen vaak minder aandacht krijgen dan de – meestal breed uitgemeten – mislukkingen.

Een laatste probleem is het gebrek aan **duurzaamheid** van resultaten, wat wil zeggen dat de resultaten blijven bestaan als externe steun ophoudt of wegvalt. Waar dit al een groot probleem is bij 'gewone' ontwikkelingssamenwerking, is dit extra moeilijk in oorlogs- of postconflictsituaties. Veel CSO's missen de capaciteit, middelen, netwerken en faciliterende omgeving om duurzame resultaten te garanderen, terwijl er bovendien allerlei tegenkrachten actief zijn die resultaten kunnen ondermijnen. Maar ook hier kunnen extra inspanningen, bijvoorbeeld via geleerde lessen en evaluaties, soelaas bieden om te zien hoe duurzaamheid op dit terrein verder kan worden bevorderd.

Als laatste bespreken we hoe het werk van CSO's kan worden bevorderd via wet- en regelgeving en welke problematische aspecten hieraan verbonden zijn.

Wet- en regelgeving voor CSO's

Over het algemeen moeten CBO's en ngo's zich aan de wet- en regelgeving houden in de gebieden waar ze opereren of gestationeerd zijn. Het komt daarom ook niet als een verrassing dat de meeste ngo's hun hoofdkantoor gevestigd hebben in democratische landen waar er ruimte bestaat voor kritisch geluid, ook wel aangeduid met ***civilian space***. Deze bestaat voornamelijk in pluralistische, democratische staten waar CSO's gezien worden als een aanvulling op de al bestaande sociale dynamieken zoals we dat hier kennen in Nederland. In autoritair geleide staten zijn de regulaties strenger, omdat openlijke kritiek vaak als ongewenst wordt beschouwd en onderdrukt wordt.[18]

Omdat internationale wetgeving van oudsher gezien wordt als wetgeving over de verhoudingen tussen staten, is er geen internationale wet- en regelgeving met betrekking tot ngo's.[19] Hoewel sinds de oprichting van de Verenigde Naties de functies van ngo's zijn geëvolueerd van advies naar samenwerking met of uitbesteding aan internationale organisaties, loopt de internationale wetgeving hierop achter.[20] Hierdoor kunnen fouten of misdragingen van ngo's in andere landen moeilijk vervolgd worden.[21] Zo doen er regelmatig verhalen de ronde over misbruik van donaties

[18] Bloodgood, Tremblay-Boire & Prakash, 'National styles of NGO regulation'.
[19] Noortmann, 'NGOs in International Law'.
[20] Alger, 'The emerging roles of NGOs in the UN system'; Noortmann, 'NGOs in International Law'.
[21] Adiin Yansaah & Harrell-Bond, 'Regulating the Non-Governmental Sector'.

en giften, en corruptie. In 2018 kwam naar voren dat leden van Oxfam UK tijdens een noodhulpoperatie in Haïti een villa en prostituees hadden gehuurd van donaties, met vermoedens dat er ook mensenrechten waren geschonden. Oxfam UK is toen een intern onderzoek gestart en heeft enkele mensen ontslagen. Vervolging is echter uitgebleven.[22]

Er zijn echter wel steeds meer **richtlijnen en gedragscodes** opgesteld voor ngo's. Ook kunnen ngo's verantwoordelijk worden gehouden of aangeklaagd door naming en shaming, wat veelal via de media plaatsvindt. Veel ngo's investeren overigens zelf in transparantie, verantwoording en *safeguarding*. Het is immers in het eigen belang van een ngo om verantwoordelijkheid af te leggen aan hun supporters, subsidiënten en donateurs om zo legitiem te kunnen blijven functioneren en fondsen te genereren.

Een belangrijk document op het gebied van ngo-regulering is de *Code of Ethics and Conduct for NGOs: the Compliance Manual*, voor het eerst opgesteld in 2002 door de World Association of Non-Governmental Organisations (WANGO) waaraan 42 leiders van grote internationale ngo's meegewerkt hebben.[23] Het document komt in de vorm van een uitgebreid evaluatieformulier dat beziet of de doelen ethisch verantwoord zijn, er een deugdelijke formele organisatiestructuur is, en of de organisatie transparant is over leiderschap en de toewijzing van de financiën.[24] Verder is in 2005 de International Nongovernmental Organisations Accountability Charter opgericht, dat uiteindelijk doorgegroeid is naar het Accountable Now-initiatief van 2008. Dit initiatief heeft op dit moment 27 leden die werken in meer dan 150 landen.[25] Zoals de naam suggereert is Accountable Now gericht op het creëren van meer transparantie en verantwoording door ngo's door middel van onderzoek, workshops en internationale samenwerking.[26] Hoewel deze eigen initiatieven een breed draagvlak hebben, zijn ze niet wettelijk bindend en is er geen overkoepelende organisatie die slecht of frauduleus gedrag kan bestraffen.

Daarnaast is er veel ruimte voor interpretatie en dus **maatschappelijk debat** over hoe ver ngo's mogen gaan tijdens acties. Zijn er situaties denkbaar die het rechtvaardigen tegen de wet in te gaan, onder een dictatuur of bij de schending van mensenrechten? Een ngo die de grenzen opzoekt en wellicht overschrijdt, en daarom vaak in opspraak komt, is Sea Shepherd, die bij hun acties op zee tegen de Japanse walvisjacht en olieboringen in het Noordpoolgebied schepen heeft geramd, projectielen naar schepen heeft afgevuurd en schepen onklaar heeft gemaakt.[27] Sea Shepherd beroept zich op zijn 'waakhondfunctie' door te benadrukken dat

22 BBC News, 'Oxfam Haiti Allegations'.
23 WANGO, *Code of Ethics & Conduct for NGOs. Compliance Manual*.
24 Ibid.
25 Accountable Now, 'Transparency Responsiveness Impact'.
26 Ibid.
27 Buckmaster, 'Sea Shepherd Captain Paul Watson: "I call what we do aggressive non-violence"'.

Figuur 11.7: Militair medisch team levert zorg in Suriname.

de walvisvaarders er in eerste instantie helemaal niet hadden moeten zijn en zelf illegaal zijn.[28] Aan de andere kant van het spectrum bestaan er, zoals reeds aangeduid, overheden die vrijwel elke actie van civil society als onwettig afdoen en actievoerders oppakken en gevangenzetten. Recente voorbeelden zijn de acties van de overheid in Hongkong. Dit wordt steeds meer waargenomen in veel andere landen; er is sprake van *civil society capture* en de beperking van civilian space. Bovendien zien we de laatste paar jaar dat liberale waarden die deze civiele ruimte moeten garanderen, aan het afnemen zijn, ook in een aantal democratische landen.[29] In Hongarije en Polen wordt veel van de media nu door de staat gecontroleerd en wordt vrijheid van meningsuiting aan banden gelegd. Ook voormalig president Trump van de Verenigde Staten heeft opgeroepen tot geweld tegen en boycot van sommige mediaplatforms.[30] Dit alles toont aan dat ook in democratische landen waakzaamheid geboden blijft om het functioneren van CSO's te kunnen blijven vrijwaren van ongewenste inmenging.

[28] Dubner & Pastorius, 'On the ninth circuit's new definition of piracy: Japanese Whalers v. the Sea Shepherd-Who are the real 'Pirates' (i.e. plunderers)?'

[29] Csaky, 'Dropping the Democratic Facade'.

[30] Mechkova, Lührmann & Lindberg, 'How much Democratic backsliding?'

Conclusie

Voor een brede geïntegreerde aanpak van conflictoplossing en vredesbevordering is het maatschappelijk middenveld, vaak aangeduid met het Engelse begrip civil society, onontbeerlijk. Civil-societyorganisaties zijn er in allerlei soorten en maten, variëren in grootte, bereik en invloed, en voeren allerlei maatschappelijk relevante conflict- en vredegerelateerde activiteiten uit. Ze hebben echter sterkere en zwakkere kanten. Een sterk punt is dat ze vaak de lokale bevolking van nabij kennen en kunnen vertegenwoordigen. Hierdoor kunnen externe bijdragen beter worden afgestemd op lokale kennis, behoeften en prioriteiten. Zwakkere punten kunnen liggen in een gebrek aan democratie en transparantie, vriendjespolitiek en corruptie, tekortschietende professionaliteit en impact. De laatste jaren is er hard gewerkt aan verbeteringen door het opstellen van ethische richtlijnen en gedragscodes. Mede vanwege hun kritische waakhondfunctie wordt het de civil society in verschillende landen lastig gemaakt te functioneren en wordt de civilian space ingeperkt door autocratische regimes.

Kernpunten

- Definitie en omschrijving van het maatschappelijke middenveld (civil society).
- De rollen van civil society organisations (CSO's) in de maatschappij en bij kwesties van oorlog en vrede.
- Sterke en zwakke kanten van civil society.
- De dreigingen waaraan civil society blootstaat.
- Mogelijke verbeteringen in het functioneren van CSO's.

Kernvragen

- Waarom moeten top-down vredes(opbouw)-initiatieven door staten en internationale organisaties worden aangevuld met bottom-up initiatieven uit het maatschappelijk middenveld? Wat zijn de specifieke bijdragen van CSO's?
- Welke voorbeelden ken je van 'goede' CSO-initiatieven op het terrein van oorlog en vrede? Leg uit waarom je deze belangrijk vindt.
- Wat zijn de belangrijkste kritieken op CSO's? Hoe kunnen deze kritieken worden aangepakt?
- Hoe kan de legitimiteit van CSO's worden vergroot?
- Geef voorbeelden van civil society capture en de inperking van civilian space. Hoe ernstig vind je die en waarom?

Aanbevolen literatuur

Bloodgood, E.A., J. Tremblay-Boire & A. Prakash. 'National styles of NGO regulation'. *Nonprofit And Voluntary Sector Quarterly* 43, nr. 4 (2014): 716-36. https://doi.org/10.1177/0899764013481111

Douma, N. & B. Klem. *Civil War and Civil Peace. A Literature Review of the Dynamics and Dilemmas of Peacebuilding through Civil Society*. Den Haag: Netherlands Institute of International Relations Clingendael, 2004.

Frerks, G. 'The Role of Civil Society in Peacebuilding'. in: *The Role of Civil Society in Conflict Prevention and Peacebuilding, Symposium Report*, 16-25. Utrecht: Centre for Conflict Studies, 15 november 2005.

WANGO. *Code of Ethics & Conduct for NGOs: Compliance Manual. Code of Conduct*, 2002.

HOOFDSTUK 12

Bedrijfsleven, oorlog en vrede

Georg Frerks & Emma de Weerd[1]

Inleiding

Het bedrijfsleven, en met name grote multinationale ondernemingen, hebben veel macht. Ze beïnvloeden de politiek, zetten regeringen onder druk voor toegang tot markten en grondstoffen, vervuilen het milieu en dingen allerlei fiscale voordelen af waarnaar een gewone burger kan fluiten. Er bestaan ook nauwe banden tussen de economie, economische actoren en hun belangen aan de ene kant, en oorlog en vrede aan de andere. Zo liggen economische factoren en belangen regelmatig ten grondslag aan oorlogen; in de literatuur worden deze ook wel als een van de grondoorzaken van conflict aangeduid. Hierover is het *greed versus grievance*-debat ontstaan dat zich richt op de vraag of oorlog nu voortkomt uit grieven of hebzucht.[2]

Bovendien kunnen economische belangen conflictoplossing belemmeren of vertragen, aangezien partijen op allerlei manieren profiteren van oorlog en er geen belang bij hebben dat deze stopt. In hoofdstuk 21 over conflictbemiddeling wordt aandacht gegeven aan dit probleem van spoilers die uit eigenbelang pogingen tot vrede dwarsbomen. Vaak zijn dit gewapende partijen die een slaatje slaan uit de wanorde en chaos van een conflict en daarvan economisch profiteren.

Ook allerlei andere partijen kunnen van oorlogen profiteren: smokkelaars en handelaren in grondstoffen of schaarse hulpbronnen, wapenhandelaren, verzekeraars, handelshuizen, banken en bedrijven die huurlingen ronselen of andere militaire diensten verlenen: de private military companies (PMC's). Het begrip geweldseconomie geeft al aan dat er een hele economische sector bestaat die draait op oorlogsgeweld. In zijn afscheidsrede van 1961 waarschuwde president Eisenhower al tegen het 'militair-industrieel complex' en wees hij op de nauwe en riskante verwevenheid van bedrijfsleven en oorlog.[3]

Aan de andere kant zijn er pogingen in het werk gesteld tot (inter)nationale regulering van deze relaties en doen bedrijven hun best hun activiteiten door te lichten en aan te passen, mede vanuit overwegingen van maatschappelijk verantwoord

---

1 De tweede paragraaf van dit hoofdstuk, 'Regulering van goederenstromen en inkomsten uit conflictgebieden', maakt gebruik van eerder werk van Frerks over dit onderwerp, zie o.m: Frerks, Dietz & Van der Zaag, 'Conflict and cooperation on natural resources'.

2 Berdal & Malone, *Greed and Grievance*, 2000.

3 National Archives, 'President Dwight D. Eisenhower's Farewell Address.'.

ondernemen (*corporate social responsibility* (CSR)). CSR is een vorm van zelfregulering die de verantwoordelijkheid en toewijding van een bedrijf weergeeft waarin een bedrijf bijdraagt aan het welzijn van gemeenschappen en de samenleving door diverse sociale en milieumaatregelen. In een aantal gevallen wordt de laatste jaren ook bekeken of bedrijfsactiviteiten al dan niet bewust bijdragen aan conflict of oorlogen, en hoe dit kan worden voorkomen. Ook zijn er pogingen gedaan de private sector actief in te zetten om bij te dragen aan vrede of verzoening.

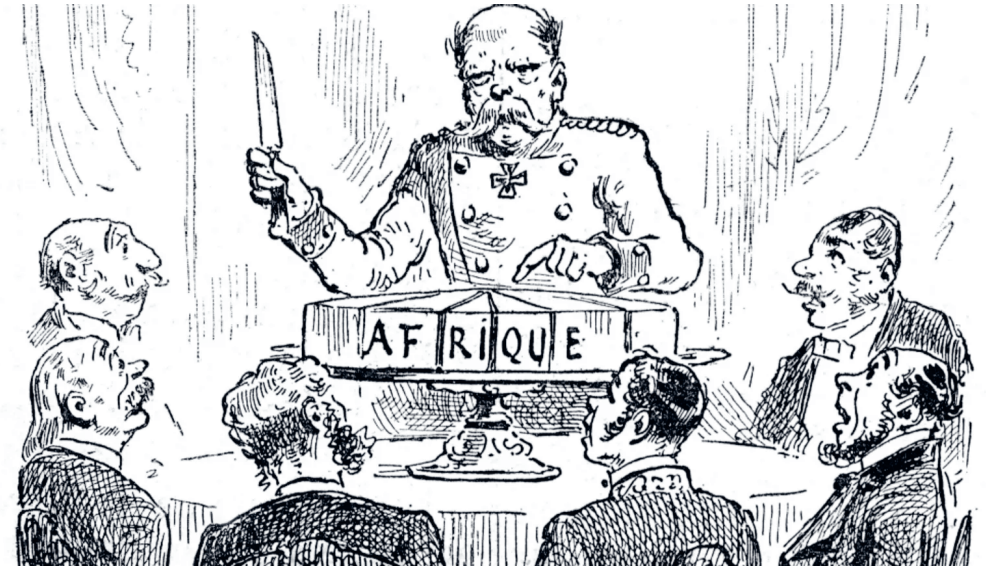
Dit hoofdstuk gaat over deze kwesties en bestaat uit drie paragrafen. In de eerste paragraaf worden de relaties tussen economie, oorlog en vrede in brede zin behandeld en geïllustreerd met concrete voorbeelden. Daarna komt de regulering van de betrokkenheid van de private sector met oorlogshandelingen aan bod, en tot slot worden de private military companies onder de loep genomen als voorbeeld van een problematische gewapende, winstgedreven niet-statelijke actor.

Relaties tussen economie en oorlog

Hoewel bij de behandeling van kwesties van oorlog en vrede de meeste aandacht uitgaat naar politieke actoren en processen, moet niet vergeten worden dat de economische dimensie ook van aanzienlijk belang is. We weten dit al uit de klassieke oorlogen om de 'graanschuur' van Egypte, de nederzettingen van de oude Grieken in de laars van Italië en op Sicilië, de Nederlandse koloniale avonturen in de West en het Verre Oosten, en de Scramble for Africa. Tijdens deze 'wedloop' of 'deling' van Afrika die plaatsvond tussen de Conferentie van Berlijn in 1884 en het begin van de Eerste Wereldoorlog werd het continent verdeeld onder de zeven grootste mogendheden uit die tijd, met uitzondering van de Verenigde Staten. Recent wordt er echter ook gewezen op de dubieuze praktijken van globaal opererende multinationale ondernemingen die zouden floreren in situaties van oorlog en conflict.

Economie lijkt dus een belangrijke rol te spelen bij conflict en oorlog. Echter, welke rol dat precies is en hoe dominant of significant die is, is onderwerp van wetenschappelijk debat. Zo staan in de **neomalthusiaanse theorieën** de verhouding tussen de schaarste aan hulpbronnen en de steeds toenemende bevolkingsdruk centraal bij de verklaring van het ontstaan van conflicten. In de oorspronkelijke ideeën van Malthus zorgden hongersnoden voor een nieuw evenwicht tussen het aanbod van voedsel en de groeiende bevolking, maar dat idee is achterhaald door de snelle technologische voortuitgang in de landbouw.[4] Andere auteurs wijzen op de economische agenda's en belangen van conflictpartijen en van wat Tilly kenmerkend *violence entrepreneurs* heeft genoemd.[5] In een vroege studie naar de *benefits*

4 Malthus, *An Essay on the Principle of Population*.
5 Tilly, *The Politics of Collective Violence*.



Figuur 12.1: In deze spotprent wordt de Scramble for Africa bekritiseerd.

of war heeft Keen reeds beargumenteerd dat oorlogen niet irrationeel waren, maar werden gevoerd vanuit een gecalculeerde poging er economische voordelen mee te behalen.[6] Weer andere auteurs leggen de nadruk op armoede en de verdeling van rijkdom, getuige het gezegde 'Poverty breeds conflict'.

Bij hun bespreking van complexe hedendaagse conflicten stellen Goodhand en Hulme dat de competitie over macht en schaarse middelen een centrale dynamiek van deze conflicten vormt.[7] Hierbij is volgens hen sprake van 'roofzuchtige sociale formaties' geleid door krijgsheren en 'conflictentrepreneurs' die zich op basis van geweld en criminele praktijken verrijken ten koste van de bevolking. Zo kunnen *warlords* de bevolking intimideren, afpersen en hele gebieden leegplunderen. Duffield stelt in dit verband dat deze gewelddadige *borderlands* een creatie zijn van de kapitalistische economie, die op deze wijze de periferie kan controleren via grensoverschrijdende handel, monopolies en informeel protectionisme via lokale *strongmen* buiten de gebruikelijke staats- en marktmechanismes om.[8]

Ook Collier stelt dat hedendaagse conflicten beter kunnen worden verklaard door de economische *feasibility of predation* en de mogelijkheden voor *doing well out of war* dan door bijvoorbeeld politieke grieven.[9] Kaldor spreekt dan ook over de *new globalized war economy*:

6 Keen, 'The Economic Functions of Violence in Civil Wars'.
7 Goodhand & Hulme, 'From wars to complex political emergencies'.
8 Duffield, 'Globalization, transborder trade and war economies', 70.
9 Collier, 'Economic Causes of Civil Conflict and their Implication for Policy'.

> Strijdende partijen financieren zichzelf door plundering, de zwarte markt en steun van buiten, door o.a. het belasten van humanitaire hulp, [...] illegale handel in wapens, drugs of waardevolle grondstoffen zoals olie en diamanten. Al deze bronnen kunnen alleen maar worden benut door middel van voortdurend geweld zodat er een oorlogslogica in het functioneren van de economie wordt ingebouwd.[10]

In tegenstelling tot de klassieke stelling van Carl von Clausewitz dat oorlog een voortzetting van politiek met andere middelen is (zie hoofdstuk 4), suggereren deze auteurs in wezen dat het de voortzetting van economie met andere middelen is.

Het in internationale beleidskringen gevoerde **greed-versus-grievancedebat** over hedendaagse conflicten ging om de vraag of economische agenda's (hebzucht) nu aanleiding geven tot hedendaagse conflicten of dat het juist grieven van meer politieke aard waren die de partijen motiveerden tot strijd. In een aantal gezaghebbende publicaties en sessies over dit onderwerp (onder andere van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael) is geconcludeerd dat – zoals wel vaker – de waarheid in het midden ligt. Een eenzijdige nadruk op economische motieven zou onvoldoende recht doen aan de niet-materiële aspecten en motieven van conflict, terwijl een eenzijdige politieke analyse op zijn beurt de economische oorzaken en conflictdynamieken onvoldoende zou onderkennen. Ook werd aangegeven dat de relatieve rol van de ene factor ten opzichte van de andere kon variëren per fase van het conflict of per groep actoren. De eindconclusie was dat er een dynamische en multicausale aanpak moest worden gevolgd met voldoende aandacht voor land- en situatiespecifieke kenmerken. Deze genuanceerde stelling houdt een afwijzing in van simpele (neo)malthusiaanse benaderingen, die een monocausale of reductionistische verklaring voorstaan waarbij schaarste direct tot conflict leidt. Zoals geconstateerd door Paul Richards bestaat er geen 'Malthus with guns'.[11]

Echter, ook met de erkenning van deze conclusie werpt men terecht de schijnwerper op de vaak minder benadrukte economische kanten van hedendaags conflict. Ongeacht de vraag waarom een oorlog of rebellie is begonnen, houden Bannon en Collier bijvoorbeeld terecht vol dat rebellenbewegingen inkomsten moeten genereren om hun oorlogen te financieren.[12] Met name bij primaire grondstoffen met een hoge waarde, in het algemeen voor de export, is het relatief eenvoudig voor rebellen om geld at te persen, 'beschermingstarieven' van producenten te vragen, of zelf handel te drijven. In de recente oorlog in Oekraïne zien we dat de Russen kostbaarheden, voertuigen, metalen, voedsel en kunstschatten stelen.

---

[10] Kaldor, *New & Old Wars*, 9.

[11] Richards, *No Peace No War, An Anthropology of Contemporary Armed Conflicts*. 2005, 6-8.

[12] Bannon & Collier, *Natural Resources and Violent Conflict*, 2003, 4.

Figuur 12.2: Thomas Malthus.

Daarnaast is er aandacht gekomen voor de *resource abundance* of de *resource curse*, wat inhoudt dat grote hoeveelheden van gemakkelijk te plunderen grondstoffen geweld neigen aan te trekken. Voorbeelden zijn de rijkdommen aan diverse grondstoffen in landen zoals de DRC, Sierra Leone, Liberia en Angola, die lokaal overvloedig aanwezig zijn, maar op wereldschaal uiteraard schaars en kostbaar zijn. Door het verband van deze geweldseconomieën met mondiale markten is de rol van de internationale handel en het zakenleven onder een vergrootglas komen te liggen als zijnde medeplichtig aan een aantal oorlogen in de jaren 1990 en 2000.[13] In verband hiermee is bepleit om markten voor 'conflictvrije' goederen op te zetten, en 'conflictsensitief' zakendoen te bevorderen als onderdeel van een grotere nadruk op 'maatschappelijke verantwoord ondernemen', in het Engels aangeduid met *corporate social responsibility*, en grondig onderzoek te doen naar de herkomst van inkomsten afkomstig van natuurlijke hulpbronnen, zoals verder uitgewerkt in de volgende paragraaf.

Regulering van goederenstromen en inkomsten uit conflictgebieden

De internationale verwevenheid van economie en oorlog, bijvoorbeeld via afzetmarkten, witwaspraktijken, financiële en goederentransacties en wapenhandel, leidt steeds meer tot discussies over **maatschappelijk verantwoord onderne-**

[13] Brown et al., *Trade, Aid and Security*.

men, gedragscodes voor het bedrijfsleven en de vraag welke rol de private sector kan spelen als een partner in conflictpreventie en conflictoplossing. Het Prince of Wales Business Leaders Forum in Engeland heeft bijvoorbeeld samen met International Alert en de Council on Economic Priorities een interessante publicatie over deze materie uitgebracht, getiteld 'The Business of Peace'.[14]

In de jaren 1990 en 2000 ontstonden er verhitte discussies over bloeddiamanten in relatie tot de oorlogen in Angola, Sierra Leone en Liberia. Dit leidde onder meer tot het Kimberley-proces dat conflictvrije diamanten poogde te certificeren. De grondstof coltan,[15] bijgenaamd *black gold*, die in mobiele telefoons en laptops en geavanceerde electronica voorkomt, was een belangrijk doelwit in – en daarmee aanjager van – het Congolese conflict. Al in 2001 is een coalitie van internationale ngo's, waaronder het Nederlandse ICCO[16], Kerken-in-actie en Pax Christi, een campagne onder de veelzeggende titel 'No Blood on my Mobile' gestart.[17]

In Soedan bleek olie een belangrijke factor te vormen in het conflict tussen Soedan en het toenmalige Zuidelijk Soedan, waarbij de Soedanese regering met die olie-inkomsten militaire campagnes kon bekostigen. Dit leidde tot grove schendingen van de mensenrechten en gewelddadige conflicten op lokaal niveau. In de Soedanese oliesector waren diverse landen en belangen gemoeid, onder andere van maatschappijen uit verschillende Europese landen, Canada, Maleisië en China. Koninklijke Olie (Shell) had een raffinaderij in Port Soedan en zou ook de Soedanese luchtmacht bevoorraden.[18] Het Nederlandse bedrijf Trafigura Beheer BV exporteerde ruwe olie uit Soedan. De betwiste rol van de olie in het Soedanese conflict leidde tot het opzetten van de European Coalition on Oil in Sudan (ECOS), die met een jarenlange internationale campagne en lobby – mede geleid door de Nederlandse ngo IKV Pax Christi – de omstreden rol van olie als een conflictgoed aan de orde stelde.[19]

Deze ontwikkeling in Soedan kan als exemplarisch worden gezien voor het toenemende bewustzijn en aantal beleidsinitiatieven op dit terrein bij zowel inter- of supranationale organisaties en overheden als de niet-gouvernementele sector. Conca et al. geeft een goed overzicht van dergelijke initiatieven in de eerste jaren van de 21ste eeuw.[20] Ook volgen er al snel allerlei thematische en casestudies die de problematiek agenderen en uitdiepen. Een rapport van het Engelse Department for International Development (DFID) beschrijft bijvoorbeeld tot in detail de uitgaande

14 Nelson, 'The Business of Peace'.
15 Coltan staat voor columbo-tantaliet en bestaat uit de zeldzame metalen columbium/niobium en tantalum.
16 ICCO stond oorspronkelijk voor Interkerkelijk Coördinatie Commissie Ontwikkelingshulp, maar wordt nu als zelfstandige naam gebruikt.
17 Cuvelier & Raeymakers, *European Companies and the Coltan Trade*.
18 Frerks, 'The European Coalition on Oil in Sudan'.
19 Ibid.
20 Conca et al., 'Building Peace through Environmental Cooperation.'

handelsstromen van natuurlijke hulpbronnen en andere goederen uit de DRC naar het Grote Merengebied en Oost-Afrika.[21]

Het is nauwelijks mogelijk en nuttig een volledig beeld te geven van alle initiatieven die in een relatieve korte periode zijn genomen om de handel in conflictgoederen en natuurlijke hulpbronnen te controleren, te certificeren of uit te bannen. We volstaan daarom met een beperkte selectie van deze initiatieven en wie daarachter zitten. We behandelen eerst de VN als hoogste internationale instantie, dan andere internationale initiatieven, de ngo's en het bedrijfsleven zelf. Dan volgen nog de initiatieven per grondstof, de *commodity tracking regimes* (CTR's).

De **Verenigde Naties** en de **Veiligheidsraad** zijn zich al lange tijd bewust van het verband tussen natuurlijke hulpbronnen en conflict. Zo zijn er sancties aangenomen, en comités en expertgroepen opgezet. Ook zijn verscheidene vredesmissies zoals UNMIL, UNOCI en MONUC geautoriseerd om sanctieregimes te monitoren en uit te voeren. In 1993 nam de Veiligheidsraad al een olie-embargo aan tegen de rebellengroep UNITA in Angola. In 1997 en 2000 legde de VR olie- en diamantsancties op aan Sierra Leone, en in 1998 een diamantembargo tegen UNITA. In 2001 en 2003 kreeg Liberia te maken met diamant- en houtembargo's en Ivoorkust kreeg diamantsancties opgelegd in 2005. Op de Wereldtop in 2005 nam de VR Resolutie 1625 aan, waarin de Raad zijn vastberadenheid uitsprak om actie te ondernemen tegen de illegale exploitatie en handel in natuurlijke grondstoffen en hoogwaardige goederen in gebieden waarin dit bijdraagt aan de uitbraak, escalatie of continuering van gewapend conflict.[22]

De Development Research Group van de Wereldbank heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan de formulering van inzichten en beleidsvoornemens bij de relatie tussen natuurlijke hulpbronnen en conflict door een onderzoeksproject over de economie van burgeroorlog, misdaad en geweld uit te voeren.[23] Speciaal rond het beheer van natuurlijke hulpbronnen behandelen ze allerlei maatregelen: verhoogde transparantie van inkomsten, certificatie van oorsprong, controle van de financiering van illegale goederen, onderzoek naar illegale betalingen, en het aantrekken van gereputeerde ondernemingen naar riskante gebieden.

Het Extractive Industries Transparency Initiative (EITI), gelanceerd door de Britse premier Tony Blair op de World Summit for Sustainable Development in 2002, beoogt de transparantie en verantwoording van inkomsten uit de extractieve industrie te bevorderen. EITI is een vrijwillig initiatief van een coalitie van bedrijven, regeringen, investeerders en maatschappelijke organisaties. Via het EITI kunnen burgers regeringen en industrieën aansprakelijk houden voor de oorsprong en het gebruik van inkomsten afkomstig uit de extractieve industrie. Soortgelijke initiatie-

---

21 Department for International Development, *Trading for Peace*.

22 United Nations Security Council, 'Resolution 1625.'

23 Bannon & Collier, *Natural Resources and Violent Conflict*, 2003.

ven zijn ondernomen door de G8 (*Declaration on Fighting Corruption and Improving Transparency*), het IMF (*Code of Good Practices on Fiscal Transparency*), OECD (*Best Practices for Budget Transparency,* en de *Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas*). Sectie 1502 van de Dodd-Frank Act aangenomen door het Amerikaanse Congres in 2010 bevat een openbaarmakingsclausule die bedrijven dwingt om na te gaan of hun producten conflictmineralen bevatten.

Het probleem van de meeste van deze regelingen is echter dat ze vaak afhangen van de medewerking van regeringen en bedrijven die zelf in de illegale goederenhandel betrokken zijn en geen belang hebben dit openbaar te maken. Sommige landen hebben *off-budget funds* opgericht waar deze inkomsten worden heen gesluisd en die buiten het normale toezicht vallen. In andere landen zoals Indonesië en eerder Chili waren hoge militairen betrokken bij deze zaken, wat de toepassing van transparantieregels compliceerde.

Er zijn vele **ngo-campagnes** gericht op de bevordering van transparantie, zoals de eerdergenoemde European Coalition on Oil in Sudan gecoördineerd door het Nederlandse IKV Pax Christi Netherlands. Een ander bekend voorbeeld is de Publish What You Pay-campagne aangevoerd door Global Witness en George Soros.

Ook heeft het **bedrijfsleven** zelf diverse initiatieven ondernomen. Het Global Reporting Initiative bevat economische, milieu- en sociale rapportagerichtlijnen voor bedrijven. Bij het Mining, Minerals, and Sustainable Development-project (MMSD) werken mijnbouwbedrijven samen met Transparency International om de transparantie van overeenkomsten tussen mijnbouwfirma's en overheden te vergroten. Een ander voorbeeld is de UN Global Compact waar bedrijven rapporteren over welke concrete maatregelen ze hebben genomen en welke lessen ze hebben geleerd.

Een laatste vorm van regelingen zijn de **commodity tracking regimes** (CTR's) die zich op specifieke onderwerpen of goederen richten (kinderarbeid, mensenrechten, conflictgoederen). Het bekendste voorbeeld van een CTR is het Kimberley-certificatieproces voor diamanten waar 'zuivere' diamanten worden onderscheiden van 'bloeddiamanten'. Het Kimberley-proces heeft een VN-mandaat, bestaat al meer dan twintig jaar en telt inmiddels 85 landen die meer dan 99 procent van de ruwediamantproductie vertegenwoordigen. Het systeem werkt op basis van Kimberley-procescertificaten, die de authenticiteit van de ruwe diamanten moeten waarborgen. Hoewel behoorlijk effectief, is het systeem niet geheel waterdicht. Soms wordt met de certificaten geknoeid. Zo doken er recent in de DRC, Angola, Ghana en Maleisië namaakcertificaten op en zijn er vanwege het Kimberley-proces waarschuwingen uitgegaan naar handelaren.[24] Dit op zichzelf geeft wel aan dat het proces redelijk goed werkt. Een ander voorbeeld van een CTR is het Forest Stewardship Council voor (tropisch) hout. Hoewel dit vooral gericht is op duurzame

[24] Kimberley Process, 'Enforcement'.

Figuur 12.3: Kimberley-proces.

houtproductie, heeft het ook goed gewerkt om het illegaal kappen van bossen in conflictgebieden – en daarmee de financiering van conflicten – tegen te gaan.

De meeste CTR's bevorderen gemeenschappelijke definities en rapportagevereisten en -structuren, informatie-uitwisseling, het labelen van goederen en het volgen van de keten, naleving en afdwinging, en capaciteitsopbouw onder de partners. Hoewel CTR's met dezelfde problemen kampen als de eerdergenoemde initiatieven van overheden en ngo's, bestaat er desalniettemin enig optimisme over hun uitwerking, mede vanwege de bewustwording van de consumenten en het belang dat bedrijven hechten aan hun reputatie (en omzet).

Naast deze initiatieven om negatieve effecten van handel en zakendoen in conflictgebieden tegen te gaan, hebben bedrijven zich ook ingespannen om een positieve en actieve bijdrage te leveren aan vredesopbouw en verzoening. **Transnationale ondernemingen** (TNC's) hebben geprobeerd om in conflictzones als *agents of peace* op te treden. Zo heeft het Zuid-Afrikaanse diamantbedrijf De Beers, dat eerst in conflictdiamanten handelde, meegedaan aan initiatieven om conflict te voorkomen of op te lossen, via de Voluntary Principles on Security and Human Rights (VP's) en het Kimberley Process Certification Scheme. Vaak nemen TNC's **conflictpreventie** op als onderdeel van hun corporate-social-responsibilitybeleid.[25] Rieper stelt dat TNC's op diverse manieren kunnen bijdragen aan vrede; op zijn minst door geen schade toe te brengen, door de grondoorzaken van conflict weg te nemen, door bij te dragen aan vredeprocessen die het conflict helpen oplossen, of andere factoren op

[25] Rieper, 'Corporate Social Responsibility in Zones of Conflict', 1.

macro- of microniveau beïnvloeden die een proactieve of positieve bijdrage kunnen leveren.[26]

Bedrijfsleven en vredesbevordering

Tot nu toe hebben we vooral aandacht geschonken aan de relatie tussen bedrijfsleven en conflict, of het beheersen of sanctioneren daarvan. Het bedrijfsleven kan ook een positieve rol spelen en bijdragen aan **vredesbevordering**. Het ligt voor de hand te veronderstellen dat het bedrijfsleven in het algemeen baat heeft bij vrede en stabiliteit, omdat in dergelijke omstandigheden hun zaken beter floreren. Zo rapporteerde het Colombiaanse zakenleven in een landelijke survey dat ze productiever en innovatiever zouden zijn en meer mensen tewerkstellen als er geen conflict was. Ook zouden ze minder hoeven te investeren in veiligheid.[27] Merdal en Mousavizadeh stellen in hun analyse dat de lokale private sector een positieve en stabiliserende rol kan spelen in postconflictsituaties, zoals bij de levering van basisvoorzieningen, het herstellen van lokale infrastructuur, directe en indirecte steun aan het vredesproces en het herstellen van wederzijds vertrouwen, naast het bevorderen van duurzame ontwikkeling en het versterken van lokale gemeenschappen.[28] Deze auteurs merken op dat het hier geen *silver bullet* of 'magische oplossing' betreft, maar het gaat om een mogelijke nuttige bondgenoot, naast vormen van overheids- en internationale programma's. Met name in de gevoelige postconflictfase met al zijn problemen en uitdagingen is het mkb geschikt om banen te verschaffen en in lokale behoeften te voorzien.

In de recente *Afrikastrategie Nederlands bedrijfsleven* van VNO-NCW en het mkb wordt helaas geen aandacht besteed aan conflictsensitief ondernemen. Corruptie en veiligheidsissues worden slechts benoemd als factoren die het ondernemen kunnen bemoeilijken.

Tot slot gaan we in op de rol van private military companies, een voorbeeld bij uitstek van een gewapende niet-statelijke actor.

Private military companies

Private military companies (PMC's)[29] zijn bedrijven die diensten leveren in de veiligheids- en militaire sector. De diensten die ze aanbieden zijn zeer divers:

---

26 Ibid., 13-14.

27 Kiley, 'Exploring the Peace Dividend: Perceptions of Armed Conflict Impacts on the Colombian Private Sectors'.

28 Berdal & Mousavizadeh, 'Investing for Peace'.

29 Naast private military companies worden de termen *private military and security companies* (Alexandra, Baker & Caparini, 'Private Military and Security Companies'; Lovewine 'Outsourcing the Global War on Terrorism'),

van ondersteuning zoals logistiek, trainingen, het onderhouden en repareren van belangrijke infrastructuur tot het verzamelen van inlichtingen en gevechtsdiensten.[30] Het concept van milities voor geld is geen nieuw fenomeen, vanaf de middeleeuwen tot halverwege de negentiende eeuw was dit een bekende manier van oorlogsvoering.[31] In hoofdstuk 13 over gewapende niet-statelijke actoren wordt meer over milities verteld. In dit huidige hoofdstuk richten we ons specifiek op bedrijven die militaire diensten aanbieden. Vanaf halverwege de twintigste eeuw zijn PMC's in belang toegenomen, al helemaal in de afgelopen dertig jaar.[32]

Een bekend voorbeeld van het gebruik van PMC's is door de Verenigde Staten in Irak en Afghanistan met betrekking tot de war on terror. Op het hoogtepunt in maart 2011 was er meer privaat militair personeel gestationeerd in Afghanistan en Irak (155.000) dan reguliere troepen (145.000).[33] De taken werden volgens het Department of Defence van de Verenigde Staten onderverdeeld in drie categorieën: inlichtingen, logistiek en reconstructie, en beveiliging.[34]

Het bijzondere van PMC's is dat ze het monopolie op geweld van staten lijken aan te tasten.[35] PMC's beschikken vaak over hun eigen materieel. Academi (voorheen Xe Services en Blackwater) heeft bijvoorbeeld toegang tot tanks, helikopters, vliegtuigen en pantservoertuigen naast een arsenaal aan 'light to heavy weaponry'.[36] Omdat PMC's bedrijven zijn, kunnen niet alleen staten, maar ook particulieren, non-gouvernementele organisaties en internationale organisaties ze inhuren. Dit brengt voor- en nadelen met zich mee. De voordelen zijn dat PMC's bestaan uit professionals in hun vakgebied en dat ze snel ingezet kunnen worden omdat ze niet gebonden zijn aan politieke structuren en dito besluitvorming. Dit is uiteraard ook direct een probleem. Juist omdat PMC's geen onderdeel zijn van het staatssysteem, is er geen of weinig publieke controle op het inzetten van PMC's. Als niet-statelijke actor hoeven PMC's zich bijvoorbeeld niet te verantwoorden voor hun acties onder internationale wetgeving; ook voldoen ze vaak niet aan het transparantievereiste waar een (democratische) staat wel aan moet voldoen.

Een ander probleem is dat PMC-medewerkers volgens het internationaal humanitair recht een onduidelijke status hebben. Staten die gebruikmaken van PMC's, zoals de VS, pleiten ervoor dat medewerkers van PMC's een civiele status hebben,

---

mercenaries (Alexandra, Baker & Caparini, 'Private Military and Security Companies'; McFate, 'The Modern Mercenary'; Axelrod & Dubowe, 'Mercenaries: A guide to Private Armies'), *private (military) contractors* (Francioni & Ronzitti, 'War by Contract'; gebruikt.

30 Alexandra et al., 'Introduction'.

31 Tonkin, 'State Control over PMSCs', 6.

32 Alexandra et al., 'Introduction', 2.

33 Médecins Sans Frontières, 'The Practical Guide to Humanitarian Law'

34 Lovewine, 'Outsourcing Global War or Terrorism', 1.

35 Max Webers (1948) definitie van de staat onderschrijft dat een van de kenmerken van een staat het monopolie op geweld is (Tonkin, 'State Control over PMSCs', 7).

36 Blackwater USA, 'PMCs Vs Mercenaries'.

zodat individuen werkzaam voor een PMC vervolgd kunnen worden voor misstappen en niet zijzelf als opdrachtgever. Medewerkers van PMC's zouden zichzelf echter liever willen profileren als combattanten om civiele wetgeving te ontlopen, waardoor de verantwoordelijkheid bij de opdrachtgever komt te liggen.[37] Hoewel het lastig is wetgeving omtrent PMC's te formuleren, zijn er wel pogingen geweest om het gebruik ervan te reguleren. De VS heeft bijvoorbeeld de Military Extraterritorial Jurisdiction Act uit 2000 (MEJA). Hierin wordt beschreven hoe er om moet worden gegaan met uitgezonden militair personeel en personeel dat door de Amerikaanse militaire dienst is ingehuurd als ze een misdrijf begaan.[38] Critici zeggen echter dat deze wet te veel ruimte voor eigen interpretatie biedt, waardoor in de praktijk veel misstanden niet aan het licht komen.[39]

De discussie over wetgeving omtrent PMC's is voornamelijk opgekomen nadat er videobeelden en ander bewijsmateriaal naar buiten kwam van medewerkers van de PMC's CACI International en Titan Inc. die geïnterneerden in Abu Ghraib martelden in 2004.[40] De repercussies voor de PMC's waren echter verwaarloosbaar. Zelfs nadat uit onderzoek was gebleken dat medewerkers medeplichtig waren aan de martelingen kreeg CACI International alsnog een nieuw contract van het Amerikaanse leger ter waarde van 23 miljoen dollar. Ook Titan Inc. kreeg een nieuw contract ter waarde van 400 miljoen dollar, ondanks dat onderzoek had aangetoond dat medewerkers deel hadden genomen aan de mishandelingen.[41]

Een ander voorbeeld van misstanden komt uit 2007, waarbij vier medewerkers van de PMC Blackwater omkwamen in Irak, waarna medewerkers van Blackwater eigenhandig een aanval met excessief geweld uitvoerden in de stad Falluja, met als resultaat meerdere burgerslachtoffers.[42] Hoewel schuld bewezen werd in het onderzoek dat erop volgde, werd de zaak geseponeerd omdat het aangeleverde bewijs gesaboteerd zou zijn.[43] Na toenemende kritiek naar aanleiding van deze incidenten zijn er geleidelijk stappen ondernomen om de wetgeving omtrent PMC's aan te scherpen; ook zijn er meerdere pogingen gedaan om deze wetgeving op internationale schaal toe te passen. In de VS zelf is de MEJA Act wat aangescherpt en zijn er nieuwe wetten voorgedragen, waarvan er overigens slechts enkele aangenomen zijn. In de internationale arena hebben het International Comittee of the Red Cross (ICRC) en de Zwitserse overheid het *Montreux-document* (2008) opgesteld met richt-

37 Cameron, 'Private Military Companies', 573-575.
38 'Military Extraterritorial Jurisdiction Act of 2000'.
39 Due-Gundersen, 'Private Military Companies in Iraq', 11.
40 Cameron, 'Private Military Companies', 574; Pleming, 'Blackwater under spotlight over Fallujah Incident'; Business & Human Rights Resource Centre, 'Abu Ghraib lawsuits against CACI, Titan (now L-3)'.
41 Business & Human Rights Resource Centre, 'Abu Ghraib lawsuits against CACI, Titan (now L-3)'; Due-Gundersen, 'PMCs in Iraq', 8-9.
42 Due-Gundersen, 'PMCs in Iraq', 9-10.
43 Ibid.

Figuur 12.4: De Abu Ghraib-gevangenis in Irak. Deze gevangenis werd bekend door beelden waarop Iraakse gevangenen gemarteld en vernederd werden door Amerikaans gevangenispersoneel.

lijnen en wettelijke verplichtingen voor de omgang met PMC's tijdens conflicten.[44] Dit document poogt PMC's te binden aan het internationale humanitaire recht waaraan staten gebonden zijn in conflictsituaties.[45] Dit legt de verantwoordelijkheid bij de staten om PMC's beter te reguleren en benadrukt dat hoewel commerciële bedrijven zelf niet gebonden zijn aan het internationale humanitaire recht, ze wel gebonden zijn aan de wetten van de verdragsstaat.[46]

Een ander document dat voortbouwt op het *Montreux-document* is de *International Code of Conduct for Private Security Service Providers* (2010).[47] Dit document betreft het oprichten van een extern controleorgaan en verbeterd toezicht op PMC's. Uiteindelijk hebben in totaal 46 staten, waaronder de Europese Unie, het Montreux-document ondertekend.[48] Hoewel het Montreux-document en de aanvullingen daarop een stap in de goede richting zijn van internationale regulering, blijft een zwak punt dat er

44 International Committee of the Red Cross, 'The Montreux Document'.
45 Due-Gundersen, 'PMCs in Iraq', 12.
46 Een contractstaat is de staat waarin de PMC is gevestigd. Overgenomen van Due-Gundersen, 'PMCs in Iraq'.
47 International Committee of the Red Cross, 'International code of conduct for Private Security Service Providers'.
48 Due-Gundersen, 'PMCs in Iraq', 13-16.

geen controle op naleving is. Het is uiteindelijk niet gelukt om een onafhankelijk extern controleorgaan op te richten. De controleverantwoordelijkheid ligt bij de contractstaten zelf, maar deze hebben niet altijd de expertise of financiële middelen om hun taak adequaat uit te voeren, terwijl soms ook de politieke wil daartoe ontbreekt. Daarnaast hebben staten zelf de vrijheid om te definiëren wat ze verstaan onder een PMC en wat voor taken er aan PMC's toegeschreven mogen worden.[49] In combinatie met inadequate controle zorgt dit ervoor dat PMC's in een grijs gebied kunnen blijven opereren en dat slachtoffers van PMC's die misstanden hebben ondergaan heel moeilijk, of vaak helemaal geen bescherming of gerechtigheid kunnen krijgen.[50] Een probleem van een andere orde is dat door innovatie en nieuwe technologieën wetten op dit terrein snel verouderen.[51]

Het huidige onderzoek naar PMC's is gefragmenteerd en onvolledig, mede door hun snelle opkomst en groei, en de geheimhouding die hun werk omgeeft. Ook verschilt het huidige beeld steeds meer van de traditionele ideeën over huurlingen. De Amerikaanse overheid wil bijvoorbeeld in de VS gestationeerde PMC's gebruiken die alleen Amerikaanse staatsburgers aannemen. Dit wijkt af van de klassieke definitie van huurlingen waarbij herkomst onbelangrijk was.[52]

Moeten we wellicht anders gaan kijken naar de doctrine van het monopolie op geweld van de staat door het groeiend gespecialiseerde gebruik van PMC's? Hoe verhouden PMC's zich tot andere niet-gouvernementele actoren? Welke rol spelen of gaan PMC's spelen in cyberoorlogen? Het onderzoeksveld voor PMC's is breed en op veel gebieden nog onontgonnen terrein. Wat wel gezegd kan worden is dat door de flexibele inzet en het snelle aanpassingsvermogen van PMC's deze in de toekomst waarschijnlijk niet meer weg te denken zijn in militaire en veiligheidsarena's.[53] Dit maakt de gebrekkige regelgeving van PMC's een urgente problematiek.

Conclusie

De economie, allerlei economische actoren en hun belangen zijn nauw verbonden met oorlog en vrede. Niet alleen hebben oorlogspartijen fondsen nodig om te kunnen vechten, maar ook bedrijven, smokkelaars en roofbendes kunnen profiteren van oorlog en zij proberen die daarom niet zelden te bestendigen of vredespogingen te frustreren. Bovendien is de aanwezigheid van schaarse hulpbronnen in bepaalde landen of regio's vaak een oorzaak van gewelddadig conflict. In antwoord hierop

49 Ibid., 16.
50 Ibid., 17.
51 Percy, 'PMSCs: The Future for Research', 89.
52 Steinhoff, 'What are Mercenaries?', 20.
53 Percy, 'PMSCs: The Future for Research', 92.

hebben discussies over maatschappelijk verantwoord ondernemen steeds meer geleid tot de controle op en regulering van goederenstromen en inkomsten uit conflictgebieden. Het bedrijfsleven kan echter ook een positieve rol spelen door conflictsensitief te werken en bij te dragen aan vredesbevordering en postconflict-rehabilitatie.

Een specifiek onderwerp vormen bedrijven die diensten leveren in de veiligheids- en militaire sector, de private military companies. De inzet van deze bedrijven is omstreden wegens het gebrek aan regelgeving, controle en verantwoording met betrekking tot hun activiteiten, waardoor er pogingen zijn ondernomen een internationaal extern controleorgaan en verbeterd toezicht op te richten – vooralsnog zonder noemenswaardig resultaat.

Kernpunten

- Relaties tussen economische factoren en oorlog en vrede.
- De rol van geweldseconomieën en violence entrepreneurs.
- Regulering van goederenstromen en inkomsten uit conflictgebieden.
- Corporate social responsibility (maatschappelijk verantwoord ondernemen).
- Sanctieregimes, embargo's en commodity tracking systems.
- Private military companies.

Kernvragen

- Hoe hangen economie en oorlog met elkaar samen?
- Wat kan het bedrijfsleven doen om de vrede te bevorderen?
- Hoe beoordeel je de effectiviteit van sancties en commodity tracking systems?
- Wat zijn de zwakheden van dergelijke instrumenten?
- Wat zijn de voor- en nadelen van private military companies voor respectievelijk de opdrachtgever en de samenleving als geheel?

Aanbevolen literatuur

Berdal, M. & D. Malone (eds.). *Greed and grievance: Economic Agendas in Civil Wars*. Lynne Rienner, 2000.

Cameron, L. 'Private Military Companies: Their Status under International Humanitarian Law and Its Impact on Their Regulation.' *International Review of the Red Cross* 88, nr. 863 (2006): 573-98. doi:10.1017/s1816383106000683.

Collier, P. 'Economic Causes of Civil Conflict and Their Implication for Policy'. In *Turbulent Peace, the Challenge of Managing International Conflict*, onder redactie van C.A. Crocker et al., United States Institute of Peace, Washington, 2001, 143-162.

International Committee of the Red Cross, 'International code of conduct for Private Security Service Providers'. https://casebook.icrc.org/case-study/international-code-conduct-private-security-service-providers

Keen, D. 'Introduction.' *The Adelphi Papers. The Economic Functions of Violence in Civil Wars* 38, nr. 320 (1998): 9–13. doi:10.1080/05679329808449518

Nelson, J. 'The Business of Peace. The private sector as a partner in conflict prevention and resolution'. *International Alert*, 2000.

Rieper, S. 'Corporate Social Responsibility in Zones of Conflict', *PIPE* 18. Berlijn: Center for International Political Economy, 2013.

HOOFDSTUK 13

Gewapende niet-statelijke actoren

Georg Frerks

Inleiding

Een van de effecten van de traditionele statelijke aanpak van conflict en conflictanalyse was dat **gewapende niet-statelijke actoren** (*armed non-state actors*; ANSA's) lange tijd verwaarloosd werden. Hoewel er eigenlijk al eeuwenlang gewapende opstanden tegen het heersende gezag, afscheidings- en antikoloniale oorlogen door allerlei groeperingen plaatsvonden, is de wetenschappelijke studie van deze ANSA's pas gedurende de laatste decennia in een stroomversnelling geraakt. Dit was mede het gevolg van de vaststelling dat na de Tweede Wereldoorlog bij meer dan grofweg 90 procent van de oorlogen een niet-statelijke actor was betrokken en dat deze oorlogen dus eerder intrastatelijk dan interstatelijk waren, hoewel er vrijwel altijd wel sprake was van enigerlei inmenging van buitenlandse staten. De studie van ANSA's kreeg een verdere impuls door de terroristische aanslagen van 9/11 in de VS en een golf van terroristische aanslagen in Europa, en werd aangewakkerd door de opkomst van en angst voor Al Qaida en ISIS. Hoewel terroristische bewegingen als zodanig niet nieuw waren, zorgden ze er wel voor dat de schijnwerper sterk op terrorisme en antiterrorisme kwam te liggen. Daarna zijn er veel studies verschenen naar de uiteenlopende aard, motieven en handelswijzen van ANSA's en de beste aanpak hoe ermee om te gaan.

In dit hoofdstuk gaan wij in op de verschillende categorieën van gewapende niet-statelijke actoren: opstandelingen (rebellen), terroristen, zelfmoordterroristen, milities, extremisten en (criminele) bendes. Ook staan we stil bij rebellen die erin slagen hele gebieden onder hun controle te krijgen en hier een vorm van rebellenbestuur te installeren (*rebel governance*); dit helpt hen vaak als basis voor hun strijd tegen het heersende gezag en om, in bepaalde gevallen, legitimiteit onder de bevolking te verwerven. Als laatste ga ik kort in op de geschiedenis van terrorisme en extremisme in Nederland en de huidige pogingen terrorisme en extremisme te bestrijden: contraterrorisme. Hierbij verwijs ik voornamelijk naar het *56ste Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland* van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding

en Veiligheid (NCTV) en de *Nationale Contraterrorisme Strategie 2022-2026* van de Rijksoverheid.[1]

Rebellen, revolutionairen of opstandelingen

Rebellen, revolutionairen of opstandelingen zijn actoren die zich verzetten en de wapens opnemen tegen de (wettige) regering of het heersende gezag. Ook worden wel de woorden muiterij of **guerrilla** gehanteerd.

Opstanden tegen het heersende gezag zijn al zo oud als de weg naar Rome. Zo kwamen in het jaar 28 na Chr. de Friezen in opstand tegen de Romeinen, gevolgd door de Bataafse Opstand in het jaar 68. De meeste Romeinse heersers en keizers hadden te kampen met opstanden binnen het grote Romeinse Rijk en konden de opstandige volkeren soms maar met moeite onder de duim houden.

Ook in het moderne Europa van na de middeleeuwen waren opstanden schering en inslag. Het Verenigd Koninkrijk zag de Yorkshire Rebellion in 1469, een hele reeks opstanden in de zestiende eeuw die bekend zijn geworden als de Tudor Rebellions, en de opstanden in en afscheiding van Ierland in het begin van de twintigste eeuw – om maar enkele van de vele voorbeelden te noemen. Tot slot had het land natuurlijk ook nog te maken met de Troubles in Noord-Ierland van de jaren 1960 tot de ondertekening van het Goede Vrijdagakkoord op 10 april 1998.

Vrijwel alle grote rijken hebben met opstanden en revoluties te maken gehad: de Chinese keizers, de Russische tsaren, de Ottomaanse sultans, de Habsburgers, de Bourbons, enzovoort. Ook waren er opstanden tegen het koloniale gezag: tegen het Spaanse koloniale gezag in Latijns-Amerika aan het eind van de achttiende en begin negentiende eeuw tot en met de onafhankelijkheidsstrijd van de Britse, Portugese, Franse en Nederlandse koloniën in Afrika en Azië in de twintigste eeuw. Ook noemenswaardig zijn de terugkerende slavenopstanden in de Guyana's en de Cariben.

Een specifieke categorie zijn opstanden van boeren die door lokale landheren werden uitgebuit of hun bestaansbasis in gevaar zagen komen door het oprukkende kapitalistisch systeem.[2] Ook waren er opstanden onder het 'gewone' volk: broodopstanden, *workers rebellions*, opstanden van mijnwerkers en diamantslijpers en, in de koloniën, van slaafgemaakten en plantagearbeiders. Vaak waren deze opstanden een uiting van ongenoegen over hoge belastingen, slechte behandeling en voorzieningen, en uitbuiting. Hoewel ze niet altijd tot een verandering van het regime leidden, werden er wel vaak verbeteringen in de omstandigheden of nationale wetgeving afgedwongen.

---

1 Ministerie van Justitie en Veiligheid, *Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 56*; Ministerie van Justitie en Veiligheid, *Nationale Contraterrorismestrategie*.

2 Zie bijvoorbeeld: Jenkins, 'Why do peasants rebel?'; Wolf, *Peasant Wars of the Twentieth Century*.

Figuur 13.1: Muurschildering ter herinnering van Bloody Sunday in Derry, Noord-Ierland. Tijdens de Troubles openden op 30 januari 1972 Britse soldaten het vuur op katholieke demonstranten.

Opstanden van de laatste paar eeuwen zijn globaal in te delen. In de laatnegentiende eeuw waren de opstanden of revoluties voornamelijk **anarchistisch of socialistisch/marxistisch** van origine, in de twintigste eeuw waren ze vooral **socialistisch/sociaaldemocratisch** en later – in de voormalige kolonieën – **nationalistisch** (op onafhankelijkheid) georiënteerd, terwijl ze in de 21ste eeuw voornamelijk **jihadistisch/fundamenteel-islamitisch en rechts-extremistisch** van aard waren. Ook zijn er allerlei **democratische** revoluties geweest waar de bevolking al dan niet met succes in opstand kwam tegen een autocratisch of dictatoriaal regime. Vele van deze opstanden verliepen vreedzaam en worden vaak aangeduid als 'fluwelen revolutie'. Voorbeelden zijn de Fluwelen Revolutie in Tsjechoslowakije in 1989, de Anjerrevolutie in Portugal in 1974 en meer recentelijk de Arabische Lente. Ook de Bataafse Revolutie in Nederland tussen 1794 en 1799 kan als een fluwelen revolutie worden beschouwd. In dit hoofdstuk concentreren we ons verder vooral op gewapende niet-statelijke actoren en worden deze vreedzame omwentelingen buiten beschouwing gelaten.

Rebellie, opstanden en revoluties zijn wijdverspreid. In feite kun je vrijwel elk land googelen in combinatie met 'rebellie' of 'opstand' en je vindt wel een paar treffers. Sommige opstanden betreffen vetes binnen een bepaalde dynastie of rondom de opvolging van een vorst. In andere gevallen gaat het om de afscheiding van een eigen (natie)staat van het moederland op basis van nationaliteit, regionale of

religieuze identiteit. De kaarten van de wereld over de afgelopen eeuwen vertonen opvallende veranderingen die vaak verbonden zijn met opstanden, separatisme en onafhankelijkheidsbewegingen. Zo ligt de opstand van de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden tegen de Spaanse koning onder leiding van Willem van Oranje aan de basis van het ontstaan van het huidige Nederland.

Opstanden, rebellie en revoluties zijn niet slechts verschijnselen uit het verleden. Zo vermeldt Beckett dat een survey uit 1983 een totaal van 569 guerrilla- of terroristische groepen telde en hij vervolgt dat opstanden ook na de dekolonisatie en de val van de Sovjet-Unie nog evenveel voorkomen als daarvoor.[3] Nog steeds komen mensen in opstand tegen onrecht en onderdrukking of voor hun eigen etnische of religieuze identiteit en vrijheid. Vaak herkennen ze zich niet in het boven hen gestelde gezag en ervaren dat niet als legitiem. Het verzet daartegen gaat soms met vreedzame middelen, maar niet zelden ook met wapens. Ook de reactie van de zittende macht gaat vrijwel altijd gepaard met geweld en repressie, zodat er vaak een wisselwerking van geweld ontstaat waarbij het ene geweldsincident het andere uitlokt.

Hoewel opstanden en rebellie meestal hun oorsprong vinden in lokale omstandigheden, worden dergelijke groepen niet zelden ondersteund of soms zelfs opgericht door **buurlanden**, om bijvoorbeeld hun etnische 'broeders' over de grens te steunen, het buurland te destabiliseren of zelfs die gebieden te willen inlijven, zoals Rusland heeft gedaan in de Krim en Oost-Oekraïne.

Rebellenbestuur (*rebel governance*)

Omdat veiligheidsstudies zich lang voornamelijk op staten heeft gericht, is het belangrijk beter zicht te krijgen op niet-statelijke actoren die in opstand komen tegen de bestaande regering, deze willen vervangen door hun eigen regime of willen afscheiden van het moederland. Het gaat er niet alleen om te begrijpen hoe deze hun aanhang mobiliseren, al dan niet geweld toepassen, vaak tegen een bestaande staat of (delen van) de bevolking, maar ook hoe ze de gebieden onder hun eigen controle besturen.

Wanneer er sprake is van territoriale controle over een bepaald gebied richten rebellen daar vaak een zekere vorm van **bestuur** in. Dat geeft hun niet alleen een claim op hegemonie en soevereiniteit, maar maakt het hun ook mogelijk informatie te verkrijgen, belastingen te heffen en rekruten te werven. Ook hopen ze door het leveren van basale voorzieningen, veiligheid, publieke orde en sociale diensten als onderwijs en ziekenzorg, steun en legitimiteit onder bevolking te verwerven. Op deze wijze kan ook de strijd tegen de vijand worden gerechtvaardigd. Kasfir legt uit

[3] Beckett, 'The future of insurgency'.

dat: '*guerrilla governance* verwijst naar de reeks van mogelijkheden voor organisatie, autoriteit en verantwoording die voortkomen uit de dagelijkse interactie tussen guerrilla's en burgers.'[4] Dit kunnen ad-hoc of structurelere arrangementen zijn die gebaseerd zijn op elementen van dwang of vrijwillige aanpassing. Let wel: bedenk dat rebellenbestuur niet alleen afhangt van dwang of dienstverlening, maar ook – en wellicht voornamelijk – van de legitimiteit ervan in de hoofden van de burgers. Dit kan worden vergeleken met een soort van 'sociaal contract' en is gebaseerd op de perceptie dat de opgelegde regels juist en rechtvaardig zijn. Zonder deze erkenning van de volgelingen is er geen **legitimiteit** van een beweging of haar ideeën.

Om dit te bereiken zijn veel rebellenbewegingen in feite bezig met een soort van parallel of competitief staatsproject. De rebellen proberen in wezen de staat na te doen (***state mimicry***) om zo aan te tonen dat ze een waardig alternatief voor de bestaande orde vormen. Ook gaat dit vaak samen met allerlei vormen van symboliek waarbij de staat wordt geïmiteerd (vlaggen, volksliederen, salueringen, stempels, uniformen, nationale bloemen en dieren). Rebellenbestuur kan bestaan naast, samen met, of in strijd met het staatsbestuur. Soms concentreren de rebellen zich op een paar cruciale sectoren en laten de rest over aan de regering. Zo namen de Tamil Tigers veiligheid, politie, rechtspraak in eigen handen en lieten ze de Sri Lankaanse overheid het (kostbare) onderwijs en de ziekenzorg verzorgen binnen de door hen aangegeven kaders. De Taliban concentreerde zich op de sharia-rechtsspraak. We spreken in dit verband wel over een hybride of gelaagd bestuur (*multilayered governance*). Dit maakt de situatie in een bepaald gebied soms erg complex en onoverzichtelijk, omdat er op een bepaald moment meerdere vormen van governance tegelijk voorkomen.

Studies naar rebellenbestuur zijn van belang om aan te geven op welke wijze deze groepen in de praktijk opereren en steun, aanhang en legitimiteit verwerven. Internationale militaire vredes- of stabilisatiemissies komen deze situaties herhaaldelijk in de praktijk tegen. Ook compenseren zulke studies de exclusieve focus op statelijke actoren die lang in internationale studies opgeld deed, maar niet meer de hedendaagse werkelijkheid weerspiegelt.[5]

Terrorisme

De afgelopen decennia is **terrorisme** veruit het meest besproken onderwerp binnen conflict- en veiligheidsstudies. De terroristische aanvallen op doelen in de VS op 9/11 en in Europa hebben het onderwerp in het midden van de politieke, media- en

4 Kasfir, 'Dilemmas of Popular Support in Guerilla War: The National Resistance Army in Uganda, 1981-86'.

5 Zie voor meer details: Duyvesteyn et al., 'Reconsidering Rebel Governance'; Kasfir, Frerks & Terpstra, 'Introduction: Armed groups and multi-layered governance'; Terpstra & Frerks, 'Rebel Governance and Legitimacy: Understanding the impact of rebel legitimation on civilian compliance with the LTTE rule'.

Figuur 13.2: Sinds de aanslagen van Al Qaida in de Verenigde Staten op 11 september 2001 zijn de aandacht en angst voor terrorisme sterk toegenomen. De 9/11-aanslagen zijn ook het startpunt voor de war on terror.

wetenschappelijke aandacht gebracht. Maar ondanks al deze aandacht blijft terrorisme een glibberig onderwerp. Dit heeft meerdere oorzaken.

In de eerste plaats bestaat er geen consensus over een eenduidige definitie. Er bestaan meerdere en uiteenlopende omschrijvingen van het begrip. Terrorismeexpert Alex Schmid telde al 109 verschillende definities in zijn publicatie uit 1984,[6] en daar zijn sindsdien nog talloze bijgekomen. Sommige auteurs stellen dan ook dat een onomstreden definitie van terrorisme niet mogelijk is. Verder is de aard van terrorisme veranderd sinds de oorsprong die wel wordt gelokaliseerd in de Franse Revolutie, die in wezen een opstand was tegen de absolute monarchie en een fundamentele politieke en sociale omwenteling teweegbracht. In bepaalde episoden van de Franse Revolutie was er sprake van een schrikbewind door de uitvoerende macht, die bekend geworden is onder de naam La Terreur. Tot slot is terrorisme met negatieve emoties en connotaties beladen en wordt het begrip politiek gebruikt en gemanipuleerd om tegenstanders te etiketteren en te kunnen aanpakken. Het is dus goed te bedenken dat 'terrorisme' of 'terrorist' ook een frame is dat sociaal wordt geconstrueerd voor bepaalde oogmerken, zoals mooi geanalyseerd door Bhatia, en

6 Schmid, *Political Terrorism: A Research Guide*.

Norris et al.[7] Ook is het niet zo gemakkelijk een overzicht te krijgen van de schaal en omvang van terrorisme in het algemeen of de trends. Dit komt omdat er allerlei verschillende rapportages de ronde doen met elk hun eigen definities, methodes en aanpakken. In sommige landen worden überhaupt geen cijfers gepubliceerd, omdat dit een erkenning zou zijn van verzet tegen het regime, zoals in het toenmalige Oostblok. Er is bijvoorbeeld zeer weinig bekend over terreuraanslagen binnen de Soviet-Unie. Pas na de val van de Sovjet-Unie komt terrorisme door Tsjetsjeense terroristen in de jaren 1990 naar voren.

Behalve de rapportages over Nederland die later in dit hoofdstuk aan de orde komen, is het *EU Terrorism Situation and Trend Report* (TE-SAT), dat jaarlijks door Europol wordt uitgebracht, een nuttige bron. Het TE-SAT is het meest volledige rapport over de situatie en trends met betrekking tot terrorisme in de lidstaten van de EU.[8]

Ondanks al deze complicaties doen er wel een aantal beschrijvingen van terrorisme de ronde die enig houvast bieden. Zo schreef Laqueur al in 1986 dat de meeste experts het erover eens zijn dat terrorisme het gebruik met of de dreiging van **geweld** omvat, dat het een manier van strijden of een strategie is om bepaalde (ideologische) doelen te bereiken, dat het erop is gericht het slachtoffer angst in te boezemen, dat het genadeloos is en zich weinig aantrekt van humanitaire normen, en dat publiciteit een wezenlijke factor is in de terroristische strategie.[9] Zelf definieert Laqueur terrorisme als het illegitieme gebruik van geweld op onschuldige mensen om een politiek doel te bereiken. De vraag is dan wel wie bepaalt wat illegitiem is en wat niet. Dat is vaak een subjectieve of politiek gekleurde opvatting. Hierover verschillen uiteraard de meningen. Terrorisme-expert Van Leeuwen stelt:

> De meeste definities van terrorisme hebben een aantal elementen gemeen. Als terroristisch doel geldt altijd: het buiten het reguliere democratische proces om afdwingen van verregaande politieke of maatschappelijke veranderingen. Als terroristische methode geldt: het aanjagen van angst bij machtsdragers of bevolkingsgroepen, door het gebruiken van of dreigen met fysiek geweld of ernstige maatschappelijke ontwrichting.[10]

Tegenwoordig is er steeds meer aandacht voor **staatsterrorisme**, of ***terrorism from above*** (TFA), waarbij staten terreur uitoefenen richting hun eigen bevolking. Dit begrip is echter controversieel, omdat ook wel gesteld wordt dat de staat als enige het geweldsmonopolie bezit, het geweld daarmee een wettelijke basis heeft

---

7 Bhatia, 'Fighting words: naming terrorists, bandits, rebels and other violent actors'; Norris, Kern & Just, *Framing terrorism: The News Media, the Government and the Public.*

8 Zie voor de editie van 2022: Europol, 'European Union Terrorism Situation and Trend Report'.

9 Laqueur, 'Reflections on terrorism.'

10 Leeuwen, 'Vervorming van Het Begrip Terrorisme'.

en in principe legitiem wordt uitgeoefend. Het is in de praktijk natuurlijk duidelijk dat verschillende staten niet volgens de wet en op legitieme wijze, maar juist in strijd met de nationale wetgeving, algemene rechten van de mens en internationale conventies hun eigen bevolking hebben geterroriseerd. Voorbeelden zijn het bewind van Franco, Videla of Pinochet, of recentelijk Poetin, Al-Assad en Erdoğan, en zou er dus wel degelijk van staatsterrorisme kunnen worden gesproken. Niettemin blijft het de vraag of het begrip terrorisme hiermee conceptueel niet te veel wordt opgerekt en het niet beter beperkt kan blijven tot terrorisme uitgevoerd door niet-statelijke actoren, ook wel aangeduid met ***terrorism from below*** (TFB).[11] Dan kan voor de statelijke daders het meer gangbare begrip **staatsterreur** worden gebruikt. In sommige documenten wordt ook nog gesproken van 'revolutionair terrorisme', waarbij gedoeld wordt op de (links-)ideologische inhoud of legitimering van het geweld. Sommige wetenschappers stellen dat begrippen als TFB en 'revolutionair terrorisme' een zekere vergoelijking van het gehanteerde geweld inhouden en daarom beter vermeden kunnen worden.

Hoe het ook zij, in de meeste omschrijvingen van terrorisme komt het element van angst naar voren, waarbij terrorisme erop gericht is de bevolking angst in te boezemen en zo veranderingen af te dwingen. Zoals adequaat gesteld door Juergensmeyer: 'Terrorism is meant to terrify.'[12] Het is dan ook de bedoeling dat het geweld wordt gezien en gevreesd. Dit zien we ook terug in de definitie die wordt gehanteerd in het *Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland* opgesteld door de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid:

> Terrorisme is het uit ideologische motieven plegen van op mensenlevens gericht geweld, dan wel het aanrichten van maatschappij-ontwrichtende zaakschade, met als doel maatschappelijke ondermijning en destabilisatie te bewerkstelligen, de bevolking ernstige vrees aan te jagen of politieke besluitvorming te beïnvloeden.[13]

We moeten niet vergeten dat terrorisme ook nog andere functies kan dienen: als inspiratie en propaganda richting de eigen bevolking of mogelijke aanhangers en volgelingen in binnen- en buitenland. Ook kan het helpen het beeld te bevestigen dat de bewuste groepering effectief kan optreden en het de moeite waard is om voor te vechten of te sterven.

Precies zoals terroristen beogen, is de dreiging van terrorisme in grote mate een politieke en journalistieke constructie die op talloze manieren is uitvergroot, en die burgers weliswaar veel angst heeft ingeboezemd, maar – zo zou men kunnen

---

11 Zie voor meer details over dit onderscheid: Barash & Webel, *Peace and Conflict Studies*, 73-74.

12 Juergensmeyer, *Terror in the mind of God*.

13 Ontleend aan NCTV, *Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland;* Ministerie van Justitie en Veiligheid, 'Definities gebruikt in het dreigingsbeeld Terrorisme Nederland'.

Figuur 13.3: De Syrische president Bashar al-Assad wordt regelmatig beschuldigd van staatsterreur. Zo zou hij chemische wapens tegen de Syrische bevolking hebben gebruikt.

beredeneren – op zichzelf van relatief gering belang is in vergelijking met andere dreigingen. Per slot van rekening is terrorisme een vorm van **asymmetrische oorlogsvoering** die gewoonlijk wordt ingezet door een zwakkere tegenstander. Laqueur stelde in zijn artikel in 1986 al dat historisch bewijs suggereerde dat democratische staten terroristen redelijk gemakkelijk het hoofd konden bieden, hoewel 9/11 toen nog niet was gebeurd. In een recente snapshot in *Foreign Affairs* onder de veelzeggende titel 'Hardly existential' zetten de wetenschappers John Mueller en Mark Stewart opnieuw grote vraagtekens bij de stelling dat terrorisme een belangrijke 'existentiële dreiging' inhoudt.[14] Met gebruik van standaard risicoanalyses hebben ze berekend wat het jaarlijkse risico is dodelijk door een bepaalde dreiging te worden getroffen. Dat ligt op 1 op 12,5 miljoen voor transnationaal terrorisme (buiten oorlogsgebieden) ten opzichte van bijvoorbeeld 1 op 540 voor kanker, 1 op 8.000 voor verkeersongelukken, en 1 op ongeveer 50.000 voor ongelukken in de industrie of door een moordaanslag. Zelfs de kans om in je eigen bad te verdrinken of door de bliksem te worden getroffen is groter dan om te komen door terroristisch geweld. Een kans van meer dan 1 op 1 à 2 miljoen wordt over het algemeen maatschappelijk aanvaardbaar geacht. Mueller en Stewart concluderen dat bestedingen om terrorisme verder te reduceren op deze gronden nauwelijks te rechtvaardigen zijn in vergelijking met andere prioriteiten van openbaar belang.[15]

[14] Mueller & Stewart, 'Hardly Existential'.
[15] Ibid.

Daarnaast kan worden beredeneerd dat de oorzaken van terrorisme uiteindelijk slechts kunnen worden aangepakt door diplomatie en politieke actie, of sociaaleconomische maatregelen wanneer de grieven hun oorsprong vinden in economische achterstelling of uitsluiting. Het is in zijn aard een politiek en geen veiligheidsprobleem. En dan lijkt repressie niet het uiteindelijke antwoord en kan deze zelfs leiden tot verharding en escalatie. In feite geeft dit meer (speel)ruimte voor terroristen, aangezien dit past in hun narratief van overheidsonderdrukking en zo hun eigen optreden legitimeert. Maar: is men bereid te onderhandelen met terroristen die afschuwelijke daden hebben gepleegd en kan dat al niet meteen worden opgevat als een soort van erkenning? Uiteraard lopen de opvattingen hierover uiteen, maar in de geschiedenis komen wel veel gevallen voor waar uiteindelijk met terroristen is onderhandeld. Sommigen werden zelfs na verloop van tijd als staatslieden onthaald.[16] Zo is er in Afghanistan na jaren van gewapende strijd recentelijk met de Taliban onderhandeld. Ook het ontstaan van inmiddels gevestigde staten vindt (mede) zijn oorsprong in terroristische of paramilitaire activiteiten. In het geval van Israël was dat bijvoorbeeld de Hagana, aanvankelijk een illegale zionistische groep die de Joden in het toenmalige Palestijnse mandaatgebied beoogde te verdedigen, maar ook betrokken was bij terroristische activiteiten. Hagana werd onder meer geleid door Itzhak Ben-Zvi, die het nog zou schoppen tot president van Israël. Een andere groep was de Irgun geleid door Menachem Begin die terroristische aanvallen tegen de Britten uitvoerde en betrokken was bij de aanslag op het King David Hotel in Jeruzalem waar de Britse inlichtingendienst zetelde en waarbij 91 slachtoffers vielen. Ook was Begin verantwoordelijk voor het bloedbad van Deir Yassin waarbij meer dan honderd Arabische burgers werden vermoord. Begin was van 1977 tot 1983 premier van Israël. Hij kreeg uiteindelijk de Nobelprijs voor de Vrede voor zijn bijdragen aan het Camp David-akkoord. Bij de onafhankelijkheid van de Republiek Ierland was er ook sprake van een militante, gewapende strijd van de IRA tegen de Britten en met name tegen de Royal Irish Constabulary Special Reserve, een bruut en gewelddadig paramilitair leger dat de Britten moest ondersteunen in hun strijd tegen het revolutionaire Ierland.

De doelstellingen van opstandelingen en terroristen zijn in principe verschillend, maar in de praktijk is er wel een schemerig of grijs overgangsgebied, gezien de vraag die bijvoorbeeld aanvankelijk ook bij Nelson Mandela werd gesteld: vrijheidsstrijder of terrorist? Sommige rebellen- of vrijheidsbewegingen hanteren namelijk ook terroristische methoden om de tegenstander vrees aan te jagen of te intimideren. In zo'n geval is het lastig een eenduidige indeling te maken, en de categorisering van óf vrijheidsstrijder óf terrorist zou dan kunnen afhangen van het subjectieve perspectief

[16] Jonathan Powell begint zijn boek *Talking to Terrorists* met een veelzeggende quote van de voormalige leider van de Britse Labour Party, Gaitskell: 'All terrorists, at the invitation of the government, end up with drinks in the Dorchester' (een van de meest luxueuze hotels in Londen); Powell. *Talking to Terrorists*.

Figuur 13.4: Het ondertekenen van het Camp David-akkoord door (van links naar rechts) de Egyptische president Anwar Sadat, de Amerikaanse president Jimmy Carter en de Israëlische premier Menachem Begin.

van de waarnemer. Veel (koloniale) vrijheidsstrijders werden bijvoorbeeld door het bewind wel erg gemakkelijk tot terrorist verklaard. Sommige wetenschappers, zoals Boaz Ganor, trekken een duidelijke lijn en stellen dat zodra er civiele doelen worden bestookt, vrijheidsstrijders terroristen worden.[17] Maar men kan zich afvragen: als in het oorlogsrecht wordt mogelijk gemaakt dat staten wel civiele doelen mogen aanvallen als 'de gehele of gedeeltelijke vernietiging, verovering of onbruikbaarmaking van het object onder de omstandigheden van dat moment naar verwachting een duidelijk militair voordeel oplevert',[18] waarom zouden vrijheidsstrijders dat dan niet mogen?

Zoals opgemerkt door Philip Cerny is terrorisme in de 21ste eeuw een **transnationaal** fenomeen geworden, dat als een grensoverschrijdend, niet-statelijk en netwerkgedreven verschijnsel tegen de algemene opvatting van de realistische analyse uit de internationale betrekkingen ingaat, dat [stelt dat] de belangrijkste bedreigingen voor internationale veiligheid afkomstig zijn van staten in plaats van niet-statelijke actoren.[19] Bij netwerkgedreven groepen kan men denken aan Al Qaida of uit de IS voortgekomen groeperingen die uit relatief autonome cellen bestaan en

17 Ganor, 'Defining terrorism: Is one man's terrorist another man's freedom fighter?'
18 Tutert, 'Staat Het Humanitair Oorlogsrecht Het Aanvallen van Geldopslagplaatsen Toe?'
19 Cerny, 'Terrorism and the New Security Dilemma'.

niet meer centraal worden aangestuurd. Cerny ziet dat de staat steeds meer ingebed raakt in overlappende, economische, sociale, politieke en transgouvernementele verbanden, waarbij de staat slechts één niveau van deze machtsconstellatie vormt en niet meer de hegemonie van vroeger zal kunnen waarmaken met zijn unitaire, soevereine, hiërarchische en multifunctionele karakter. In een dergelijke context moeten burgeroorlogen, etnische oorlogen en *cross-border* oorlogen, terrorisme enzovoort niet alleen als militaire vraagstukken worden behandeld, maar als sociale, economische en politieke. Hij concludeert dat er dan ook niet zozeer een war on terror nodig is, maar een politieke, economische en sociale strijd tegen de oorzaken van terreur – ongelijke ontwikkeling, ongelijkheid, onrechtvaardigheid, en de ongelofelijke frustraties teweeg gebracht door de 'revolution of rising expectations' in een globaliserende wereld, aldus Cerny.[20] Maar ook wanneer men deze vrij resolute stellingname niet deelt, blijven er nog veel vragen over met betrekking tot de beste aanpak van terroristen en terrorisme, met name na de mislukte internationale interventies in Afghanistan en Irak.

Zelfmoordcommando's

Zelfmoordcommando's of zelfmoordterroristen gebruiken hun eigen leven of lichaam als wapen. Dit idee kwam al voor in de oudheid. Zo pleegden de Zeloten massaal zelfmoord bij de Romeinse verovering van de citadel Massada in 73 na Chr. om uit handen van de vijand te blijven. Een recenter voorbeeld stamt uit de Tweede Wereldoorlog: de zelfmoordmissies van de Japanse kamikazepiloten die zich met vliegtuig en al in Amerikaanse schepen boorden.

De laatste veertig jaar is er echter een opleving te zien in het fenomeen, dat ook wel wordt aangeduid met termen als ***next generation*-terrorisme**, of **postmodern terrorisme**. Schweitzers veel aangehaalde definitie zegt:

> Een zelfmoordaanval is een politiek gemotiveerde gewelddadige aanval gepleegd door een bewust individu (of meerdere) die actief en doelgericht zijn eigen dood veroorzaakt door zichzelf met het gekozen doelwit op te blazen. De gegarandeerde dood van de dader is een voorwaarde voor het succes van de missie.[21]

Manoharan omschrijft zelfmoordterrorisme als 'de bereidheid het eigen leven op te offeren in het proces van de vernietiging van een doelwit om een politiek doel

[20] Ibid., 22, 30.
[21] Schweitzer, *A faceless enemy*.

te bereiken of de poging daartoe.'[22] Manoharan dateert het begin van het hedendaagse zelfmoordterrorisme bij de aanslagen door Hezbollah op de Amerikaanse ambassade in Beiroet op 18 april 1983 en op het hoofdkwartier van de US Marines in Libanon op 23 oktober van hetzelfde jaar. Daarna wordt de methode door vele groeperingen ingezet: de Liberation Tigers of Tamil Eelam in Sri Lanka, Hamas in Palestina, Gama'a al-Islamiya en de Egyptian Islamic Jihad in Egypte, de PKK in Turkije, de Lashkar-e-Toiba in Kashmir, en uiteraard Al Qaida en IS op diverse plekken in de wereld.[23]

De volgende cijfers illustreren de snelle opkomst van zelfmoordterrorisme: tussen 1945 en 1980 was er geen enkel gedocumenteerd geval, en tussen 1980-2003 waren er 315 aanvallen, aldus Pape.[24] Gambetta telde 555 aanvallen in 2005 alleen al.[25] In Afghanistan waren er tussen 2001 en 2004 slechts vijf aanvallen, tussen 2005 en juni 2007 telde UNAMA er 213. Net als bij gewoon terrorisme kent zelfmoordterrorisme diverse motieven: het bereiken van politieke doelen, het uiting geven aan grieven, het treffen van specifieke doelen (bijvoorbeeld politici of hoge officieren), media-aandacht, het verwerven van steun en aanhang, wraak en het opschalen van geweld wanneer minder extreme methoden niet effectief bleken te zijn. Individuele motieven zijn vaak ideologisch of religieus getint, komen voort uit gevoelens van wraak, frustratie of vergelding. Ook kunnen ideeën over martelaarschap, opoffering of ervaringen met exploitatie, vernedering en onrecht een rol spelen. Zelfmoordterroristen of -commando's zijn doelbewust en weten wat hun lot is. Onderzoek wijst uit dat het 'normale' mensen zijn, die niet gestoord zijn of pathologisch. In een aantal gevallen bleken de daders van zelfmoordmissies een betrekkelijk hoge opleiding te hebben genoten en van gegoede huize te komen. Ook blijken er behoorlijk wat vrouwen toe te behoren. Wel is er natuurlijk binnen vele van de genoemde bewegingen sprake van een sterke, zo niet dwingende, organisatorische cultuur met een strikte strategische logica en niet zelden diverse symbolen en rituelen met een performatief effect. Voor de betrokken bewegingen en organisaties is een zelfmoordaanslag een effectief, goedkoop en simpel middel dat een laag risico met zich meebrengt en dus uitstekend past in asymmetrische oorlogsvoering.

Contraterrorisme

Het is niet eenvoudig een goede respons op terrorisme te geven. Dit hangt van meerdere factoren af, onder andere de vraag in hoeverre de terroristen op steun van een

[22] Manoharan, *Suicide Terrorism*, 925.
[23] Ibid, 925.
[24] Pape, *Dying to win*.
[25] Gambetta, *Making sense of suicide missions*.

Figuur 13.5: Na 9/11 kondigde de Amerikaanse president George W. Bush de war on terror aan, wat in het Midden-Oosten tot vele gewelddadigheden en doden zou leiden.

achterban kunnen rekenen. Volgens Paul Rogers zijn er drie brede benaderingen:[26] de eerste is een traditionele **contraterrorisme**-aanpak gebaseerd op politiewerk, inlichtingen en het verschaffen van veiligheid en bescherming. De tweede is militair van karakter en beoogt de terroristische groep uit te schakelen. Ook kunnen staten die deze groepen steunen of huisvesten worden aangevallen, zoals gebeurde in Afghanistan, waar het Taliban-bewind bescherming bood aan Al Qaida en zijn leider Osama bin Laden. Deze politiek-militaire reactie in de vorm van de war on terror heeft geleid tot grote en kostbare interventies die uiteindelijk van twijfelachtig militair nut zijn gebleken – iets waarvoor kritische geluiden overigens al vanaf vrijwel het begin waarschuwden. Rogers verklaarde de intense reactie van de regering-Bush uit het schokeffect dat de aanvallen van 9/11 teweegbrachten, het feit dat de regering-Bush net begonnen was zijn visie van een *New American Century* uit te voeren met een beoogd internationaal Amerikaans leiderschap, en de noodzaak de controle te hernemen in een strategisch belangrijke regio met enorme energiebronnen. De derde benadering poogt de onderliggende motieven van terroristische groepen weg te nemen of zelfs met hen te onderhandelen, zoals is gebeurd tussen de Britse regering en de IRA, Zuid-Afrika en de ANC, en tussen de VS en de Taliban voordat de Amerikanen zich terugtrokken uit Afghanistan.[27]

Een begrip dat vaak in de context van ANSA's wordt gebruikt is **extremisme**: een fenomeen waarbij personen of groepen vanuit ideologisch motief bereid zijn in ernstige mate de wet te overtreden of activiteiten te verrichten die de democrati-

[26] Rogers, 'Terrorism', 225-6.
[27] Ibid.

sche rechtsorde ondermijnen.[28] Hoewel terroristen als extremisten kunnen worden gekenmerkt, zijn niet alle extremisten per definitie terroristen.

Milities

Milities zijn een groep burgers die (para)militaire taken op zich hebben genomen, maar geen onderdeel zijn van het reguliere leger en dus buiten de gangbare militaire organisatie en controle vallen. Het begrip kent een lange geschiedenis. Zowel Machiavelli als Clausewitz hadden het al over de rol van milities. Ook speelden milities een rol in de vroege geschiedenis van de VS, in de Boerenoorlog, en in de nadagen van het Habsburgse, tsaristische en Ottomaanse rijk. Soms werden milities opgeroepen in noodgevallen om het reguliere leger te assisteren.[29] Het fenomeen is verspreid over de hele wereld, mede in de context van de antikoloniale bevrijdingsbewegingen na de Tweede Wereldoorlog. Ook werden in westerse landen milities opgericht vanwege de dreiging van het communisme tijdens de Koude Oorlog. Een voorbeeld hiervan was de Nederlandse organisatie voor civiele bescherming, Bescherming Bevolking (BB), die in 1952 naar Brits voorbeeld werd opgericht om de bevolking in tijden van oorlog te kunnen beschermen en assisteren.

Volgens de Duitse wetenschapper Ulrich Schneckener zien hedendaagse milities zichzelf vaak als:

> een verdediger of beschermer van een gevestigde politieke of sociale orde en beweren deze te beschermen tegen binnenlandse of buitenlandse dreigingen en vijanden. Hun activiteiten worden vaak opgedragen, gesteund en/of goedgekeurd door een regering, het veiligheidsapparaat, elites, politieke partijen, dominante elites, of ander invloedrijke sociale groepen.[30]

Dergelijke milities of paramilitairen zijn vaak strijdgroepen die voor de overheid allerlei illegale, gewelddadige acties ondernemen, waarmee de overheid zelf niet wil worden geassocieerd en waarvoor ze niet verantwoordelijk gehouden wil worden (de *dirty business*). De paramilitairen in Colombia (Autodefensas Unidas de Colombia (AUC)) of de Wagner-groep uit Rusland zijn daarvan voorbeelden.

Ook in Europa en de VS zijn milities actief. Bij de bestorming van het Capitool waren groepen als de Proud Boys, de Oath Keepers, en de Three Percenters betrokken.[31] Het verschil met rebellen, revolutionairen en opstandelingen is dat

---

28 Ontleend aan NCTV, *Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland*: Ministerie van Justitie en Veiligheid, 'Definities gebruikt in het dreigingsbeeld Terrorisme Nederland'.

29 Zie voor een uitgebreider overzicht: Schneckener, 'Militias and the politics of legitimacy'.

30 Ibid., 799.

31 Doxsee, 'Examining extremism'.

deze strijden tegen de heersende orde en gezag, terwijl milities deze verdedigen. Schneckener noemde hun geweld dan ook *status quo violence*, terwijl Rosenbaum en Sederberg spreken van *establishment violence*.[32] Meestal bestaan er nauwe banden tussen deze milities en de politieke top en het veiligheidsapparaat.

Door hun vaak clandestiene aard is het lastig een exact kwantitatief beeld te krijgen van het aantal milities en hun verspreiding. Verslaglegging in de media is selectief of anekdotisch. Er bestaat echter wel de **Pro-Government Militias Database** (PGMD), met verschillende jaargangen die een globaal beeld van het verschijnsel geven. De PGMD documenteert het bestaan van 504 milities tussen 1981 en 2014. Elk jaar zijn er ergens in de wereld zo'n ruim vijftig PGM's actief. Ongeveer de helft van de PGM's zijn zelfstandig ontstaan, de andere helft is opgericht door de regering, politici of het veiligheidsapparaat. PGM's zijn betrokken bij extreem en ernstig geweld zoals mishandeling, marteling, ontvoering, seksueel geweld en moord. Ook is er sprake van gedwongen rekrutering.[33]

Criminele bendes

Criminele bendes plegen een vorm van georganiseerde misdaad door middel van overvallen, berovingen, afpersing of illegale handel waarbij doorgaans wordt gedreigd met geweld of waarbij dit ook daadwerkelijk wordt gebruikt. Het doel is persoonlijke verrijking. Mary Kaldor merkte reeds op dat in de 'nieuwe oorlogen' de scheidslijn tussen terroristen, milities en criminele bendes niet altijd scherp te trekken is.[34] Een behoorlijk aantal milities en terroristische bewegingen heeft namelijk ook criminele activiteiten ondernomen, al dan niet om hun politieke of ideologische strijd te financieren of omdat hun ideologische motieven werden overschaduwd door economisch (privaat) winstbejag van de leiders. Dit was bijvoorbeeld van toepassing op de FARC in Colombia of UNITA in Angola. In toenemende mate worden criminele bendes ook in niet-oorlogsgebieden (Europa, inclusief Nederland, en de VS) als problematisch beschouwd. Hoewel ook hier geen sprake is van iets nieuws (denk aan de maffia in Italië en gangsters in de VS), is de schaal waarop deze opereren en erin slagen te infiltreren in de bovenwereld prominenter dan voorheen en schuwen ze steeds minder extreem geweld te gebruiken. Grensoverschrijdende georganiseerde misdaad in Europa richt zich op drugshandel, cybercrime, belastingfraude, het smokkelen van migranten en mensensmokkel. Georganiseerde misdaad wordt als een ernstige bedreiging gezien in Europa en heeft geleid tot diverse initiatieven,

---

32 Schneckener, 'Militias and the politics of legitimacy', 800; Rosenbaum & Sederberg, 'Vigilantism'.

33 Zie voor details: Carey & Mitchell, 'Pro-Government Militias Database 2.1'.

34 Kaldor, *New & Old Wars*.

zoals het European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats (EMPACT) en het European Serious Organised Crime Centre (ESOCC) bij Europol.[35]

Na deze verkenning van diverse soorten gewapende niet-statelijke actoren, bespreken we hierna in hoeverre deze een bedreiging voor Nederland en onze veiligheid vormden of nog steeds vormen.

De situatie in Nederland

Nederland heeft relatief weinig te maken gehad met opstanden, rebellie en revoluties. SDAP-leider Pieter Jelles Troelstra dacht dat in navolging van andere Europese landen ook in het Nederland van 1918 de tijd rijp was voor een 'proletarische revolutie', en riep de regering op de macht over te dragen aan de sociaaldemocraten. Hij zag al snel in dat dit tot mislukken gedoemd was en erkende dat hij in zijn oproep te ver was gegaan.[36]

Pas in de jaren zestig komt er enige deining in het gezagsgetrouwe Nederland, met de opkomst van de anarchistische geweldloze beweging Provo en de krakersrellen in Amsterdam en andere steden. Vanaf de jaren zeventig krijgt Nederland te maken met terroristische acties.[37] De treinkapingen, bezettingen en gijzelingen door Molukse actievoerders in jaren zeventig leiden tot negen dodelijke slachtoffers en meerdere gewonden. Ook zijn er diverse gewelddadige acties en kapen Palestijnse terroristen op 4 september 1976 een KLM-toestel. Op 30 april 1980 is er een uitbarsting van krakersgeweld bij de inhuldiging van koningin Beatrix in Amsterdam. Bij de krakersrellen en de inhuldiging is er sprake van aanzienlijk gebruik van geweld en moet de ME herhaaldelijk en massaal uitrukken. Tussen 1984 en 1993 pleegde de Revolutionaire Anti-Racistische Actie (RARA) verschillende aanslagen, op onder andere MAKRO-vestigingen, Shell-benzinestations, marechausseekazernes en ministeries. Verder zijn er in de laatste dertig jaar van de vorige eeuw talloze aanslagen, ontvoeringen, brandstichtingen en bomaanslagen door allerlei Nederlandse en buitenlandse organisaties, variërend van de Rode Jeugd, het Japanse Rode Leger, de RAF, de IRA, Armeense groeperingen, Rood Aktie Front Nederland, het Militant Autonomen Front, Rood Revolutionair Front, ETA, tot en met het Dierenbevrijdingsfront.

In dat opzicht lijkt de 21ste eeuw relatief rustig, maar we krijgen nu wel te maken met terroristische acties door moslimfundamentalisten, waarvan er overigens een aantal met succes zijn verijdeld. In 2018 is er een steekpartij op het Centraal Station

35 Zie: European Council, 'The EU's Fight against Organised Crime'; Europol, 'About Europol'.
36 Vossen, 'Waarom de socialistische Revolutie in Nederland niet aansloeg'.
37 Bakker, 'Terrorisme en politiek gewelddadig activisme in Nederland'.

Figuur 13.6: Treinkaping door Molukkers bij De Punt.

in Amsterdam en vindt er een dodelijke schietpartij plaats in een Utrechtse tram met vier doden en vijf gewonden in 2019, allebei met een fundamenteel-islamitisch motief. De moorden op Pim Fortuyn in 2002 en Theo van Gogh in 2004 brengen veel beroering te weeg. Dit zijn echter acties van eenlingen. In 2016 en 2022 zijn er rechtsextremistische aanvallen op respectievelijk een moskee en een islamitisch centrum. Al met al heeft Nederland in ruim een halve eeuw te maken gehad met meer dan zeventig aanslagen en bijna veertig doden. Ook komt een tiental daders om het leven.

Kwamen de meeste aanslagen in de vorige eeuw nog voort uit Nederlandse extreem-linkse antisysteembewegingen of buitenlandse groeperingen die hier doelwitten probeerden te treffen, nu is het dreigingsbeeld anders. 'Er zijn op dit moment geen concrete aanwijzingen voor een terroristische aanslag in Nederland, maar een aanslag blijft voorstelbaar. Het dreigingsniveau in Nederland blijft dan ook vastgesteld op "aanzienlijk" (niveau 3 van 5).'[38] Dit blijkt uit het 56ste Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN) van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid uit april 2022. In het DTN worden verschillende vormen van extremisme besproken. Er is een duidelijke daling in het aantal aanslagen op grond van internationaal jihadisme en er bestaan twijfels over de capaciteit van Al Qaida en

[38] NCTV, *Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 56*.

ISIS om aanslagen in Europa te beramen en uit te voeren. Daarnaast noemt het DTN rechts- en linksextremisme en anti-overheidsextremisme, waaronder anti-COVID-19-acties. Het DTN stelt:

> Aanhangers van het jihadisme vormen een belangrijke terroristische dreiging voor ons land, hoewel de Nederlandse jihadisten niet of nauwelijks in het openbare domein zichtbaar zijn. Ook blijft oplettendheid geboden voor rechtsextremisme omdat vanuit enkele jonge aanhangers dreiging kan uitgaan. Daarnaast zijn er binnen de radicale onderstroom tegen het gevoerde coronabeleid aanwijzingen voor verdere radicalisering. Hierbij wordt de geweldsdreiging voornamelijk gevormd door individuen en kleine groepen die vatbaar kunnen zijn voor opruiende (online) complottheorieën.[39]

Voor wat betreft de aanpak van terrorisme en extremisme heeft Nederland de Nationale Contraterrorisme Strategie 2022-2026 opgesteld. Deze stelt dat:

> Om de nationale veiligheid en de democratische rechtsorde te beschermen, heeft Nederland een duurzame, robuuste en wendbare aanpak van terrorisme. Een breed scala van partners – inlichtingen- en veiligheidsdiensten, politie, opsporingsdiensten, de justitiële keten, gemeenten, lokale professionals en vele anderen – zet zich in om terroristisch geweld te voorkomen. Daders van terroristische misdrijven worden opgespoord, vervolgd en bestraft en de maatschappelijke impact van geweld wordt zo beperkt mogelijk gehouden. [...] Extra aandacht is nodig voor de dreiging die uitgaat van potentieel gewelddadige extremistische eenlingen. Daarnaast vraagt de groeiende rol van het online domein om innovatieve (technologische) oplossingen, zowel voor signalering en detectie als voor het tegengaan van verspreiding van gewelddadig extremistische en terroristische content. Ook gaat bijzondere aandacht uit naar de inzet op veilige re-integratie na detentie [van de daders].[40]

Conclusie

In de grote meerderheid van hedendaagse conflicten wordt gevochten door gewapende niet-statelijke actoren. Daarvan zijn er verschillende categorieën, zoals opstandelingen (rebellen), terroristen, zelfmoordterroristen, milities, extremisten en (criminele) bendes. Wanneer rebellen gebieden onder hun controle krijgen, richten ze vaak een vorm van bestuur in (rebel governance). Dit helpt hen hegemonie en

[39] Ibid.

[40] Ministerie van Justitie en Veiligheid, 'Nationale Contraterrorismestrategie'.

soevereiniteit te claimen, informatie in te winnen, belastingen te heffen en rekruten te werven. Ook pogen ze zo legitimiteit en steun onder de bevolking te krijgen door het leveren van sociale diensten en veiligheid. Door aanslagen in de VS en Europa staan terrorisme en contraterrorisme de afgelopen decennia sterk in de schijnwerpers, hoewel Nederland recentelijk weinig grote aanslagen heeft gekend en de aard van de dreiging verschuift naar nieuwe vormen en typen van gewelddadige actie. Veel discussies over terrorisme en contraterrorisme hebben een politieke lading en zijn daarom niet geheel ontbloot van subjectieve elementen. Ook zijn er twijfels gerezen over de effectiviteit van bijvoorbeeld de war on terror en de achterliggende motieven.

Kernpunten

- Definities en omschrijvingen van de diverse categorieën gewapende niet-statelijke actoren.
- De rol, betekenis en legitimiteit van rebellenbestuur.
- Terrorisme en extremisme in Nederland en de Nederlandse contraterrorisme-aanpak.

Kernvragen

- Waarom is de studie van gewapende niet-statelijke actoren belangrijk?
- Wat is het verschil tussen rebellenbewegingen en milities?
- Welke elementen worden meestal genoemd bij de omschrijving van terrorisme?
- Wat is de rol en strategische betekenis van rebellenbestuur?
- Welke ontwikkelingen en veranderingen in terrorisme en extremisme zie je de laatste halve eeuw optreden in Nederland?

Aanbevolen literatuur

Bakker, E. 'Terrorisme en politiek gewelddadig activisme in Nederland'. In *Jaarboek Vrede En Veiligheid 2008*, onder redactie van Clingendael, 1997. www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/20090511_cscp_bakker_venv.pdf

Bhatia, M. 'Fighting words: naming terrorists, bandits, rebels and other violent actors'. *Third World Quarterly* 26, nr. 1 (2005): 5-22. https://doi.org/10.1080/0143659042000322874

Duyvesteyn, I., G. Frerks, B. Kistemaker, N. Stel & N. Terpstra. 'Reconsidering Rebel Governance'. In *African Frontiers*, onder redactie van J. Idriss Lahai & T. Lyons. Londen: Routledge, 2015. https://doi.org/10.4324/9781315566016

Europol. 'EU Terrorism Situation & Trend Report (TE-SAT)'. *Europol*, 2023. www.europol.europa.eu/publications-events/main-reports/tesat-report

Juergensmeyer, M. *Terror in the mind of God: The Global Rise of Religious Violence*. University of California Press, 2003.

Kasfir, N., G.E. Frerks & N. Terpstra. 'Introduction: Armed groups and multi-layered governance'. *Civil Wars* 19, nr. 3 (3 juli 2017): 257-78. https://doi.org/10.1080/13698249.2017.1419611

NCTV. 'Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 56'. *NCTV*, april 2022. www.nctv.nl/documenten/publicaties/2022/04/21/dreigingsbeeld-terrorisme-nederland-56#:~:text=Het%20dreigingsniveau%20blijft%20'aanzienlijk'%20(,aanwijzingen%20voor%20een%20aanslag%20zijn

Pape, R. *Dying To Win: The Strategic Logic of Suicide Terrorism*. Random House Trade Paperbacks, 2006.

DEEL V

Internationale veiligheidssamenwerking

HOOFDSTUK 14

Internationale veiligheidssamenwerking

Sabine Mengelberg

Inleiding

Voor de Europese staten is **internationale samenwerking** sinds 1945 een antwoord geweest op oorlog en conflict. Inmiddels zijn er alleen al binnen het trans-Atlantische gebied vele **internationale organisaties** ontstaan die zich met allerlei verschillende aspecten van veiligheid bezighouden. Eén ding staat vast; in onze internationale veiligheidsomgeving is onzekerheid een feit. Deze internationale onzekerheid heeft haar weerslag op nationale keuzes van staten, op de korte en lange termijn. Voor staten kan samenwerking daar een oplossing voor zijn.

Dit deel van het boek richt zich vooral op de ontstaansgeschiedenis, de institutionele structuur, de leden, de ontwikkeling en de problematiek rondom het functioneren van internationale veiligheidsorganisaties, met een focus op de periode na de Koude Oorlog. Achtereenvolgens zijn dit de Verenigde Naties (VN) in hoofdstuk 15, de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) en de Raad van Europa (RvE) in hoofdstuk 16, de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) in hoofdstuk 17, de Europese Unie (EU) in hoofdstuk 18 en de samenwerking tussen deze organisaties met name binnen de Europese veiligheidsarchitectuur in hoofdstuk 19. Deze hoofdstukken worden voorafgegaan door een inleiding waarin aandacht wordt besteed aan het denken over internationale (veiligheids)samenwerking, gevolgd door een korte uiteenzetting over de relevante theorievorming op dit terrein en afsluitend zullen verschillende vormen van internationale (veiligheids-) samenwerking worden behandeld.

Denken over internationale samenwerking

In hoofdstuk 3 van dit boek zijn een aantal denkrichtingen in de leer der internationale betrekkingen onderscheiden en is een overzicht gegeven van actoren in de internationale politiek. Ook werden enkele internationale organisaties genoemd. Op deze inzichten en internationale samenwerkingsverbanden wordt in dit deel van het boek verder voortgebouwd. De theoretische invalshoeken omvatten in eerste instantie het realisme, liberalisme en constructivisme en waar nodig worden andere theorieën aangestipt.

Figuur 14.1: Het schilderij *The Trench* van de Duitse schilder Otto Dix toont de verschrikkingen die oorlog teweegbrengt.

Binnen de theorieën van internationale betrekkingen neigde de analyse over internationale samenwerking van oudsher aan de ene kant naar staatscentrische en machtspolitieke theorieën, zoals het realisme betoogt, en aan de andere kant naar liberalistische theorieën, waarin onderhandelen, samenwerking en interdependentie tussen staten centraal staan. In de loop van de vorige eeuw strekte de analyse van internationale samenwerking zich verder uit naar niet-statelijke actoren zoals door het constructivisme is aangebracht, dat ook in deze inleiding wordt meegenomen.

Binnen het **realisme** worden alleen staten beschouwd als bouwstenen van het internationale systeem (zie hoofdstuk 3). Volgens deze visie is het internationale stelsel anarchistisch van karakter en bestaat er geen autoriteit boven de staten. Afzonderlijke staten moeten er zelf voor zorgen dat ze overleven en niet militair van de kaart worden geveegd door tegenstanders. In beginsel staan staten twee instrumenten ter beschikking om het hoofd te bieden aan overmacht door een vijandelijke staat (het veiligheidsdilemma). Zij kunnen hun nationale militaire capaciteiten versterken, zodat ze de dreiging van andere staten het hoofd kunnen bieden, of zij kunnen allianties sluiten met een of meer andere landen. Allianties zijn, zo beschouwd, een diplomatiek middel om bedreigingen af te wenden.

Volgens de theorie van het machtsevenwicht is het sluiten van bondgenootschappen de aangewezen weg om de vrede te bereiken. Dit denken gaat terug naar de zeventiende en achttiende eeuw, toen het sluiten van tegencoalities noodzakelijk bleek om het Franse streven naar hegemonie (wereldleiderschap) te dwarsbomen.

Tijdens de Koude Oorlog nam het denken in termen van machtsevenwicht binnen het toen bestaande bipolaire systeem de vorm aan van een nucleair afschrikkingsevenwicht. De bescherming van West-Europese landen met behulp van Amerikaanse kernwapens – de essentie van de strategie van de NAVO in de jaren vijftig en zestig – werd noodzakelijk geacht om een aanval van de Sovjet-Unie te voorkomen.

Na het einde van de Koude Oorlog zegevierde in eerste instantie het liberalisme, waar een multilaterale orde de boventoon voerde met als gevolg een toename van internationale samenwerkingsverbanden. Inmiddels wordt vaker beweerd dat er een *renaissance* plaatsvindt van het realisme door de toenemende geopolitieke strijd tussen de grootmachten China, Rusland en de Verenigde Staten.

Naast het realisme brengt de theorie van het **liberalisme** een andere zienswijze naar voren ten aanzien van internationale (veiligheids)samenwerking. Daarin wordt gesteld dat internationale organisaties na de Tweede Wereldoorlog weliswaar zijn opgericht om de belangen van de lidstaten te behartigen, maar deze samenwerking is gebaseerd op de gedachte dat staten van elkaar afhankelijk zijn in hun streven naar vrede en stabiliteit. Verder stelt het liberalisme dat de internationale arena niet alleen door staten wordt bepaald, maar ook door andere actoren als internationale organisaties, multinationale ondernemingen en non-gouvernementele organisaties – alle niet-statelijke actoren de internationale politiek beïnvloeden. Daarnaast gaat het volgens het liberalisme in internationale samenwerking niet alleen om machtspolitiek en militaire veiligheidsbelangen, maar vindt er samenwerking op vele domeinen plaats zoals economische en sociale samenwerking, waardoor staten van elkaar afhankelijk worden. Het liberalisme gaat ervan uit dat staten alleen maar profiteren van samenwerking, dat deze daarom zal toenemen en zal leiden tot institutionalisering in de vorm van internationale organisaties en een afname van crisis en conflict (zie hoofdstuk 7 voor meer over interdependentie).

Naast deze meer op de staat gerichte theorieën zijn vele andere theorieën ontstaan, zoals het **constructivisme** (zie hoofdstuk 3). De constructivisten beargumenteren dat de analyse van de internationale arena niet los kan staan van de analyse van concepten als macht, veiligheid of mensenrechten. Het streven naar veiligheid bijvoorbeeld is een ideaalbeeld dat als blauwdruk geldt bij de constructie van een sociale realiteit. Het is niet gebaseerd op feiten of vaste uitgangspunten, maar eerder op aannames. Oftewel, het is een sociaal construct. Internationale samenwerking tussen staten is bijvoorbeeld gebaseerd op ideële factoren die historisch en sociaal geconstrueerd zijn, zoals het streven naar vrede. Echter, het concept vrede verandert in de tijd. Ook concepten als machtspolitiek zijn niet statisch, maar sociaal geconstrueerd en aan verandering onderhevig. Wendt beargumenteert dat stabiliteit of conflict tussen staten niet alleen kan worden verklaard door machtspolitiek, maar ook door historische ontwikkelingen, belangen, identiteiten en

individuen.[1] En ten aanzien van internationale organisaties hebben deze historische ontwikkelingen, belangen, identiteiten en individuen een rol in het verspreiden van normen die het gedrag en de nationale belangen van staten beïnvloeden. Ook is de mate van internationale samenwerking afhankelijk van de identiteit, het mandaat en de bevoegdheden van een internationale organisatie, die met een eigen bureaucratie, expertise en in sommige gevallen een eigen budget invloed kan uitoefenen.

Constructivisten richten zich in hun analyse op actoren en structuren van internationale samenwerking en hoe staten of niet-statelijke actoren in de internationale arena daarop reageren. Een voorbeeld is de veranderende opinie over de positie van vrouwen bij de handhaving van vrede en veiligheid. Oorlogen en gewapende conflicten hebben niet alleen een impact op militairen, maar ook op de gehele maatschappij. Vrouwen en kinderen vormen vaak het merendeel van de burgerslachtoffers en seksueel geweld is een onderdeel geworden van gewapend conflict. Tegelijkertijd onderhouden vrouwen hele gemeenschappen ten tijde van conflicten. Uiteindelijk heeft de onderbelichte positie van vrouwen in conflicten, maar ook tijdens de wederopbouw, geleid tot de aanname van Resolutie 1325 op 31 oktober 2000, meer dan vijftig jaar na de oprichting van de VN.[2]

Kortom, de internationale arena wordt niet alleen beïnvloed door machtspolitiek van staten, die hetzij economisch hetzij militair wordt gevoerd, maar ook door ideeën, normen en waarden. Constructivisten analyseren daarom hoe bepaalde normen en waarden het gedrag van staten en internationale organisaties beïnvloeden.

Ontwikkeling van internationale veiligheidssamenwerking

Tot aan de twintigste eeuw werd internationale samenwerking gekarakteriseerd door bondgenootschappen of (ad-hoc) **allianties** tussen staten en soms meer gestructureerde afspraken zoals tijdens van het Congres van Wenen van 1814 en 1815. In 1919, gedurende de Vredesconferentie in Versailles na afloop van de Eerste Wereldoorlog, werd op initiatief van de Amerikaanse president Woodrow Wilson een van de eerste intergouvernementele organisaties opgericht. Deze **Volkenbond** was een eerste stap op weg naar geïnstitutionaliseerde internationale samenwerking. Helaas overleefde deze organisatie niet de nationale belangen van staten die uiteindelijk resulteerden in de Tweede Wereldoorlog.

Direct na de Tweede Wereldoorlog was er sprake van een bipolair **wereldsysteem**, waar de macht was verdeeld tussen twee grootmachten: de Sovjet-Unie en de Verenigde Staten van Amerika en hun bondgenoten (zie hoofdstuk 7 voor uitleg over polariteit). Beide werden ondersteund door twee militaire allianties, de

[1] Wendt, *Social Theory of international politics*.
[2] United Nations Security Council, 'Resolution 1325 (2000)'.

Figuur 14.2: In 1919 wordt er in het paleis van Versailles een vredesverdrag ondertekend, waarmee de Eerste Wereldoorlog officieel ten einde komt.

NAVO en het Warschaupact. Op basis van het idee 'nooit meer oorlog' na de Tweede Wereldoorlog ontstond er tegelijkertijd een wereldwijd netwerk van internationale (geïnstitutionaliseerde) samenwerking, die na het einde van de Koude Oorlog alleen maar toenam. Dit **multilateralisme** is gebaseerd op het idee van regionale en mondiale samenwerking in een omgeving waarin politieke, economische en veiligheidsafhankelijkheden toenamen en geïnstitutionaliseerd werden.

Regionaal kwam dit multilateralisme tot uiting in de **Europese veiligheidsarchitectuur**, voor het eerst genoemd ten tijde van de CVSE-top (CVSE = Conferentie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa) in Parijs in 1990.[3] Het idee was de opzet van een veiligheidsarchitectuur na het uiteenvallen van de Sovjet-Unie en het Warschaupact, waarin de NAVO, de EU, de RvE en de OVSE verbonden zouden worden *(interlocking institutions)*, maar waar ook een taakverdeling (*division of labor)* tussen deze organisaties bewerkstelligd zou worden. Oftewel: een nieuwe veiligheidsorde gebaseerd op gedeelde macht en verdeelde taken via elkaar versterkende organisaties in plaats van concurrerende organisaties. Vanaf het einde van de Koude

3 CVSE, 'Charter of Paris for a New Europe'.

Oorlog zijn deze organisaties van de Europese veiligheidsarchitectuur uitgebreid met taken en leden en leidde dit tot steeds complexere samenwerkingsstructuren. Ook ontstond er samenwerking tussen de verschillende veiligheidsorganisaties (interorganisationele samenwerking), zoals tussen de NAVO en de EU.

Ondanks de toename aan geïnstitutionaliseerde samenwerking na het einde van de Koude Oorlog, nam veiligheidssamenwerking tussen staten buiten deze institutionele structuren ook toe. Zoals de Amerikaanse minister van defensie, Donald Rumsfeld, in 2001 opmerkte: '[...] it's not the coalition that determines the mission; it's the mission that determines the coalition.'[4] Deze *coalitions of the willing and able* zijn herhaaldelijk ingezet als alternatief voor geïnstitutionaliseerde samenwerkingsverbanden, zoals de NAVO, in Afghanistan (2001), Irak (2003), Libië (2011) en Syrië (2011).

Vormen van internationale samenwerking

Het realisme noemt de internationale arena ook wel een **anarchistische arena**, waar staten soeverein zijn, en macht en conflict de internationale verhoudingen domineren. Er zou geen supranationale autoriteit boven de staten staan die regels zou kunnen opleggen. Het mandaat van internationale organisaties wordt alleen bepaald door staten, zeker in het veiligheids- en defensiedomein.

Desalniettemin beweren andere theorieën, zoals het liberalisme en het constructivisme, dat internationale organisaties een zekere mate van autoriteit hebben. Staten kiezen in eerste instantie vrijwillig om lid te worden van een organisatie, terwijl deze organisatie diezelfde staten in hun vrijheid kan beperken en bepaalde regels kan opleggen. De reden van staten om te kiezen voor geïnstitutionaliseerde samenwerking is bijvoorbeeld omdat een internationale organisatie onveiligheid van een individuele staat ten opzichte van andere staten kan reduceren (*transaction-cost approach*). Ten tweede bezit een organisatie een bepaalde politieke en juridische autoriteit en bereikt vaker een regionaal of zelfs wereldwijd publiek. Ten derde zouden internationale organisaties autoriteit hebben door administratieve en technische expertise, informatiecapaciteit en budgettaire bevoegdheden. Tot slot streven internationale organisaties, net als staten, naar overleven en zullen daartoe alles in het werk stellen.

Instituties, organisaties en regimes

Net als bij vele andere concepten binnen de leer der internationale betrekkingen is er ook debat over de definiëring van instituties, organisaties en regimes. Vaker lopen ze door elkaar. Maar de VN is de NAVO niet, en een contactgroep is ook niet

4 Rumsfeld, 'Rumsfeld's Pentagon News Conference'.

vergelijkbaar met de NAVO. Oftewel, afspraken tussen staten variëren van informeel tot formeel, zoals vastgelegd in verdragen, en alles daartussenin. Om internationale organisaties te kunnen analyseren, bijvoorbeeld om de ontwikkeling onderling te vergelijken, worden hierna kort de verschillende concepten beschreven. Om het simpel te houden kunnen instituties worden verdeeld in organisaties en regimes.

Internationale **instituties** variëren van conventies tot regimes tot formele organisaties zoals de NAVO. **Organisaties** zijn dan formele instituties waarvan het doel, de structuur, de bevoegdheden en de besluitvorming is vastgelegd in een conventie of een verdrag. **Regimes** zijn instituten met een specifiek leidend thema, zoals het Kyotoprotocol of het nucleaire non-proliferatieregime; ze zijn vaak gebaseerd op bepaalde normen en waarden die het internationale verkeer tussen staten zouden moeten verbeteren (zie hoofdstuk 7). Oftewel regimes zijn 'principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actor expectations converge in a given area of international relations'.[5]

Voordat we dieper ingaan op een aantal specifieke internationale organisaties, behandelen we eerst enkele algemene kenmerken. Internationale organisaties zijn er in vele vormen. Zij onderscheiden zich onder andere door het mandaat, het lidmaatschap, de besluitvorming en zij kunnen tot stand zijn gekomen op basis van een politieke afspraak of een juridisch verdrag.

Mandaat

Het **mandaat** (de bevoegdheden) van een organisatie kan variëren van een smal naar een breed mandaat. Een smal mandaat betekent dat deze organisatie zich kenmerkt door concrete en beperkte taken en doelen, zoals de NAVO. De enige taak van het NAVO-bondgenootschap is het garanderen van de militaire veiligheid van de lidstaten. Wanneer organisaties een breed mandaat hebben, kunnen zij zich met veel beleidsdomeinen bezighouden, zoals de VN waar alle beleidsdomeinen zoals de rechten van het kind, gezondheid en pandemieën, vluchtelingenhulp enzovoort onder het mandaat vallen.

Lidmaatschap

Het **lidmaatschap** kan mondiaal of regionaal zijn. Mondiaal wil zeggen dat een organisatie een wereldwijde samenwerking beoogt en openstaat voor alle staten (inclusiviteit). Een voorbeeld is de VN. Het lidmaatschap kan ook regionaal zijn, zoals bij de EU, de NAVO en de Afrikaanse Unie, en is dus exclusief omdat het bepaalde staten uitsluit.

5 Krasner, *International Regimes*, 2.

Naast een volledig lidmaatschap zijn er vele vormen van een gedeeltelijk of geassocieerd lidmaatschap, waarbij staten deelnemen aan bepaalde aspecten van beleidsdomeinen, politieke afspraken of juridische verdragen.

Tot slot zijn er ook vele vormen van partnerschap ontstaan tussen staten, staten en internationale organisaties, en internationale organisaties onderling. Soms streven beide partijen naar een volledig lidmaatschap, maar het is ook mogelijk dat beide alleen samenwerken bij bepaalde civiele en militaire operaties zoals Australië heeft gedaan in NAVO-operaties in Afghanistan.

Besluitvorming

Besluitvorming binnen internationale organisaties kan op verschillende manieren plaatsvinden: met consensus of met (gekwalificeerde) meerderheid. Organisaties waar besluitvorming op basis van consensus (unanimiteit) plaatsvindt, worden **intergouvernementele organisaties** genoemd. Staten hebben binnen deze organisaties geen soevereiniteit afgedragen en er is geen hogere autoriteit dan de staten zelf binnen deze organisatie. Het overdragen van soevereiniteit van het geweldsmonopolie van staten ligt zeer gevoelig. De NAVO, een militaire alliantie, is dan ook een intergouvernementele organisatie.

Daarnaast zijn er organisaties waarbij er met meerderheid wordt gestemd, met andere woorden: staten kunnen tegen hun wil in worden gebonden aan het genomen besluit. Zo'n organisatie wordt een **supranationale organisatie** genoemd. De EU is bijvoorbeeld een supranationale organisatie waarbij op bepaalde beleidsgebieden, zoals economische en financiële samenwerking, besluitvorming op basis van meerderheid plaatsvindt. De minderheid van staten wordt aan het besluit gebonden, zowel politiek als juridisch. Voor veiligheids- en defensiebeleid vindt binnen de EU echter nog geen supranationale besluitvorming plaats.

Aan beide stemmingsprocedures, consensus of meerderheid, zijn voor- en nadelen verbonden. Consensus kan veel tijd vereisen en daardoor de besluitvorming lamleggen. Wanneer er uiteindelijk consensus is bereikt, betekent dit wel een breed gedragen instemming (legitimiteit). Bij meerderheid van stemmen kunnen leden tegen hun wil in worden gebonden en dit kan irritatie veroorzaken. Daartegenover staat dat het proces sneller kan plaatsvinden.

Conclusie

Aangezien dit boek zich richt op veiligheidsstudies, ligt de focus van internationale samenwerking in dit deel van het boek op veiligheidsorganisaties. Internationale samenwerking op het gebied van veiligheid en defensie is geen onbetwist concept. Aan de ene kant raakt internationale samenwerking op het gebied van veiligheid en defensie de soevereiniteit van de staat, oftewel de *high politics*, en is daarom vaker

ad-hoc of intergouvernementeel zodat de belangen van de staat niet in het geding kunnen komen. Staten staan op het gebied van veiligheid en defensie liever geen soevereiniteit af en daarom dulden ze geen hogere autoriteit boven de staten, zoals de realisten beargumenteren. Aan de andere kant is het de vraag in hoeverre staten geheel soeverein kunnen handelen, zichzelf kunnen verdedigen en of zij het meeste baat hebben bij individueel of gezamenlijk optreden, zoals de liberalen beargumenteren.

Veiligheidsorganisaties kunnen grofweg ingedeeld worden op basis van twee veiligheidssamenwerkingsconcepten: **collectieve veiligheid** en **collectieve defensie**.

Een collectieve veiligheidsorganisatie is gebaseerd op het idee van de ondeelbaarheid van veiligheid tussen staten: 'Mijn veiligheid is jouw veiligheid.' Dit staat tegenover de balance-of-powertheorie (zie hoofdstuk 5). Uitgangspunt is dat lidstaten geen geweld gebruiken tegen andere lidstaten: het geweldsverbod (zoals neergelegd in artikel 2 van het Handvest van de VN). Dit is een samenwerkingsmodel dat een politieke en juridische verplichting met zich meebrengt om de integriteit van alle staten binnen de organisatie te waarborgen. Het is dus een model dat gericht is tegen interne dreigingen binnen de organisatie (zoals conflicten tussen staten) waar vervolgens collectief op wordt geantwoord, met diplomatieke, economische en zelfs militaire maatregelen. In principe treedt een collectieve veiligheidsorganisatie in werking bij iedere (gewelddadige) verstoring van de stabiliteit en vrede binnen het systeem, ook wanneer een agressor behoort tot de leden van het verbond of verdrag. Een voorbeeld van een collectieve veiligheidsorganisatie is de VN.

Bij collectieve defensie verplichten de lidstaten zich om elkaar te verdedigen tegen een dreiging van buiten de organisatie. Als gevolg daarvan vallen dreigingen die binnen het territoir van de organisatie plaatsvinden, zoals conflicten tussen lidstaten, formeel niet onder het mandaat van zo'n organisatie. Verder heeft dit soort organisaties traditioneel gezien alleen een militaire taakstelling als het gaat om verdediging en veiligheid en niet zozeer een brede aanpak van veiligheid. Tot slot is het lidmaatschap van dit soort organisaties exclusief, dat wil zeggen dat staten die geen lid zijn ook niet profiteren van het collectieve verdedigingssysteem. Voorbeelden van collectieve defensieorganisaties zijn de NAVO, het voormalige Warschaupact en de West-Europese Unie (WEU).[6]

[6] Het Warschaupact was een militair bondgenootschap van socialistische landen als tegenhanger van de NAVO. Het Warschaupact is opgericht in 1955, na toetreding van West-Duitsland tot de NAVO, en ontbonden in 1991; De WEU was een West-Europese organisatie voor militaire samenwerking die in 1954 was opgericht op basis van het Verdrag van Brussel van 17 maart 1948 door België, Frankrijk, Luxemburg, Nederland en het Verenigd Koninkrijk. In 2011 is de WEU opgegaan in de EU.

Kernpunten

- Binnen de theorieën van internationale betrekkingen verschillen de visies op veiligheids- en defensiesamenwerking tussen staten met name ten aanzien van de belangen van staten om wel of niet samen te werken en de mogelijkheden van samenwerking.
- Na de Tweede Wereldoorlog en met name na de Koude Oorlog nam geïnstitutionaliseerde samenwerking tussen staten toe. Tegelijkertijd is er een toename aan niet-geïnstitutionaliseerde samenwerking en een terugkeer van geopolitiek.
- Er zijn verschillende vormen van internationale (veiligheids)samenwerking. Traditioneel gesproken gaat het om collectieve veiligheid en collectieve defensie.

Kernvragen

- Wat zeggen de verschillende theorieën van internationale betrekkingen over internationale (veiligheids)samenwerking?
- Waarom werken staten samen?
- Wat is collectieve veiligheid?
- Op welke criteria kunnen we internationale organisaties onderscheiden?
- Hoe komen besluiten op internationaal niveau tot stand?

Aanbevolen literatuur

Cogan, J.K., I. Hurd & I. Johnstone. *The Oxford Handbook Of International Organizations*. Oxford University Press, 2016.

Duffield, J.S. 'What are international institutions?' *International Studies Review* 9, nr. 1 (2007): 1-22. https://doi.org/10.1111/j.1468-2486.2007.00643.x

Fioretos, K.O. *International politics and institutions in time*. Oxford: Oxford University Press, 2017.

Haftendorn, H., R. Keohane & C. Wallender. *Imperfect unions: Security Institutions Over Time and Space*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

Hurd, I. *International organizations: Politics, Law, Practice*. Cambridge: Cambridge University Press, 2020.

Klabbers, J. *International Law.* Cambridge University Press, 2020.

Mearsheimer, J.J. 'The False Promise of International Institutions'. *International Security* 19, nr. 3 (1994): 5-49. https://doi.org/10.2307/2539078

Pease, K.-K.S. *International organizations: Perspectives on Global Governance*. Londen: Routledge, 2018.

HOOFDSTUK 15

Mondiale veiligheidssamenwerking: VN

Sabine Mengelberg

Inleiding

De belangrijkste doelstelling van de Verenigde Naties (VN), een mondiale organisatie van 193 lidstaten, is het handhaven van vrede en veiligheid. Dat betekent dat het mandaat van de VN eigenlijk alles omvat wat er wereldwijd aan dreigingen zijn voor staten en hun bevolking; oorlog, conflict, vluchtelingenstromen, ziektes, terrorisme, armoede enzovoort. Geen geringe opdracht, gezien het geopolitieke landschap en de hernieuwde concurrentie tussen de grote statelijke machten, én gekoppeld aan niet-statelijke dreigingen, die alle een grote uitdaging vormen voor de organisatie.

Na een algemene introductie op internationale veiligheidssamenwerking staan in de komende hoofdstukken specifieke mondiale en regionale organisaties centraal. In het eerste hoofdstuk in dit kader zal de VN worden behandeld: waarom de organisatie is ontstaan, het mandaat, de institutionele structuur, de leden en hoe deze zich heeft ontwikkeld. De focus van dit hoofdstuk ligt met name op de vredes- en veiligheidstaken en -doelstellingen van de VN, al zijn andere domeinen niet minder belangrijk.

Algemene kenmerken

Volkenbond

Al in de tweede helft van de negentiende eeuw richtten staten internationale organisaties op om grensoverschrijdende problemen gezamenlijk aan te pakken. Deze eerste internationale samenwerkingsverbanden richtten zich met name op specifieke onderwerpen, zoals de Internationale Telecommunicatie-unie in 1865 en de Wereldpostunie in 1874, nu beide gespecialiseerde organisaties van de VN. In 1899, op de Vredesconferentie in Den Haag, spraken landen af om wereldwijde crisissituaties vreedzaam te beslechten, om oorlogen te voorkomen en om regels af te spreken over methodes van oorlogsvoering. Een van de internationale organisaties die daaruit voortvloeiden, was het Permanente Hof van Arbitrage. Een andere organisatie voor wereldwijde veiligheidssamenwerking was de Volkenbond. Deze was gebaseerd op de Veertien Punten van de Amerikaanse president Woodrow Wilson, en werd op zijn initiatief opgericht in het Amerikaanse Congres. Dit gebeurde op

8 januari 1918 met als doel een einde te maken aan de Eerste Wereldoorlog. Wilson verkreeg de eerste leerstoel Internationale Betrekkingen in 1919 aan de Universiteit van Aberystwyth (Wales).[1]

Doel van deze leerstoel was om oorlog te voorkomen via internationaal recht, wapenbeheersing, diplomatie, en afspraken en verdragen tussen staten op basis van het liberalisme. De Volkenbond was echter gedoemd te mislukken. Niet alleen werd de toetreding van de Verenigde Staten door het Amerikaanse Congres afgekeurd, ook sloten enkele grootmachten buiten de Volkenbond om allianties met elkaar (zie hoofdstuk 22 voor een uitgebreidere beschrijving van de antecedenten van de VN).

Verenigde Naties

Na het fiasco van de Volkenbond was de Amerikaanse president Roosevelt van mening dat een overkoepelende wereldregering geen realiteit zou worden, maar dat vrede wel kon worden gewaarborgd als de overwinnaars er zich voor inzetten, gebaseerd op de principes van soevereine gelijkheid van alle vredelievende staten.[2] Daarom wilde hij dat er na de Tweede Wereldoorlog zou worden samengewerkt met Groot-Brittannië en zelfs met de Sovjet-Unie en China.

Stalin (Sovjet-Unie) vreesde in eerste instantie dat de organisatie tegen hem zou kunnen worden gebruikt en besloot dat deelname een betere keuze was dan afzijdigheid. Echter, wel onder voorwaarde van het behoud van de soevereiniteit van staten; Stalin pleitte dan ook voor een vetorecht van de 'groten'. Voor Roosevelt was de deelname van de grootmachten belangrijk voor wereldvrede en daarom werd er uiteindelijk een veiligheidsraad gecreëerd waarin de groten (de kernmachten) een permanente zetel kregen. Het Britse belang voor deelname aan de VN was een blijvende Amerikaanse betrokkenheid bij Europa. Daarnaast stonden voor Groot-Brittannië en Frankrijk de positie om zich te profileren als wereldmacht voorop, wat ze verwierven met een plaats in de Veiligheidsraad.

Na de verwoestende oorlogen van de twintigste eeuw richtten 51 staten op 24 oktober 1945 de VN op met de volgende doelstellingen:

1. De **internationale vrede en veiligheid handhaven** en, met het oog daarop: doeltreffende gezamenlijke maatregelen nemen ter voorkoming en opheffing van bedreigingen van de vrede en ter onderdrukking van daden van agressie of andere vormen van verbreking van de vrede, alsook met vreedzame middelen en in overeenstemming met de beginselen van gerechtigheid en internationaal recht, een regeling of beslechting van internationale geschillen of van situaties die tot verbreking van de vrede zouden kunnen leiden, tot stand brengen;
2. Tussen de naties vriendschappelijke betrekkingen ontwikkelen, gebaseerd op eerbied voor het **beginsel van gelijke rechten en van zelfbeschikking voor**

[1] Soward, Porter & Hinsley, 'The Aberystwyth Papers'.
[2] Verenigde Naties, 'VN-Handvest'.

Figuur 15.1: Woodrow Wilson.

volken, en andere passende maatregelen nemen ter versterking van de vrede overal ter wereld;

3. Internationale samenwerking bij het oplossen van internationale vraagstukken van **economische, sociale, culturele of humanitaire aard**, alsmede bij het bevorderen en stimuleren van **eerbied voor de rechten van de mens** en voor fundamentele vrijheden voor allen, zonder onderscheid naar ras, geslacht, taal of godsdienst; en
4. Een centrum zijn voor de harmonisatie van het optreden van de naties ter verwezenlijking van deze gemeenschappelijke doelstellingen.[3]

De VN is gebouwd op het **principe van ondeelbare veiligheid** ('Mijn veiligheid is jouw veiligheid') oftewel collectieve veiligheid (zie hoofdstuk 14). Maar staten behielden wel hun soevereiniteit; een lichtere vorm van een **collectief veiligheidssysteem**.

Het uitgangspunt van collectieve veiligheid is de plicht van iedere staat conflicten langs vreedzame weg op te lossen (zie hoofdstuk 14). Bovendien wordt verwacht dat staten geen geweld gebruiken of er zelfs mee dreigen. Aan de ene kant bezit de VN-organisatie de macht om staten tegen hun wil in te dwingen tot actie door bijvoorbeeld sancties of vrede-afdwingende operaties. Aan de andere kant beschikken de statelijke grootmachten in de VN Veiligheidsraad over een veto (zie hierna voor verdere uitleg).

De VN is een groot aanjager geweest voor de **dekolonisatie** vanaf het einde van de Tweede Wereldoorlog, onder andere gedreven door Amerika. Vanaf 1945 verkon-

[3] Ibid., Artikel 1.

digde het Handvest van de VN al direct 'het respect voor het principe van gelijke rechten en zelfbeschikking der volkeren' als een van haar basisdoelstellingen.[4] Daarvoor werd een speciaal comité opgericht: het Comité van 24 of het Speciale Comité over Dekolonisatie. Dit Comité hield zich bezig met de tenuitvoerlegging van de *Verklaring over het verlenen van onafhankelijkheid aan koloniale landen en volken*.[5] De aandacht voor respect voor het beginsel van de gelijke rechten en de zelfbeschikking van alle volkeren van de VN heeft voor vele volkeren geleid tot een vrijheidsstrijd, merendeels politiek en soms met geweld. Toch heeft in sommige gebieden dit dekolonisatieproces geduurd tot in de jaren tachtig, maar altijd onder de diplomatieke en economische druk (embargo's en sancties) van de VN.

Inmiddels is de organisatie uitgegroeid met staten van over de hele wereld, wat ook een stem geeft aan niet-westerse landen. Deze landen werken niet alleen samen op het gebied van veiligheid, maar ook op het gebied van economie, luchtverkeer, cultureel erfgoed, pandemieën enzovoort.[6] In de loop der jaren zijn er bovendien allerlei organisaties opgericht die onder de VN vallen en dus alle aspecten, zowel politiek, economisch, sociaal, cultureel en militair, bestrijken zoals in de doelstellingen zijn terug te vinden.

Tegenwoordig is de VN een groot pleitbezorger voor de aanpak van grensoverschrijdende problemen zoals door middel van de Sustainable Development Goals (2015).[7] Deze betreffen het bestrijden van armoede, honger, ongelijkheid en criminaliteit, maar ook het stimuleren van duurzame productie, toegankelijkheid van schoon water en duurzaamheid. Verder heeft de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) een belangrijke rol gespeeld in de coronapandemie in 2020 en 2021.

Het handvest van de VN: vrede en veiligheid

Historie

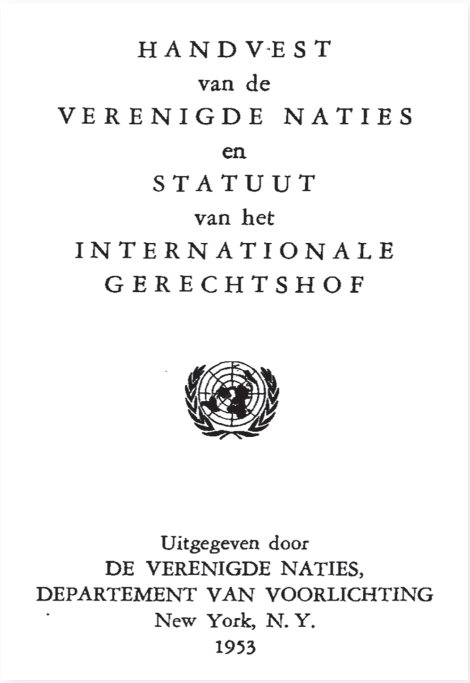
Het **Handvest** van de VN, het oprichtingsverdrag ondertekend op 26 juni 1945, is de basis van de organisatie en bepaalt de rechten en plichten van de lidstaten. In het Handvest staan de taken en procedures van alle VN-organen, zoals de Veiligheidsraad en de Algemene Vergadering. Verder is het Handvest een internationaal verdrag dat voor de betrekkingen tussen alle staten de soevereine gelijkwaardigheid

4 Het Handvest bevat in totaal drie hoofdstukken over de koloniale gebieden (XI, XII en XIII), zoals de 'Verklaring Inzake het Verlenen van Onafhankelijkheid aan Koloniale Landen en Volkeren' (1960). UNRIC, 'Verenigde Naties en dekolonisatie'.

5 Gecreëerd door de Algemene Vergadering in 1960, resolutie 1514. United Nations General Assembly, 'Resolution 1514'.

6 Verenigde Naties, 'VN-Handvest', Artikel 55.

7 United Nations Department of Economic and Social Affairs, 'The 17 Goals'.


HANDVEST
van de
VERENIGDE NATIES
en
STATUUT
van het
INTERNATIONALE
GERECHTSHOF

Uitgegeven door
DE VERENIGDE NATIES,
DEPARTEMENT VAN VOORLICHTING
New York, N. Y.
1953

Figuur 15.2: Handvest van de Verenigde Naties.

heeft vastgesteld en waarin de internationale regels voor het gebruik van geweld zijn vastgelegd.

De VN werd opgericht met als hoofddoel 'komende geslachten te behoeden voor de gesel van de oorlog, die tweemaal in ons leven onnoemelijk veel leed over de mensheid heeft gebracht', zoals de lidstaten destijds verklaarden. Het belangrijkste doel is 'Internationale vrede en veiligheid te handhaven en te dien einde doeltreffende gemeenschappelijke maatregelen te nemen.'[8]

De VN is een mondiale veiligheidsorganisatie, waarvan bijna alle staten lid zijn.[9] Voor de krijgsmacht is de VN om twee redenen van belang:

1. In het Handvest zijn gedragsregels vastgelegd, ook voor geweldsgebruik, waarmee alle lidstaten hebben ingestemd en waaraan ze zich dan ook hebben te houden.

[8] Verenigde Naties, 'VN-Handvest', Artikel 1.

[9] Met uitzondering van een aantal staten en bevolkingsgroepen waarvan een aantal nog niet door alle staten zijn erkend, zoals Kosovo en Palestina.

2. Besluiten van de VN, in het bijzonder van de Veiligheidsraad, kunnen staten autoriseren tot het gebruiken van geweld. Op deze manier verschaft de VN legitimiteit aan militaire acties.

Verbod op het gebruik van geweld

Vóór de oprichting van de Volkenbond hadden staten een vrijwel onbeperkt 'recht op oorlog'. Sinds de oprichting van de VN geldt het tegenovergestelde, namelijk **het verbod op geweld** zoals vastgelegd in het Handvest: staten mogen geen geweld gebruiken en ook niet dreigen met het gebruik van geweld in hun internationale betrekkingen. Dit verbod op geweld is als grondbeginsel van de VN vastgelegd in artikel 2, lid 4:

> Alle Leden zullen in hun internationale betrekkingen zich onthouden van bedreiging met of gebruik van geweld tegen de territoriale integriteit of politieke onafhankelijkheid van enige Staat, of op enige andere wijze, die onverenigbaar is met de Doeleinden van de Verenigde Naties.[10]

Van staten wordt verwacht dat zij hun geschillen vreedzaam oplossen, met behulp van onderhandelingen, feitenonderzoek, bemiddeling, arbitrage of via internationaal rechterlijke instanties.

In hoofdstuk VI van het Handvest worden allerlei methoden tot **vreedzame geschillenbeslechting** gepresenteerd. Uiteraard heeft dit de voorkeur van de VN. Dit verbod op geweld gaat alleen over het **interstatelijk gebruik van geweld**, dus gebruik van geweld tussen staten. Geweld dat plaatsvindt binnen een staat (**intrastatelijk**) wordt gezien als een interne aangelegenheid van de soevereine staat en wordt niet verboden in het VN-Handvest. Verwant hieraan is het **non-interventiebeginsel** dat is vastgelegd in Artikel 2, lid 7:

> Niets in dit Handvest zal de Verenigde Naties het recht geven tussenbeide te komen in zaken, die in wezen binnen de uitsluitende bevoegdheid van enige Staat vallen, of zal van de Leden eisen zodanige zaken aan beslechting krachtens dit Handvest te onderwerpen; maar dit beginsel zal geen inbreuk maken op de toepassing van dwangmaatregelen krachtens Hoofdstuk VII.[11]

Echter, sinds de jaren negentig staat dit beginsel ter discussie op het moment dat nationale regeringen massale en bloedige schendingen van de mensenrechten plegen. Dan klinkt, zoals bij Kosovo (1999) en Libië (2011), de roep om **humanitaire interventie**. Ten aanzien van dit vraagstuk is het leerstuk van de **responsibility**

[10] Verenigde Naties, 'VN-Handvest', Artikel 2, lid 4.
[11] Ibid., Artikel 2, lid 7.

to protect (R2P) ontwikkeld als reactie op de operaties in de jaren negentig op de Balkan, en in Rwanda en Somalië (zie hoofdstuk 6).[12] In het verlengde van dit gedachtegoed is al sinds 1999 de bescherming van de burgerbevolking in VN-operaties (*protection of civilians*, POC) in VN-mandaten opgenomen. Het POC-concept betreft het waarborgen van de beschermende regels van het oorlogsrecht, de mensenrechten en het vluchtelingenrecht binnen gewapende conflicten. Sinds 2015 is er steeds meer nadruk komen te liggen op het POC-concept in VN-vredesoperaties, waardoor de expliciete bescherming van de bevolking ten tijde van operaties een centrale plaats inneemt.[13]

Het gebruik van geweld

Soms is het gebruik van geweld echter onvermijdelijk. Daarom bevat het Handvest twee uitzonderingen op het geweldsverbod die onder woorden worden gebracht in hoofdstuk VII van het Handvest. Dit hoofdstuk valt te lezen als een volgende episode in het draaiboek, namelijk die waarin pogingen tot diplomatieke bemiddeling zijn mislukt.

De **eerste uitzondering** geeft de Veiligheidsraad de bevoegdheid om tot gebruik van geweld over te gaan wanneer de raad een bedreiging of verbreking van de vrede of een daad van agressie vaststelt. Artikel 39 stelt:

> De Veiligheidsraad stelt vast of er sprake is van een bedreiging van de vrede, verbreking van de vrede of daad van agressie, en doet aanbevelingen, of beslist welke maatregelen zullen worden genomen overeenkomstig de artikelen 41 en 42 tot handhaving of herstel van de internationale vrede en veiligheid.[14]

Dit zijn dus dwangmaatregelen die de Veiligheidsraad kan treffen:

- in artikel 40 gaat het nog om voorlopige maatregelen;
- in artikel 41 om economische sancties;
- in artikel 42 uiteindelijk om 'optreden door middel van lucht-, zee- en landstrijdkrachten als dat nodig is voor de handhaving of het herstel van de internationale vrede en veiligheid'.[15]

---

12 De VN heeft in 2005 het begrip 'Responsibility to Protect' (R2P) aangenomen. R2P omvat de verantwoordelijkheid van staten, en van de internationale gemeenschap als geheel, om bevolkingen te beschermen tegen genocide, oorlogsmisdrijven, etnische zuivering en misdrijven tegen de menselijkheid.

13 Zie bijvoorbeeld de Force Intervention Brigade (start 28 maart 2013) van de VN, die specifiek belast was met het uitvoeren van gerichte offensieve operaties om groepen die worden beschouwd als een bedreiging voor de staatsautoriteit en de burgerveiligheid 'te neutraliseren en te ontwapenen'. Zie verder: United Nations Peacekeeping, 'Protection of Civilians Mandate'.

14 Verenigde Naties, 'VN-Handvest', Artikel 39.

15 Ibid., Artikel 42.

De toestemming van de Veiligheidsraad om in actie te komen wordt neergelegd in een **resolutie**. Resoluties zijn er in twee soorten: voorstellen en besluiten. Besluiten van de Veiligheidsraad zijn bindend voor de lidstaten. Een resolutie van de Veiligheidsraad overeenkomstig hoofdstuk VII van het Handvest is bindend wanneer negen of meer leden van de Veiligheidsraad voor de resolutie hebben gestemd, en geen van de permanente leden van de Veiligheidsraad tegen de resolutie heeft gestemd. Een voorbeeld is Resolutie 660. Deze werd aangenomen in de Veiligheidsraad op 2 augustus 1990, nadat Irak Koeweit binnenviel, en veroordeelde de aanval. De Veiligheidsraad kwam tot dertien resoluties om het geweld te veroordelen en uiteindelijk kwam een (vredesafdwingende) operatie op gang onder de naam Desert Storm. In januari 1991 begonnen de luchtaanvallen van een internationale troepenmacht onder leiding van de Verenigde Staten.

Toch worden resoluties niet altijd opgevolgd door de lidstaten. Dit was het geval bij meerdere resoluties ten aanzien van Israël, die Israël niet uitvoerde.[16] Of staten en bedrijven die sancties voortvloeiend uit resoluties ontdoken, zoals tijdens de boycot ingesteld tegen de Apartheidspolitiek in Zuid-Afrika in de jaren zeventig.

Wanneer er daadwerkelijk een resolutie wordt aangenomen om op te treden tegen een staat, volgt er een **mandaat** van de Veiligheidsraad. In een mandaat staat aangegeven wat het doel is van de interventie, met welke middelen dit doel moet worden bereikt en wie daaraan deelnemen.

Voor het uitvoeren van deze militaire dwangmaatregelen van artikel 42 is artikel 43 bedoeld:

> Teneinde bij te dragen tot de handhaving van de internationale vrede en veiligheid nemen alle leden van de VN de verplichting op zich aan de Veiligheidsraad, op diens oproep en krachtens een of meerdere bijzondere overeenkomsten, (zodanige) gewapende strijdkrachten ter beschikking te stellen.[17]

VN-peacekeepingoperaties worden politiek en operationeel ondersteund door het Department of Peace Operations.[18] Elke staat die troepen levert wordt gefinancierd vanuit het VN-budget, maar houdt het uiteindelijke bevel over zijn troepen (*full command*). Oftewel, wanneer lidstaten troepen ter beschikking stellen aan de VN, moeten de troepen de bevelen uitvoeren van de UN Force Commander, maar behouden bijvoorbeeld de Nederlandse en Belgische Commandant der Strijdkrachten het uiteindelijke bevel over de nationale troepen. Een staand leger of het Generale Stafcomité waarin artikel 45 van het VN-Handvest voorzag en dat plannen voor het gebruik van geweld zou opstellen, is niet van de grond gekomen. Hierdoor is

[16] Zoals resoluties 242 en 338, die eisen dat Israël zich uit de bezette gebieden terugtrekt.
[17] Verenigde Naties, 'VN-Handvest', Artikel 43.
[18] Koops & Novosseloff, 'United Nations Rapid Reaction Mechanisms'.

hoofdstuk VII van het Handvest niet gaan functioneren zoals de oprichters hadden bedoeld.

Dat maakt artikel 51 de **tweede uitzondering** op het gebruik van geweld. Dit luidt:

> Geen enkele bepaling van dit Handvest doet afbreuk aan het inherente recht tot individuele of collectieve zelfverdediging in geval van een gewapende aanval tegen een lid van de Verenigde Naties totdat de Veiligheidsraad de noodzakelijke maatregelen ter handhaving van de internationale vrede en veiligheid heeft genomen.[19]

Dit in artikel 51 vastgelegde **recht op collectieve zelfverdediging** zou in 1949 worden ingeroepen bij het sluiten van het Noord-Atlantisch Verdrag en de militaire bijstandsclausule die in dit verdrag opgenomen was. Duidelijk moet zijn dat de collectieve defensietaak van de NAVO zich onderscheidt van de regionale akkoorden die in hoofdstuk VIII van het Handvest zijn voorzien en waarop onder meer de OVSE is gebaseerd. Deze regionale akkoorden en instellingen uit hoofdstuk VIII kunnen de Veiligheidsraad goed van pas komen, maar ze zijn zelf, vanwege artikel 53, niet gemachtigd om dwangacties te ondernemen. Dat geldt echter ook voor de NAVO voor wat betreft crisisbeheersingsoperaties buiten de collectieve zelfverdediging.

Vredesoperaties

Een klassieke blauwhelmoperatie, oftewel een **peacekeeping- of vredesoperatie** (zie verder hoofdstuk 22) op basis van hoofdstuk VI van het Handvest, staat model voor een **onpartijdige manier** van militair optreden. Dit zijn missies waarbij beide partijen in het conflict instemmen met de aanwezigheid van VN-troepen en dus het gebruik van geweld niet nodig wordt geacht. De militaire troepen mogen hun wapens alleen ter zelfverdediging gebruiken. Kenmerkend voor peacekeepingoperaties is dat zowel onpartijdigheid als neutraliteit belangrijk zijn. Onpartijdigheid is echter niet hetzelfde als neutraliteit. Vredeshandhavers moeten onpartijdig handelen tegenover de partijen binnen het conflict, maar moeten niet neutraal zijn in het uitvoeren van hun mandaat. Wanneer een van de partijen het vredesproces hindert, moeten de vredeshandhavers optreden om het succes van de missie te waarborgen. Neutraliteit (niet in actie komen) is hier dus niet te verwarren met onpartijdigheid (geen voorkeur hebben voor een van de partijen).

Bij vredeshandhaving gaat het om het bewaren van de vrede nadat de strijdende partijen een vredesovereenkomst of een staakt-het-vuren zijn overeengekomen. Kenmerkend voor vredeshandhaving is dan ook dat ze plaatsvinden met de **instemming van de belangrijkste partijen** in het conflict, zoals verwoord in hoofdstuk

[19] Verenigde Naties, 'VN-Handvest', Artikel 51.

VI van het Handvest. Vroeger lag de nadruk bij dit soort operaties sterk op het toezien op de akkoorden, bijvoorbeeld door ongewapende militairen (*UN Military Observers*; UNMO's).

Alhoewel de oudste vredeshandhavingsoperatie al dateert van vlak na de Tweede Wereldoorlog, werd de organisatie tijdens de Koude Oorlog vaak verlamd door het **vetorecht van de permanente leden van de Veiligheidsraad**, waarvan aanvankelijk de Sovjet-Unie en later ook de Verenigde Staten veelvuldig gebruikmaakten. Wel bleek het in 1956, na de Suezoorlog tussen Israël en Egypte, mogelijk een buffermacht tussen de strijdende partijen te posteren.

De meeste operaties zijn vredeshandhavingsoperaties die de Veiligheidsraad autoriseert en die het Department of Peace Operations (DPO) plant en ondersteunt. Van oudsher werden de vredeshandhavingsoperaties geassocieerd met **hoofdstuk VI** dat gaat over de vreedzame beslechting van geschillen. Na de ervaringen in het begin van de jaren negentig, zoals in Somalië en op de Balkan, bleken de operaties dikwijls niet altijd 'peacekeeping' van karakter, maar beoogden ze overeenkomstig hoofdstuk VII van het Handvest de vrede af te dwingen, met mogelijk gebruik van geweld.

Vredeshandhaving is gebaseerd op drie principes:

1. toestemming van de betrokken partijen;
2. onpartijdigheid;
3. geen gebruik van geweld, behalve om redenen van zelfverdediging van de blauwhelmen en verdediging van het mandaat.

Internationale vredesoperaties (hoofdstuk VI- en VII-operaties) – hetzij in VN-verband, hetzij in regionaal verband zoals met de NAVO (Bosnië 1995, Kosovo 1999, Macedonië 1999, Afghanistan 2003) of in een ad-hocsamenstelling (Eerste Golfoorlog 1990-91, SFIR in Irak 2003) – vereisen de **autorisatie van de Veiligheidsraad**. In deze gevallen machtigt de volkerenorganisatie een regionale (veiligheids)organisatie of een ad-hoc-coalitie tot militair optreden.[20] In die gevallen, zoals bij het bevrijden van Koeweit (1990), of de ISAF-operatie in Afghanistan (2003), nam de Veiligheidsraad een resolutie aan die het toestond geweld te gebruiken door een coalitie onder leiding van de Verenigde Staten ('all necessary means') om de doelen te bereiken. Kortom, voor legale missies met inzet van dwangmiddelen uitgevoerd door coalities of andere organisaties dan de VN is goedkeuring door de Veiligheidsraad vereist.

Specifiek voor Nederland komt dit onder meer naar voren in de vereiste juridische grondslag, het eerste criterium in het toetsingskader zoals behandeld in hoofdstuk 9 en 10. In principe kan een interventie dus alleen rechtmatig plaatsvinden op basis van een mandaat van de Veiligheidsraad. Toch zijn daar uitzonderingen op geweest,

[20] Zoals verwoord in hoofdstuk VIII 'Regionale akkoorden'; Verenigde Naties, 'VN-Handvest', Artikel 52-53.

Figuur 15.3: VN-blauwhelmen.

zoals ten tijde van de NAVO-luchtoperatie Allied Force in 1999 met als doel een einde te maken aan het geweld van de Serviërs tegen de etnische Albanezen in Kosovo. Volgens de NAVO-lidstaten zou Rusland zijn veto uitspreken tegen een resolutie van de Veiligheidsraad die gebruik van geweld zou toelaten en daarom werd deze resolutie gepasseerd. Hierdoor ontbrak een VN-mandaat en een legale basis voor deze missie.

Institutionele structuur

In het Handvest van de VN (1945) is vastgelegd dat deze bestaat uit de volgende hoofdorganen:

- de Algemene Vergadering;
- de Veiligheidsraad;
- de Economische en Sociale Raad;
- het Internationaal Gerechtshof;
- het Internationaal Strafhof;
- het Secretariaat.

Al deze organen zijn gehuisvest in het hoofdkwartier van de VN in New York, met uitzondering van het Internationaal Gerechtshof en Internationaal Strafhof, die zich in Den Haag bevinden.

Algemene Vergadering

De **Algemene Vergadering (AV)**, gezeteld in New York, wordt ook wel de ledenvergadering van de VN genoemd. Dit is het orgaan waarin alle lidstaten zitting hebben, elk met één stem, ongeacht het politieke gewicht van de staat. In de Algemene Vergadering komt het universele karakter van de VN tot uitdrukking. De Algemene Vergadering kan alle vraagstukken die binnen het Handvest vallen, bespreken. De Algemene Vergadering kan echter alleen aanbevelingen (in de vorm van een resolutie) doen aan de leden of aan de Veiligheidsraad. De resoluties van de Algemene Vergadering zijn niet bindend, maar het Internationaal Gerechtshof kan er wel naar verwijzen. Toch geldt voor landen die de besluiten van de Algemene Vergadering niet naleven, dat zij zich blootstellen aan een reeks mogelijke acties, die variëren van een veroordeling tot diplomatieke druk om hen te dwingen het gekozen standpunt te herzien. In het uiterste geval kan de VN een onwillige lidstaat zijn voorrechten die bij het lidmaatschap horen afnemen of een staat zelfs uitsluiten.

De besluitvorming binnen de Algemene Vergadering wordt bij belangrijke besluiten met een twee derde meerderheid van het aantal uitgebrachte stemmen genomen. Over reguliere aangelegenheden wordt met een gewone meerderheid besloten.[21]

De bevoegdheden van de Algemene Vergadering zijn breed. De Algemene Vergadering beslist over de toelating van nieuwe leden, keurt de begroting goed, selecteert de rechters voor het Internationaal Gerechtshof in samenwerking met de Veiligheidsraad en benoemt de secretaris-generaal op aanbeveling van de Veiligheidsraad. Na de Russische oorlog in Oekraïne (2022) is overeenstemming binnen de Veiligheidsraad weer moeilijker geworden. Als gevolg daarvan zijn de aandacht voor en besluitvorming op het gebied van internationale vrede en veiligheid verschoven naar de Algemene Vergadering. Daar zijn verschillende resoluties aangenomen die Rusland veroordelen of die oproepen tot een humanitaire toegang voor hulporganisaties. Bovendien is er een resolutie aangenomen waarmee Rusland uit de Mensenrechtenraad is gezet.[22]

Veiligheidsraad

De **Veiligheidsraad** beslist over vrede en veiligheid. Haar primaire taak is het handhaven van de internationale vrede en veiligheid. De Veiligheidsraad is opgericht om in geval van een conflict snel te kunnen reageren en de grootmachten een stem te geven in het uiteindelijke gebruik van geweld. De Veiligheidsraad heeft de

[21] United Nations, 'Functions and Powers of the General Assembly'.
[22] UN News, 'UN General Assembly Votes to Suspend Russia from the Human Rights Council'.

Figuur 15.4: Algemene Vergadering van de Verenigde Naties.

bevoegdheid militaire middelen te gebruiken om besluiten af te dwingen. Op grond van de bepalingen van het Handvest kan elk lid van de Algemene Vergadering of de secretaris-generaal iedere kwestie, die gevaarlijk is voor de internationale vrede en veiligheid, onder de aandacht van de Veiligheidsraad brengen.[23]

De Veiligheidsraad bestaat uit vijftien leden. Vijf daarvan zijn **permanente leden**. Dit zijn de landen die in de Tweede Wereldoorlog gewonnen hebben van Duitsland en Japan: de Verenigde Staten, de Sovjet-Unie (nu Rusland), China, Groot-Brittannië en Frankrijk. Daarnaast zijn er tien **niet-permanente leden**. Deze worden gekozen door de Algemene Vergadering voor een periode van twee jaar. Om te voorkomen dat een bepaalde groep landen de boventoon voert, is in het Handvest bepaald dat elk werelddeel binnen deze tien moet zijn vertegenwoordigd.

Binnen de Veiligheidsraad hebben alleen de vijf permanente leden **vetorecht** (*veto* betekent 'ik verbied'), waardoor ieder permanent lid afzonderlijk een ontwerpbesluit van de andere leden van de Veiligheidsraad kan tegenhouden. Met deze regeling wordt gewaarborgd dat de Veiligheidsraad nooit ingrijpende beslissingen, bijvoorbeeld gezamenlijk gewelddadig optreden tegen een agressor, kan nemen tegen de wil van een grote mogendheid. Dit betekent ook dat het beginsel van collectieve veiligheid nooit gericht zou kunnen zijn tegen een permanent lid dat zich niet aan de afspraken houdt.

[23] Verenigde Naties, 'VN-Handvest', Artikel 10-11.

Een besluit (**resolutie**) van de Veiligheidsraad is geldig wanneer negen van de vijftien leden vóór stemmen en er geen veto is uitgesproken is (een land mag zich ook onthouden van stemming). Bij belangrijke kwesties moeten in ieder geval de vijf grote mogendheden, dus de permanente leden, vóór zijn. Resoluties, met daaraan gekoppeld een mandaat waarin de taken en de doelstellingen staan mocht het tot een vredesoperatie komen, zijn in principe bindend voor alle leden van de VN.

De landen met het vetorecht hebben uiteindelijk een absolute stem in het handhaven van de vrede – zij zouden nooit toestemmen in het gebruik van geweld tegen zichzelf, mochten zij de regels overtreden. Dit vetorecht heeft de Veiligheidsraad tijdens de Koude Oorlog grotendeels lamgelegd bij militaire dreiging door de ideologische tegenstelling tussen het Oosten en het Westen. Na het einde van de Koude Oorlog was er een opleving rond de mogelijkheden van de Veiligheidsraad, maar vanaf de Russische inval op de Krim in 2014 en de oorlog in Oekraïne is de overeenstemming binnen de Veiligheidsraad weer moeilijker geworden over een veroordeling van staten die het Handvest schenden en zeker over eventuele militaire maatregelen. Tegelijkertijd zijn er nog steeds twaalf missies met bijna 90.000 personeelsleden wereldwijd gestationeerd.[24]

De Veiligheidsraad heeft de meeste macht van alle organisaties binnen de VN. Wanneer een bedreiging voor de vrede onder de aandacht van de Veiligheidsraad wordt gebracht, onderzoekt deze eerst de mogelijkheden om het geschil vreedzaam op te lossen.[25] Indien het tot een gewelddadig treffen komt, probeert de Veiligheidsraad een staakt-het-vuren te bereiken. Ook kan de Veiligheidsraad maatregelen treffen om zijn beslissingen af te dwingen (bijvoorbeeld economische sancties of een wapenembargo) of een vredesmissie opzetten.

In de discussie over hervorming van de VN is de samenstelling en uitbreiding van de Veiligheidsraad met bijvoorbeeld landen als India, Brazilië, Zuid-Afrika en Japan als afspiegeling van de mondiale machtsverhoudingen een veelbesproken onderwerp. Zo was de Veiligheidsraad in 2005 dicht bij een hervorming, maar dit werd onder andere door de Verenigde Staten niet ondersteund. Tot nu toe vond de laatste uitbreiding plaats in 1963 (van elf naar vijftien zetels).

Overige VN-instituties

De **Economische en Sociale Raad (ECOSOC)** werkt onder het gezag van de Algemene Vergadering en coördineert de economische, sociale en culturele werkzaamheden van de VN en gespecialiseerde VN-organisaties. De vierenvijftig leden worden door de Algemene vergadering voor een periode van drie jaar gekozen. De taak van de ECOSOC is het werken aan een hogere levensstandaard van de wereldbevolking, betere gezondheidsvoorwaarden en een betere samenwerking op de

[24] United Nations Peacekeeping, 'Where We Operate'.
[25] Verenigde Naties, 'VN-Handvest', hoofdstuk VI.

gebieden onderwijs, kunst en opvoeding. Onder de ECOSOC vallen gespecialiseerde organisaties, zoals UNDP, het Kinderfonds, het WFP, de FAO (zie hierna), die zich onder meer bezighouden met zaken als de wereldvoedselvoorziening, ontwikkeling, bestrijding van het analfabetisme en het toezicht op het gebruik van kernenergie.

Het **Internationaal Gerechtshof (IG)** is een zelfstandig orgaan van de VN en is gevestigd in het Vredespaleis te Den Haag. Het statuut van het Hof maakt deel uit van het Handvest van de VN. De vijftien onafhankelijke rechters, die door de Veiligheidsraad en de Algemene Vergadering worden gekozen voor negen jaar, hebben tot taak conform het internationaal recht uitspraken te doen over geschillen tussen staten. Alleen staten kunnen partij zijn in zaken die bij het Hof aanhangig worden gemaakt.

Een land is niet verplicht aan een proces deel te nemen. Als een land echter wel deelneemt, dan moet het gevolg geven aan de uitspraken van het Hof. Verder kunnen zowel de Algemene Vergadering als de Veiligheidsraad het Hof verzoeken advies uit te brengen over juridische kwesties.

De bevoegdheid van het Internationaal Gerechtshof behelst het oplossen van internationale conflicten tussen staten (artikel 33 VN-Handvest). De verantwoordelijkheden omvatten het beoordelen van concrete gevallen – vaak grenskwesties, het beslechten van geschillen en het verduidelijken van internationale rechtsnormen.

Het **Internationaal Strafhof** heeft als voorlopers de Neurenbergprocessen, het Joegoslavië- en het Rwandatribunaal. Het Strafhof zetelt net als het Gerechtshof in Den Haag, maar is een ander orgaan van de VN. Waar het Gerechtshof met name uitspraken doet over geschillen tussen staten, behandelt het Strafhof zaken wanneer nationale staten niet bereid of in staat zijn recht te spreken. Daarbij gaat het merendeels om staten of regio's die te maken hebben gehad met crisis en oorlog en waarbij het rechtssysteem niet langer functioneert. De rechtsmacht van het Strafhof heeft betrekking op genocide, misdrijven tegen de menselijkheid, oorlogsmisdrijven en agressie. Een gevoelig punt is het adagium in de internationale betrekkingen van 'niet-inmenging in internationale aangelegenheden', waarbij het Strafhof als het ware 'supranationaal' optreedt. Juist om deze reden hebben meer dan 89 staten het verdrag tot oprichting geratificeerd, maar grote mogendheden als de Verenigde Staten, Rusland en China niet.[26]

Het **Secretariaat** is het administratieve orgaan van de VN. Het staat ten dienste van de andere organen en hun voorstellen, zoals vredesmissies, internationale conflictbemiddeling en het bestuderen van ontwikkelingen op het terrein van economie, cultuur en mensenrechten.

[26] In 1998 werd het Statuut van Rome ondertekend. Dit vormde de basis voor de oprichting van het Internationaal Strafhof. Het statuut werd van kracht op 1 juli 2002.

Figuur 15.5: Internationaal Strafhof in Den Haag.

Het Secretariaat beheert programma's en is verantwoordelijk voor de dagelijkse gang van zaken binnen de VN. Het personeel is afkomstig uit de verschillende lidstaten. Het Secretariaat staat onder leiding van de secretaris-generaal. Hij/zij wordt benoemd door de Algemene Vergadering op aanbeveling van de Veiligheidsraad. De secretaris-generaal is de hoogste ambtenaar van de VN. Hij/zij is het gezicht van de VN, heeft een centrale rol in het oplossen van conflicten in de wereld en kan kwesties op de agenda van de Veiligheidsraad zetten. Zijn/haar benoeming is onderworpen aan het vetorecht van elk van de vijf permanente leden van de Veiligheidsraad. Daarom kwamen de meeste gekozen kandidaten uit landen die zich niet hadden aangesloten bij de grotere politieke machtsblokken. In de afgelopen twintig jaar heeft de VN getracht om het ambt te laten rouleren tussen de wereldregio's.

Gespecialiseerde VN-organisaties

Het mandaat en de taken van de VN omvatten eigenlijk alle beleidsdomeinen om het hoofddoel van de VN, vrede en veiligheid, te bereiken. Voorbeelden van het brede beleid van de VN zijn mensenrechten, internationaal recht, ontwikkeling van de wereldeconomie, klimaatproblematiek, maatschappelijke en culturele ontwikkelingen. Daarom zijn er naast de hoofdorganen, zoals de Veiligheidsraad, veel gespecialiseerde organisaties die nauw samenwerken met de VN. Let wel, de lidstaten zijn niet verplicht om lid te worden van deze organisaties.

Hierna volgen enkele voorbeelden van deze gespecialiseerde organisaties, oftewel de VN-'familie'.

VN-'familie'

- FAO: duurzame ontwikkeling via de voedsel- en landbouworganisatie;
- UNDP: het ontwikkelingsprogramma;
- UNESCO: beheer van het werelderfgoed;
- WTO: economische ontwikkeling via de Wereldhandelsorganisatie;
- UNCTAD: handel- en ontwikkelingsorganisatie;
- ILO: sociale en werkgelegenheidsaspecten via de internationale arbeidsorganisatie;
- UNHCR: vluchtelingenhulp;
- WFP: het wereldvoedselprogramma;
- OPCW: ontwapening en vrede via de organisatie voor het verbod op chemische wapens;
- IAEA: het internationale atoom- en energieagentschap;
- ICAO: internationale transportregels en wetgeving;
- UNODC: handhaven van de internationale rechtsorde;
- UNICEF: organisatie voor het beschermen van de rechten van het kind.

Eigenlijk vinden de meeste activiteiten van de VN plaats in deze gespecialiseerde organisaties.

Daarnaast werkt de VN samen met niet-statelijke actoren. De VN kent dit soort actoren de status van waarnemer toe, waardoor zij kunnen deelnemen aan activiteiten in de AV. Maar de status van waarnemer brengt beperkingen met zich mee: zo hebben zij geen vol stemrecht in de AV van de VN en kunnen zij niet deelnemen aan de Veiligheidsraad.[27] Niet-statelijke actoren zijn bijvoorbeeld non-gouvernementele organisaties (**ngo's**), zoals het Internationale Rode Kruis, Human Rights Watch en Greenpeace en **internationale organisaties** als de EU.

Ook besteedt de VN aandacht aan **inheemse volken**, bijvoorbeeld via UNESCO. Inheemse volken zijn volken die behoren tot de oorspronkelijke inwoners van een bepaald gebied. Deze inheemse volken worden vaker slachtoffer van mensenrechtenschending. Daarom is er op juridisch gebied in 1989 onder de ILO het Verdrag betreffende inheemse en in stamverband levende volken in onafhankelijke landen opgezet. Verder bestaat er bij de VN-Mensenrechtenraad sinds 2000 een Permanent Forum voor Inheemse Kwesties. En in 2007 aanvaardde de VN een Verklaring over de rechten van inheemse volken.

Tot slot is er nog een bijzondere groep binnen de VN die bekendstaat als **niet-erkende staten**. Een niet-erkende staat is een staat die door een andere staat niet als zodanig wordt erkend (zie hoofdstuk 8 voor de voorwaarden van erkenning). Zo'n

[27] United Nations, 'About Permanent Observers'.

niet-erkende staat is in feite grotendeels zelfstandig en heeft vaker zijn onafhankelijkheid uitgeroepen. Oftewel, zo'n staat claimt als het ware een stuk grond van een andere staat, wat kan leiden tot conflict. Niet-erkende staten zijn er in vele vormen. Bekende voorbeelden zijn Palestina en Kosovo. Zij worden door vele VN-lidstaten als staat erkend, maar niet door alle leden en zijn daarom een niet-erkende staat.

Lidmaatschap

Het lidmaatschap van de VN staat open voor alle **vredelievende staten** die de verplichtingen van het Handvest aanvaarden en die, naar het oordeel van de VN, in staat en bereid zijn deze verplichtingen na te komen. Nieuwe lidstaten worden toegelaten door de Algemene Vergadering op aanbeveling van de Veiligheidsraad. Een land dat zich niet houdt aan de beginselen van de VN kan worden geschorst.

Bij de oprichting telde de VN 51 leden; tegenwoordig zijn er 193 landen (Zuid-Sudan werd op 14 juli 2011, de 193ste lidstaat) lid. Vrijwel ieder land in de wereld is lid. Dit zijn veel meer landen dan de pakweg vijftig staten die aanwezig waren bij de oprichting. De groei van het aantal lidstaten kwam met name door twee ontwikkelingen. Vanaf 1945 zorgde de dekolonisatie ervoor dat veel derdewereldlanden, die tot die tijd nog koloniën waren van de westerse landen, onafhankelijkheid verwierven en lid werden. Ook in de jaren negentig, door het uiteenvallen van de Sovjet-Unie en enkele andere landen zoals Joegoslavië, ontstonden er nieuwe staten die lid werden van de VN. Landen en internationale organisaties die geen lid zijn, kunnen de status van **permanente waarnemer** verkrijgen. Een voorbeeld is de Palestijnse staat, maar ook vele regionale organisaties, zoals de EU en de Afrikaanse Unie en vele ngo's, hebben de status van permanente waarnemer Permanente waarnemers hebben vrij toegang tot de meeste vergaderingen en relevante documentatie, maar geen stemrecht.

Alle staten die lid zijn van de VN, zijn op basis van het Handvest verplicht om bij te dragen aan de **begroting**. De bijdrage is echter niet voor ieder land gelijk en kan variëren van 25 tot 0,01 procent van de totale begroting. Dit percentage is gebaseerd op het vermogen van een land om te kunnen betalen (bruto nationaal product, BNP). De Verenigde Staten zijn de grootste geldschieter: tot voor kort betaalden zij een kwart van de totale begroting. Deze afspraak stamde nog uit de tijd dat de VN een kleinere organisatie was, met zo'n vijftig leden. Inmiddels is de VN uitgegroeid tot een veel grotere organisatie met een veel groter budget. In 2000 is daarom afgesproken dat de Verenigde Staten voortaan 22 procent van de begroting zouden betalen. Dertien lidstaten betalen ongeveer vier-vijfde deel van de totale begroting. Deze landen zijn (in volgorde van de omvang van hun bijdrage): de Verenigde Staten, Japan, Duitsland, Groot-Brittannië, Frankrijk, Italië, Canada, Spanje, China, Zweden, Zuid-Korea, Nederland, Australië en Brazilië. De eerste vier landen worden

samen aangeslagen voor meer dan de helft van de begroting. Een klein aantal draagt dus een groot deel van de kosten. Het hele continent Afrika betaalt 0,6 procent van de totale begroting.

Ontwikkeling VN

De gedachte achter de oprichting van de VN, na de verwoestende oorlogen, was een **wereldregering** die zou beslissen over mondiale vredes- en veiligheidsvraagstukken. Een nieuwe wereldoorlog heeft tot nu toe nog niet plaatsgevonden, maar crisis, armoede en geweld zijn niet voorkomen en er is ook geen structurele wereldvrede.

Volgens het realisme is de internationale orde anarchistisch en zou er ook geen supranationale wereldregering kunnen ontstaan, omdat de staten een autoriteit boven hen niet zouden accepteren. En inderdaad: ten tijde van de Koude Oorlog was de Veiligheidsraad – het belangrijkste besluitvormingsorgaan van de VN – grotendeels verlamd door de tegenstellingen tussen de permanente statelijke leden. Toch bleek direct na de Koude Oorlog de samenwerking in de Veiligheidsraad tussen de grote mogendheden in het licht van de nieuwe wereldorde een stuk beter te verlopen en verviervoudigde het aantal VN-operaties.

Tegelijkertijd met de toename van deze operaties sinds de jaren negentig nam echter ook de kritiek toe op de structuur en de manier van werken van de VN. Deze kritiek – van dezelfde lidstaten die de VN haar bevoegdheden toekent – behelst tot op de dag van vandaag onder andere de samenstelling en het vetorecht van de permanente leden van de Veiligheidsraad,[28] corruptieschandalen, de bureaucratie en een roep om de organisatie meer te democratiseren en de organisatiestructuur efficiënter te maken.[29] Merendeels wordt deze problematiek veroorzaakt doordat de VN een organisatie is die voor haar budget en capaciteiten afhankelijk is van haar lidstaten. En ondanks dat het Handvest de VN bevoegdheden geeft voor het bewaren van vrede en veiligheid wereldwijd, blijven sommige lidstaten oorlog voeren, zoals beargumenteerd door het realisme.

In theorie is een voorwaarde voor een **collectief veiligheidssysteem** – zoals de VN is – het bezit van **permanente strijdkrachten** die boven de staten staan om geschillen in internationale betrekkingen te beslechten. In de praktijk zijn deze uiteindelijk nooit door de lidstaten ter beschikking gesteld aan de VN. Bovendien ontbreekt het de VN-organisatie vaker aan voldoende middelen om de groeiende behoefte aan operaties te financieren. Ook hebben de procedure en vooral de samenstelling van de Veiligheidsraad niet geleid tot een representatieve vertegenwoordiging

[28] De toenmalige secretaris-generaal Kofi Annan pleitte in 2005 voor een uitbreiding van de Veiligheidsraad tot 24 leden; Zie: High-Level Panel on Threats, Challenges and Change, 'A more secure world'.

[29] Onder andere: Ministerie van Buitenlandse Zaken, 'Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB)'.

van de machtsverhoudingen in de wereld. Daar komt nog bij dat de landen van het zuidelijk halfrond daarin niet vertegenwoordigd zijn. Bovendien komen de lidstaten vaker niet dan wel tot een veroordeling van een staat in respons op een agressieve daad, zoals de oorlog in Oekraïne sinds februari 2022 laat zien met permanent Veiligheidsraadslid Rusland (zie voor een overzicht van de problematiek rondom VN-vredesoperaties hoofdstuk 22).

Tegelijkertijd houdt de VN wel permanent ongeveer 100.000 troepen (bestaande uit militairen en politie) op de been – ondanks het feit dat de VN niet is toegerust met een eigen militaire commandostructuur met bijbehorende capaciteiten en afhankelijk is van de bijdragen van de lidstaten.[30] Bovendien kijken alle lidstaten bij politieke en militaire crisis eerst naar de VN om actie te ondernemen, zoals resoluties waarin geweld wordt veroordeeld of zelfs een militaire inzet. Ook kunnen staten door druk uit de VN ter verantwoording worden geroepen. Of de VN stelt een onderzoek in, zoals bij het gebruik van biologische en chemische wapens.[31] Oftewel, het idee van interdependentie binnen het concept van collectieve veiligheid dat berust op wederzijdse zelfbeperking in het algemeen belang (anders gezegd: het voorkomen van de *Alleingang* van staten omdat deze afhankelijk van elkaar zijn), zoals verklaard door het liberalisme, zien we ook terug bij de VN.

Bovendien heeft de VN getoond wel degelijk in staat te zijn zware operaties uit te voeren. Voorbeelden zijn de operaties in Congo (1960), Tsjaad (2007-2010) en Mali (2013-2023). Verder heeft de VN vaker via humanitaire corridors de bevolking in crisisgebieden kunnen ondersteunen met hulpgoederen, zoals door het Wereldvoedselprogramma (WFP) in Jemen,[32] de vluchtelingenorganisatie UNHCR in Syrië en UNICEF voor hulp in Libië. Daaruit blijkt dat niet alleen de Veiligheidsraad, waar staten de scepter zwaaien, van belang is ten tijde van crisis, maar dat het gehele netwerk aan instituten en de expertise van de VN van meerwaarde zijn, zoals gespecialiseerde organisaties als ECOSOC, WFP en WHO voor de niet-gebonden landen.

Tot slot geeft de VN met het Handvest de internationale regels aan voor het geweldsgebruik, of eigenlijk het verbod daarop. Dit verbod heeft door de jaren heen normstellend gewerkt voor alle lidstaten. Want ondanks het feit dat staten wellicht zelf een oorlog kunnen starten, omdat ze simpelweg de politieke macht en de middelen daartoe hebben, werkt het internationale recht normstellend voor zowel staten als politici – zoals verklaard door het constructivisme. Zo begonnen Groot-Brittannië en de Verenigde Staten in 2003 hun campagne tegen Saddam Hoessein van Irak (de operatie Iraqi Freedom) zonder toestemming van de VN Veiligheidsraad. Uiteindelijk is deze inval – en inbreuk op de Irakese soevereiniteit – zowel in

30 United Nations Peacekeeping, 'Troop and Police Contributors'.

31 Zo heeft de VN in 2013 naar aanleiding van het gebruik van chemische wapens door het Syrische regime inspecteurs gestuurd.

32 In 2020 heeft het WFP de Nobelprijs voor de Vrede ontvangen.

Groot-Brittannië als in Amerika politiek en juridisch bekritiseerd. Internationaal hebben beide landen ook geloofwaardigheid verloren als hoeders van democratische normen en waarden, vrede en veiligheid. Bovendien wordt deze invasie vaak misbruikt door andere lidstaten, zoals Rusland, als argument om andere landen binnen te vallen, zoals is gebeurd met de Russische inval op de Krim in 2014 en in 2022 in Oekraïne.

Conclusie

De belangrijkste taak van de VN is het handhaven van wereldwijde vrede en veiligheid. Om dat te bereiken heeft de VN een breed palet aan instituten en instrumenten die variëren van vredeshandhaving, vredesafdwinging tot aan regionale diplomatieke, economische, sociale en militaire geschillenbeslechting. Bovendien biedt de VN in het kader van brede veiligheid hulp aan vluchtelingen tot aan de bestrijding van pandemieën en de zorg voor het klimaat. Het VN-Handvest hanteert een verbod op geweld gebouwd op het principe van ondeelbare veiligheid: mijn veiligheid is jouw veiligheid. Alhoewel staten soeverein blijven, is de VN de mondiale organisatie die staten te hulp kan schieten en tot de orde kan roepen.

Kernpunten

- De VN is een collectieve veiligheidsorganisatie.
- Het Handvest van de VN legt de grondslag van de VN-organisatie. Het bepaalt de rechten en plichten van deze organisatie en haar lidstaten.
- De VN houdt zich bezig met alle aspecten van vrede en veiligheid.
- Het verbod op geweld houdt in dat staten geen geweld mogen gebruiken en ook niet mogen dreigen met het gebruik van geweld in hun internationale betrekkingen.
- Om oorlog en conflict te voorkomen kan de VN een vredeshandhavende of vredesafdwingende operatie opzetten.

Kernvragen

- Wie heeft de VN bevoegdheden gegeven?
- Wat zijn de belangrijkste kenmerken van het Handvest van de VN?
- Wordt het Handvest altijd nageleefd?
- Waarom wordt er oorlog gevoerd terwijl er een verbod op geweld is?
- Wanneer mag de VN geweld gebruiken?

Aanbevolen literatuur

Bellamy, A.J. & P.D. Williams. *Understanding peacekeeping*. 2de ed. Cambridge: Polity, 2010.

Conforti, B. & C. Focarelli. *The Law And Practice Of The United Nations*. Leiden: Brill/Nijhoff, 2016. https://doi.org/10.1163/9789004318533

Jackson, S. & A. O'Malley. *The Institution Of International Order: From the League of Nations to the United Nations*. Routledge, 2018.

Kennedy, P. *The Parliament Of Man: The Past, Present and Future of the United Nations*. Penguin UK, 2007.

Koops, J.A., N. MacQueen, T. Tardy & P.D. Williams. *The Oxford Handbook Of United Nations Peacekeeping Operations*. Oxford Handbooks, 2014.

Mazower, M. *Governing The World: The History of an Idea*. Penguin UK, 2012.

Mingst, K.A., M.P. Karns & A.J. Lyon. *The United Nations in the 21st Century*. Routledge, 2018.

Nollkaemper, A. *Kern van het internationaal publiekrecht*. Boom, 2022.

Pedersen, S. *The Guardians: The League of Nations and the Crisis of Empire*. Oxford University Press, 2015.

HOOFDSTUK 16

Regionale veiligheidssamenwerking: OVSE en Raad van Europa

Sabine Mengelberg

Inleiding

De Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) en de Raad van Europa (RvE) zijn beide pan-Europese organisaties die een groter aantal leden hebben dan de EU en de NAVO. Het zijn beide organisaties die niet een directe militaire component bevatten, maar wel een bijdrage leveren aan de vrede en veiligheid in Europa en daarom van belang zijn voor de Europese veiligheidsarchitectuur.

De OVSE is een organisatie met 57 deelnemende staten, waaronder de VS en Rusland, en heeft een geografische reikwijdte van 'Vancouver tot Vladivostok'. De OVSE beleefde haar hoogtijdagen vlak na de Koude Oorlog, maar werd al minder zichtbaar vanaf 2010 en verkeert volgens vele analisten als gevolg van de oorlog in Oekraïne in een crisis.

De RvE bestaat uit 46 lidstaten en is na de verwoestende Tweede Wereldoorlog opgericht, omdat er in Europa een grote behoefte was aan een organisatie die zich zou richten op het bevorderen en het bewaken van mensenrechten en democratie.

Van alle veiligheidsorganisaties die worden besproken in dit deel van het boek, zijn de OVSE en de RvE de enige regionale organisaties die zowel staten uit de NAVO als het voormalig Warschaupact omvatten en daardoor een heterogene groep aan lidstaten vertegenwoordigen. Dit hoofdstuk behandelt de ontstaansgeschiedenis, het mandaat, de institutionele structuur, de leden en de ontwikkelingen van de OVSE en de RvE.

Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa

Algemene kenmerken

De OVSE is een regionale veiligheidsorganisatie in de zin van hoofdstuk VIII van het VN-Handvest (artikel 52, lid 1):

> Niets in dit Handvest sluit het bestaan uit van regionale regelingen of organen ter behandeling van zodanige zaken betreffende de handhaving van internatio-

Figuur 16.1: Vlaggen en logo van de OVSE.

nale vrede en veiligheid als in aanmerking komen voor regionaal optreden, mits zodanige regelingen of organen en hun werkzaamheden in overeenstemming zijn met de Doeleinden en Beginselen van de Verenigde Naties.[1]

De OVSE is gebaseerd op het concept van **coöperatieve veiligheid.** Dit concept van veiligheid is iets anders dan de collectieve veiligheid zoals behandeld in de inleiding van dit deel (hoofdstuk 14). Bij coöperatieve veiligheid ontbreekt namelijk de verplichting om binnen het systeem actie (eventueel zelfs met geweld) te ondernemen tegen een agressor. Coöperatieve veiligheid is gebaseerd op vreedzame geschillenbeslechting.

Tegelijkertijd geldt ook bij een coöperatieve veiligheidsorganisatie het principe van ondeelbare en allesomvattende veiligheid, net als bij collectieve veiligheid. Allesomvattende veiligheid betekent veiligheid die niet alleen terugslaat op het militaire domein maar alle beleidsgebieden omvat (brede veiligheid). Ondeelbare veiligheid impliceert dat veiligheid als het ware niet te delen is tussen staten, oftewel: onveiligheid voor de ene staat betekent onveiligheid voor de andere staat.

De OVSE is het resultaat van de **Slotakte van Helsinki,** die in 1975 ten tijde van de Koude Oorlog in een periode van detente is opgesteld. Deze Slotakte ging vooraf aan een serie gesprekken die vanaf 1973 werden gevoerd tussen de NAVO-lidstaten, het toenmalige Warschaupact en de neutrale staten van destijds zoals Joegoslavië.

[1] Verenigde Naties, 'VN-Handvest', artikel 52, lid 1.

De jaren daarna werden besteed aan het implementeren van de akkoorden en het verbeteren van de relaties tussen Oost en West, met behulp van een klein secretariaat en weinig institutionalisering. De beginselen opgenomen in deze Slotakte zijn niet afdwingbaar, maar het zijn wel uitgangspunten voor hoe staten zich onderling dienen te gedragen.

De tien beginselen

De Slotakte van Helsinki (ook wel de Helsinki-akkoorden) bevatten onder andere tien beginselen om de veiligheid in Europa te waarborgen:

1. Soevereine gelijkheid, eerbiediging van de rechten die inherent zijn aan de soevereiniteit.
2. Het zich onthouden van dreiging met of gebruik van geweld.
3. Onschendbaarheid van de grenzen.
4. Territoriale integriteit van de staten.
5. Vreedzame regeling van geschillen.
6. Niet-inmenging in binnenlandse aangelegenheden.
7. Eerbiediging van de rechten van de mens en van de fundamentele vrijheden, met inbegrip van de vrijheid van denken, geweten, godsdienst of overtuiging.
8. Gelijkheid van rechten en het zelfbeschikkingsrecht voor de volken.
9. Samenwerking tussen staten.
10. Het te goeder trouw nakomen van verplichtingen krachtens het internationale recht.

Een van de opmerkelijke punten van deze beginselen is aan de ene kant het uitgangspunt van niet-inmenging in binnenlandse aangelegenheden (beginsel 4) en aan de andere kant de eerbiediging van de rechten van de mens (beginsel 7), wat met elkaar kan botsen. In 1975 resulteerden de gesprekken tussen Oost en West in de oprichting van een Conferentie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (CVSE). Vooral door de aandacht voor mensenrechtenschendingen in Oostbloklanden heeft deze conferentie een belangrijke bijdrage geleverd in de aanloop naar de val van de Muur in 1989. In 1994 werd de CVSE omgezet in een permanente organisatie en werd de naam veranderd in de OVSE.

Institutionele structuur

Na het einde van de Koude Oorlog werd er gebouwd aan een **Europese veiligheidsarchitectuur** bestaande uit de NAVO, de EU, de RvE en de OVSE. Het idee was een Europese veiligheidsorde gebaseerd op gedeelde macht en verdeelde taken tussen staten en organisaties, waarin de OVSE een prominente rol zou spelen. Daarom werd de OVSE vanaf begin jaren negentig versterkt door het verbreden van het mandaat en het opzetten van instituties. Deze instituties bevinden zich merendeels in Centraal-Europa, met als achterliggende gedachte om deze veiligheidsarchitectuur op te bouwen in het centrum van Europa.

De staatshoofden en regeringsleiders van de OVSE-landen komen in principe eens in de twee jaar bij elkaar. Eenmaal per jaar komt de **Raad van Ministers** bij elkaar, bestaande uit de ministers van Buitenlandse Zaken van de deelnemende landen.

Het dagelijkse beleid wordt bepaald in de **Permanente Raad**, bestaande uit permanente vertegenwoordigers (ambassadeurs) van alle OVSE-landen. Hier wordt doorlopend overleg gevoerd over de veiligheidssituatie in het OVSE-gebied. De Permanente Raad heeft een (roulerende) voorzitter (de *chairman in office*, CiO). Deze heeft de dagelijkse politieke leiding over de OVSE en wordt ondersteund door de vorige en de volgende voorzitter, de zogenoemde Troika. De ambtelijke leiding berust bij de **secretaris-generaal**.

Naast de politieke en ambtelijke leiding zijn er nog enkele andere belangrijke instituten waaronder het **Forum voor Veiligheidssamenwerking**, waarin wordt overlegd over het betwiste onderwerp van wapenbeheersing, met als doel meer openheid over defensieplanning te bereiken. Daarnaast bevindt zich in Wenen een van de belangrijkste organen van de OVSE: het **Conflictpreventiecentrum** dat de verschillende OVSE-missies in risicogebieden ondersteunt zoals in Kosovo en Bosnië-Herzegovina.[2]

Een ander belangrijk instituut is het **Bureau voor Democratische Instituten en Mensenrechten** (ODIHR). Dit instituut houdt zich bezig met de bevordering van de rechten van de mens en de democratie om bijvoorbeeld een democratische overgang na conflicten een impuls te geven. Het belang van het ODIHR zit met name in internationale verkiezingswaarnemingsmissies binnen het gehele OVSE-territorium, dus zowel in Rusland als in de Verenigde Staten.

Begin jaren negentig werd een **Hoge Commissaris voor Nationale Minderheden** (HCNM) geïnstalleerd. Als gevolg van de val van de Muur en het uiteenvallen van de Sovjet-Unie werd de positie van de Russische minderheden in enkele voormalige Sovjetstaten, zoals in de Baltische staten, een mogelijke bron van conflict. Voor de positie van etnische minderheden in de 'nieuwe' staten zocht men oplossingen in de vorm van betrokkenheid van de OVSE bij democratiseringsprocessen en de zorg voor rechten voor minderheden, oftewel de missies van lange duur. Deze HCNM probeerde via dialoog (**stille diplomatie**) partijen aan tafel te krijgen, in plaats van de weg van veel media-aandacht te kiezen. De HCNM en ODIHR genieten een bepaalde vorm van autonomie, omdat hun activiteiten niet gebonden zijn aan consensus van de staten.

Besluitvorming

De OVSE is een **intergouvernementele organisatie,** dat wil zeggen dat de deelnemende staten unaniem besluiten nemen. Deze unanimiteit werd vanaf begin jaren negentig een probleem, omdat binnen het OVSE-territorium conflicten ont-

[2] OSCE, 'OSCE Mission in Kosovo'; OSCE, 'OSCE Mission to Bosnia and Herzegovina'.

stonden zoals op de Balkan.[3] Instemming van deze landen voor OVSE-acties lag moeilijk en daarom werd er in 1992 tot een consensus-minus-één-regel besloten. Deze regel bood de mogelijkheid om politieke maatregelen te nemen tegen een niet-meewerkende OVSE-staat.

In tegenstelling tot de NAVO en de EU zijn de OVSE-afspraken, voortkomend uit de besluitvorming, **politiek van aard** en niet juridisch bindend. Daarmee missen deze afspraken juridische legitimiteit. Zo is er in het OVSE-mandaat een gebrek aan mechanismes om bijvoorbeeld wapenbeheersingsmaatregelen binnen haar territoir af te dwingen; oftewel juridisch bindende bevoegdheden om niet-naleving te kunnen straffen. Wel is er door de politieke afspraken meer ruimte voor flexibiliteit.

Lidmaatschap

De OVSE omvat 57 **deelnemende landen** en omspant de hele regio van de NAVO en het voormalige Warschaupact: van Vancouver tot Vladivostok ver buiten Europa.[4] Naast de deelnemende landen is de OVSE direct na de Koude Oorlog banden aangegaan met andere regio's, de zogenoemde **partners voor samenwerking**, zoals de mediterrane landen en Azië.

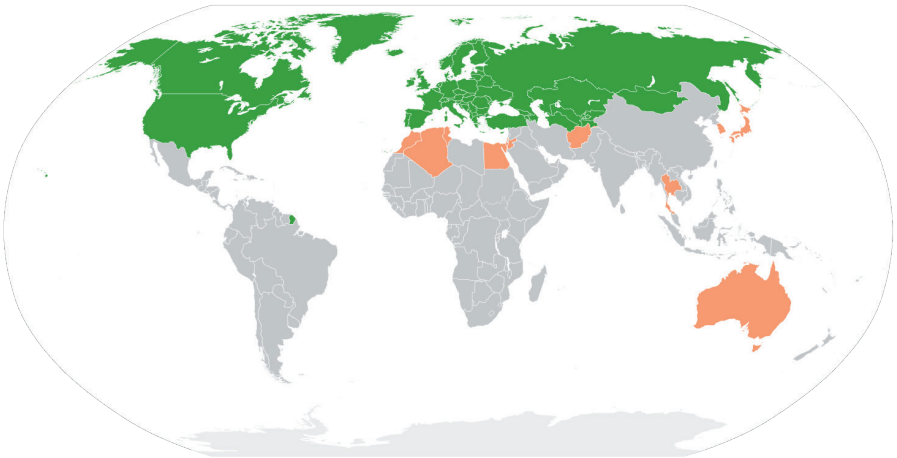
Ontwikkeling OVSE

Vanaf de oprichting van de OVSE omvat het **mandaat** drie beleidsdimensies ('manden') die politieke, militaire, economische en mensenrechtelijke domeinen bestrijken:

- Het doel van de **mensenrechtelijke dimensie** is het vergroten van het respect voor de mensenrechten en fundamentele vrijheden. De activiteiten richten zich op de vrijheid van meningsuiting, vrijheid van de media, veiligheid voor journalisten, vrijheid van vereniging, bevordering van de rechtsstaat (waaronder een verbod op foltering en de doodstraf), antidiscriminatie en het bevorderen van de rechten van minderheden (zoals die van de Roma en de Sinti in OVSE-staten). En tot slot als een van de belangrijkste activiteiten van de OVSE: het monitoren van verkiezingen.
- Het doel van de **politiek-militaire dimensie** is het vergroten van de transparantie en het vertrouwen tussen de landen. Deze activiteiten omvatten onder andere vertrouwenwekkende maatregelen op het terrein van militaire veiligheid zoals inzicht geven in elkaars kalenders voor militaire oefeningen, samenwerking op het gebied van politie, wapenbeheersing (met uitsluiting van het aanwezige nucleaire arsenaal), monitoren van grenzen, strijd tegen het

[3] De conflicten op de Balkan vormen een reeks van etnische conflicten van 1991 tot 2002 die ontstonden toen Joegoslavië uiteenviel. Een van de grootste conflicten was die in de deelrepubliek Bosnië-Herzegovina waar de Servische bevolkingsgroep zich tegen afscheiding verzette.

[4] Landen worden deelnemende landen genoemd en geen lidstaten zoals bij de NAVO en de EU.



Figuur 16.2: Deelnemende staten OVSE in groen, partners voor samenwerking in oranje.

terrorisme en het voorkomen en oplossen van conflicten op lokaal en regionaal niveau.

- Het doel van de **economische en milieudimensie** is het vergroten van de stabiliteit door het streven naar een toename in de economische welvaart. Deze activiteiten richten zich onder andere op het bevorderen van economisch goed bestuur, transport, migratie, watermanagement, klimaatverandering, duurzaamheid en milieubescherming, maar ook het tegengaan van georganiseerde criminaliteit (waaronder witwasactiviteiten) en van de financiering van terrorisme.

Na de Koude Oorlog diende de OVSE vooral als veiligheidsforum voor gesprekken tussen de Russische Federatie en de NAVO-landen. Een belangrijke mijlpaal was het Handvest van Parijs van 1990 waarin werd opgeroepen tot een nieuwe multilaterale veiligheidsorde, een Europese veiligheidsarchitectuur waarin veiligheidsorganisaties elkaar zouden aanvullen en versterken (*mutually reinforcing institutions*). De OVSE zou functioneren als de mandaterende organisatie voor conflictpreventie en -beheersing in het territoir van de NAVO en het voormalige Warschaupact.

In 1996 werd de OVSE versterkt door **politiek-militaire vertrouwenwekkende en veiligheidsbevorderende maatregelen** (*Confidence and Security Building Measures,* CSBM's), verdeeld over controle- en crisismechanismes,[5] wanneer snelle actie was vereist om bijvoorbeeld de dialoog te starten tussen conflicterende partijen.[6]

[5] De crisismechanismes: *Berlin emergency mechanism* en *Valetta mechanism*; de controlemechanismes: *Vienna risk reduction* en *Moscow mechanism*.

[6] Drie van deze mechanismes betroffen de politiek-militaire dimensie, drie de mensenrechten en een het gebied van militaire veiligheid.

Zo is het bijvoorbeeld mogelijk om mensenrechtenexperts naar een staat te sturen wanneer daar de mensenrechten worden geschonden. Staten kunnen hier vrijwillig om vragen, maar het is ook mogelijk dat experts naar een gebied worden gestuurd zonder toestemming van deze staat. Vanwege de vaak delicate veiligheidskwesties bij opkomende conflicten zijn deze mechanismes niet vaak ingezet en bleef deze taak van de OVSE met name beperkt tot een vorm van diplomatie waarbij een staat concessies kan doen zonder gezichtsverlies en media bijvoorbeeld worden geschuwd (stille diplomatie).

Wapenbeheersing

Tijdens de Koude Oorlog was wapenbeheersing met name een gemeenschappelijk belang van de twee grootmachten, de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie. Dat belang berustte op stabilisatie en het voorkomen van escalatie voor beide partijen.

Conventionele wapenbeheersing na de Koude Oorlog in Europa is gedeeltelijk ondergebracht bij de OVSE. Het bevorderen van het vertrouwen tussen de deelnemende landen over conventionele wapenbeheersing berust op drie pijlers: het Weense document (1990), het Verdrag betreffende de Conventionele Strijdkrachten (1990) en het Open Skies Verdrag (2002).

Het **Weense Document** (een van de belangrijkste CSBM's) committeert de deelnemende staten om jaarlijks informatie te verstrekken over hun krijgsmacht (inclusief budgetten, planning en organisatie, en wapensystemen), elkaar op de hoogte te stellen van grootscheepse militaire oefeningen, wapeninspecties toe te staan en deel te nemen aan monitoringactiviteiten.

Activiteiten die ook binnen het mandaat van de OVSE vallen, zijn de controles op het conventionele wapenarsenaal van staten onder het **Verdrag betreffende de Conventionele Strijdkrachten (het CFE-verdrag)**.[7] Doelstelling van dit verdrag was de beperking van conventionele wapens van de voormalige vijandige militaire allianties: NAVO en het Warschaupact zouden onder toezicht van een inspectieregime komen.[8]

In de praktijk bleek al snel dat de spanning tussen Rusland en de NAVO-lidstaten na het einde van de Koude Oorlog niet geheel voorbij was. Als gevolg van Russisch wantrouwen over de NAVO-uitbreiding en omgekeerd het wantrouwen van de NAVO tegenover Rusland als gevolg van het niet nakomen van afspraken om Russische troepen terug te trekken uit Moldavië[9] en Georgië[10] nam de betrokkenheid van beide partijen weliswaar af, maar de betrokkenheid van de OVSE om escalatie van de crisis

---

7 Een juridisch bindend document getekend op 19 november 1990, door 22 landen van de NAVO en het voormalig Warschaupact, maar dat buiten het OVSE-mandaat valt.

8 In het kader van het CFE-verdrag zijn er meer dan 72.000 stuks zwaar materieel vernietigd.

9 In Moldavië zijn Russische troepen aanwezig in de separatistische regio Transnistrië dat zich begin jaren negentig heeft afgescheiden van Moldavië.

10 Aanwezigheid van Russische troepen in de Georgische provincies Abchazië en Zuid-Ossetië.

te voorkomen nam wel toe. In 2007 stapte Rusland zelfs uit het CFE-verdrag als reactie op de intentie van de NAVO om onderdelen van een raketschild te plaatsen in Tsjechië en Polen.

De derde en laatste pijler onder de Europese conventionele wapenbeheersing, naast de CSBM's en het CFE-verdrag, is het **Open Skies Verdrag.** Daaraan nemen 34 staten deel; de uitvoering wordt gefaciliteerd door de OVSE. Doelstelling is het wederzijdse vertrouwen versterken door boven elkaars grondgebied observatievluchten toe te staan, bijvoorbeeld van militaire installaties en wapencomplexen.

De **belangrijkste taken** van de OVSE richten zich met name op **preventieve diplomatie, conflictpreventie,** en advies en ondersteuning in de **wederopbouw** van een staat op het gebied van democratie en de rechtsorde na een conflict. De activiteiten bestaan uit ad-hoc-, maar ook uit langdurige *fact-finding*-missies zoals de betrokkenheid van de OVSE in het conflict tussen Armenië en Azerbeidzjan rondom de enclave Nagorno-Karabach.[11]

Verder houden de OVSE en ook de RvE zich bezig met de organisatie en waarneming bij verkiezingen,[12] de bescherming van minderheden en betrokkenheid bij militaire conflicten die nog niet zijn opgelost door te streven naar een politieke overeenkomst tussen de strijdende partijen (ook wel: bevroren conflicten) zoals die in Transnistrië (Moldavië) en Zuid-Ossetië (Georgië).

Daarnaast helpt de OVSE bij de terugkeer van vluchtelingen en de (weder)opbouw van de politie of de rechterlijke macht in een voormalig crisisgebied zoals in Kosovo. Tot slot heeft de OVSE een inspecterende rol gespeeld bij Malaysia Airlines-vlucht 17 (MH17), nadat deze op 17 juli 2014 was neergestort bij het Oost-Oekraïense dorp Hrabove in de oblast Donetsk.

Regionale Verenigde Naties

Direct na het einde van de Koude Oorlog zagen meerdere partijen de OVSE als een **mogelijke regionale VN voor de Europese regio**, waar zowel Rusland als de EU-landen belang in zagen. Daarom werd het takenpakket uitgebreid tezamen met een uitgebreide institutionele opbouw en mechanismes om in te grijpen ten tijde van een conflict, zoals hiervoor beschreven. Een van de belangrijke taken van de OVSE zijn de waarnemingsmissies naar landen waar verkiezingen worden gehouden. Daar ziet ze toe in welke mate de fundamentele vrijheden bij de verkiezingen in acht

[11] De enclave Nagorno-Karabach ligt in Azerbeidzjan en heeft een Armeens-etnische bevolking. Beide landen maakten deel uit van de Sovjet-Unie. Na 1991 groeiden de etnische onlusten uit tot een driejarige oorlog met zo'n 30.000 doden. Azerbeidzjan kreeg steun van Turkije en Rusland steunde Armenië. In 1994 kwam het tot een wapenstilstand, maar het conflict laait telkens weer op, zoals op 27 september 2020.

[12] Alle deelnemende staten moeten de OVSE uitnodigen om bij verkiezingen als waarnemer op te treden en het gehele proces te kunnen observeren. Deze verkiezingswaarneming leidt tot openbare rapporten die inzichtelijk zijn voor alle OVSE-leden. Dit is belangrijk, zoals de demonstraties na de verkiezingen in Oekraïne of Belarus (2020) en de OVSE-verkiezingswaarneming bij de verkiezingen van de VS (2020) hebben laten zien.

worden genomen en of de verkiezingen worden gekenmerkt door gelijkheid, universaliteit, politiek pluralisme, vertrouwen, transparantie en verantwoordelijkheid. Deze missies vinden plaats in alle OVSE-staten – dus ook Nederland en België – en daarbuiten.

Toch zijn de spanningen en machtspolitiek tussen Oost en West nooit echt weggeweest. Daarom heeft de OVSE geen directe bemoeienis gehad met de militaire krachtsverhoudingen. Het resultaat daarvan is dat de politieke en militaire dimensie van de OVSE niet echt tot wasdom zijn gekomen en dat de menselijke dimensie de kerntaak is geworden. De andere twee dimensies lagen vaak politiek te gevoelig voor de coöperatieve veiligheidsorganisatie die de OVSE is. Bovendien heeft een peacekeepingoperatie, met militaire implicaties, onder OVSE-mandaat nog niet plaatsgevonden.

Rusland heeft tot 2010 geprobeerd de OVSE te versterken als tegenhanger van de uitbreidende NAVO en de EU, maar beschouwde de OVSE later vaker als een tegenstander, waardoor de steun van Rusland afnam. De meeste missies van de OVSE vinden namelijk plaats in het territoir van de voormalige Sovjet-Unie, wat door Rusland niet in dank werd afgenomen. Echter, niet alleen de strijd tussen de twee oude rivalen is de oorzaak van een stagnerende ontwikkeling van de OVSE; ook de uitbreiding van de NAVO en de EU, de verbreding van het EU-takenpakket en het uitgebreidere EU-budget leidden vaker tot *interblocking* in plaats van *interlocking* organisaties.

De oplopende spanningen tussen Oost en West als gevolg van de Russische invasie op de Krim in 2014 verzwakte de positie van de OVSE verder. Tot aan 2014 was het streven naar militaire transparantie redelijk intact gebleven, maar daarna bleek het wapenbeheersingsregime gedateerd en onderwerp van debat als gevolg van de opkomende geopolitieke strijd tussen de NAVO en Rusland. Ook de drie pijlers van het conventionele wapenbeheersingsregime (het CFE-verdrag, de CSBM's en het Open Skies Verdrag)[13] leidden tot vele discussies en desinteresse, reductie van de financiële bijdrages aan de OVSE en soms zelfs tot terugtrekking uit de afspraken.

Van de oorlog in Oekraïne vanaf 2022 is de OVSE vooralsnog het grootste slachtoffer geworden als het gaat om Europese veiligheidsorganisaties, omdat de oorlog plaatsvindt in het OVSE-territoir.[14] Met deze oorlog zijn alle beginselen van de Slotakte van Helsinki geschonden. De aanwezigheid van de OVSE in Donetsk en Lugansk (Oekraïne) werd na 24 februari 2022 beëindigd, omdat daarvoor de consensus ontbrak in de Permanente Raad waar Rusland zijn veto uitsprak tegen de aanwezigheid van de OVSE. Zoals beargumenteerd door het (neo)realisme is samenwerking tussen staten tijdelijk en zo lang als er voordeel bij te halen tussen de deelnemers.

---

13 In 2020 en 2021 trokken de Verenigde Staten en Rusland zich terug uit het verdrag.

14 Jung, 'A new concert for Europe'.

Tegelijkertijd zijn er altijd landen groot voorstander geweest, waaronder Duitsland, om de OVSE in het centrum van de Europese veiligheidsarchitectuur te plaatsen, omdat staten binnen dit gebied van elkaar afhankelijk zijn om vrede en stabiliteit te bereiken – waar het liberalisme van uitgaat. Zeker na menige crisis in de EU (zoals de brexit) en scheuren in de trans-Atlantische link bleef de OVSE de veiligheidsorganisatie waar zowel Rusland als de Verenigde Staten aan deelnamen; ze bood zo een veiligheidsraamwerk voor geheel Europa. Het is ook de organisatie die – in tegenstelling tot de EU en de NAVO – ondersteuning kan bieden in bevroren conflicten zoals in de enclave Nagorno-Karabach, omdat zowel Rusland als de Verenigde Staten een stem hebben binnen de OVSE. Verder is de OVSE een veiligheidsraamwerk voor landen die niet onder NAVO-, EU- of Russische bescherming vallen. Tot slot hebben de OVSE-instituten een bepaalde vorm van autonomie – een gevoelig punt voor sommige staten – door hun permanente aanwezigheid, expertise en netwerk in conflictgebieden. Tegelijkertijd wordt deze autonomie uitgevoerd op basis van stille diplomatie, wat weinig bekend wordt; het eeuwige dilemma bij stille diplomatie.

Naast enkele hardere instrumenten heeft de OVSE vanwege haar **normatieve focus**, waaronder de beginselen van democratie, openheid en mensenrechten, met diezelfde beginselen een instrument in handen waar staten op aangesproken konden worden en ook werden. In die zin is de OVSE een normstellende organisatie van democratische waarden gecodificeerd in de documenten van 1975, 1990, 1999 en 2010. Tegelijkertijd is het een van de moeilijkste opdrachten voor de OVSE om onwillige staten te sanctioneren, omdat dit vaak de soevereiniteit van staten en het beginsel van niet-inmenging in binnenlandse aangelegenheden betreft.

Conclusie

De OVSE illustreert dat relaties tussen staten tegelijkertijd op harmonie als op conflict betrekking kunnen hebben. Terwijl de militaire tegenstelling tussen de NAVO en het Warschaupact nog overheerste, ontstond er begin jaren zeventig ook ruimte voor dialoog tussen de twee allianties. En ondanks het feit dat de relaties tussen Oost en West – lees: tussen de NAVO/EU en Rusland – zijn bekoeld sinds de inval op de Krim in 2014 en tot het nulpunt gedaald sinds de oorlog in Oekraïne, blijft de OVSE een belangrijke rol spelen in het gehele Europese gebied en een vangnet voor landen die geen lid zijn van de NAVO of de EU.

Figuur 16.3: Logo van de Raad van Europa.

Raad van Europa

Algemene kernmerken

De RvE is geen veiligheidsorganisatie zoals behandeld in hoofdstuk 14, maar wel van belang voor de Europese veiligheid. Vanaf het einde van de Koude Oorlog is de RvE een organisatie waarin Rusland en de EU-lidstaten verenigd zijn onder een gemeenschappelijke noemer.[15]

Na de verschrikkingen van de Tweede Wereldoorlog wilde men Europa, in tegenstelling tot de NAVO en de toenmalige EEG, verenigen op basis van een **waardengemeenschap** door middel van **een gemeenschappelijke institutionele en juridische structuur,** gebaseerd op het idee van een Verenigde Staten van Europa.[16] Daartoe is in 1949 de RvE opgericht, gebouwd op een gemeenschappelijke rechtscultuur, geschiedenis en politieke ideologie.

De **belangrijkste doelstellingen** van de RvE zijn het bevorderen van mensenrechten, democratie en de rechtsstaat. Het **belangrijkste 'wapen'** van de RvE is het verdragssysteem en de democratische waarden, met meer dan 220 verdragen, deelakkoorden, conventies en protocollen gericht op het bevorderen van de eenheid tussen de lidstaten en de waardengemeenschap. Daar kunnen staten zowel politiek als juridisch op worden aangesproken. De RvE onderscheidt zich van de OVSE onder andere door dit juridische raamwerk.

Het belangrijkste verdrag is het **Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens** (EVRM, 1953). Twee oorzaken lagen ten grondslag aan het opstellen van het EVRM: de mensenrechtenschendingen van het naziregime, maar ook de opkomende strijd tussen de ideologieën van het kapitalisme en het communisme direct na de Tweede Wereldoorlog. Het idee was om voor staten en burgers een overkoepelend regime op te richten dat toezag op de naleving van democratische waarden en politieke stabiliteit, gebaseerd op democratische principes en mensenrechten. Deze Europese conventie zou het morele fundament vormen voor het verenigde Europa.

[15] Niet te verwarren met de Europese Raad van de EU.
[16] Churchill, 'Speech Delivered at the University of Zurich'.

Figuur 16.4: Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

Het verdrag bevat onder andere het recht op leven, vrijheid, veiligheid, eerlijke procesgang, vrijheid van meningsuiting (ook op het internet) en het verbod op martelen, rechtsmisbruik en de doodstraf (1989). Toch zijn niet alle artikelen en aanvullende protocollen door alle lidstaten bekrachtigd. Zo heeft Rusland de afschaffing van de doodstraf (protocol 6) niet ondertekend.

Aan het EVRM werd in 1959 het **Europees Hof voor de Rechten van de Mens** (EHRM) gevoegd waar individuele burgers zich op kunnen beroepen. Het Hof werd in het leven geroepen om recht te spreken als een lidstaat van de rechten van een ingezetene schond.[17] In 1998 kreeg het een permanent karakter. Zowel verdragen als uitspraken van het EHRM zijn **juridisch bindend**.

De oprichters van de RvE probeerden de mensenrechten te onttrekken aan het beginsel van niet-inmenging in interne aangelegenheden. Ook omdat de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens van de VN (1948) slechts een aanbeveling bleef. De VN is namelijk door haar culturele, religieuze en ideologische verscheidenheid tot nu toe niet in staat gebleken tot een juridisch bindende overeenkomst.

Naast het EVRM zijn er **verdragen** met betrekking tot de buitenlandse betrekkingen tussen staten opgericht, zoals de Conventie voor het Vredelievend Regelen van Geschillen (1957), de Conventie voor het Onderdrukken van Terrorisme (1977) en

[17] Schending van rechten door personen of externe landen behoren niet tot de jurisdictie van het Hof.

de Conventie voor het Voorkomen van Terrorisme (2005). Ook richt de RvE zich op nationale politieke structuren en het overheidsapparaat van de lidstaten zoals onder andere door het Verdrag van Openbaarheid van Bestuur (2009), de Conventie voor de Bescherming van Nationale Minderheden (1995) en het Comité voor de Preventie van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestraffing. Zo kan dit laatste Comité onaangekondigd een bezoek brengen aan gevangenissen, politiebureaus, asielzoekerscentra in de lidstaten en de behandeling van de gevangenen toetsen. Sommige verdragen die de Raad aanneemt kunnen alleen worden ondertekend door landen die lid zijn van de organisatie, zoals het EVRM. Andere conventies staan ook open voor niet-lidstaten, zoals de Europese Culturele Conventie.

Tot slot heeft de RvE net als de OVSE bevoegdheden over een breed **mandaat** en zijn er naast het politieke domein ook afspraken gemaakt op andere domeinen zoals op sociaal en economisch beleid met het Europees Sociaal Handvest betreffende Arbeidsomstandigheden (1961).

Institutionele structuur

Het gezicht van de organisatie is de **secretaris-generaal,** die voortkomt uit de lidstaten. De RvE zetelt in het Franse Straatsburg en heeft een **Parlementaire Vergadering of Assemblee** van 318 leden met een recht van initiatief. Daarnaast is er een **Comité van Ministers** dat vergadert met de 47 vertegenwoordigers van de lidstaten (ambassadeurs). Dit Comité beschikt over beslissingsbevoegdheden zoals het goedkeuren van nieuwe lidmaatschappen en de conventies. Verder ziet het Comité toe op de implementatie van de uitspraken door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Besluiten kunnen met een twee derde meerderheid genomen worden, maar in de praktijk wordt gestreefd naar consensus. Bij het structureel niet naleven van de verplichtingen die samenhangen met het lidmaatschap van de RvE, kan het Comité besluiten tot het schorsen van de betreffende lidstaat.[18]

Naast de rol van de lidstaten werd er in 1994 een Congres van Lokale en Regionale Overheden gecreëerd met vertegenwoordigers uit het gehele territoir van de RvE. Ook is er sinds 2003 een Conferentie van Internationale Niet-gouvernementele Organisaties opgericht, waardoor de *civil society* een stem krijgt in de RvE.

Naast het Europese Hof voor de Rechten van de Mens heeft de RvE in 1999 een **Commissaris voor de Rechten van de Mens** opgericht, die door de Parlementaire Vergadering eenmalig wordt verkozen voor een termijn van zes jaar. Hij/zij waakt over het respecteren van de mensenrechten in de nationale wetgeving van de lidstaten, alsook over de bewustwording van respect voor de mensenrechten. De commissaris mag daarvoor aanbevelingen doen bij de Parlementaire Vergadering, bij het Comité van Ministers en bij de 47 lidstaten zelf.

[18] Dit speelde bij het regime in Griekenland in 1967, Griekenland stapte er toen zelf uit.

In 1956 is de **Ontwikkelingsbank** van de Raad van Europa opgericht. Deze houdt zich bezig met vluchtelingenproblematiek, het versterken van sociale cohesie en financiering van allerhande projecten zoals op het gebied van infrastructuur en klimaat.

Besluitvorming

De RvE is een intergouvernementele organisatie, waar – net als in de OVSE – besluitvorming door de lidstaten met meerderheid of unanimiteit plaatsvindt, afhankelijk van een politiek of juridisch bindende beslissing. In tegenstelling tot de OVSE zijn de gemaakte afspraken die worden omgezet in verdragen juridisch bindend. Tegelijkertijd heeft de RvE, als enige Europese organisatie, de mogelijkheid om leden uit te sluiten.

Lidmaatschap

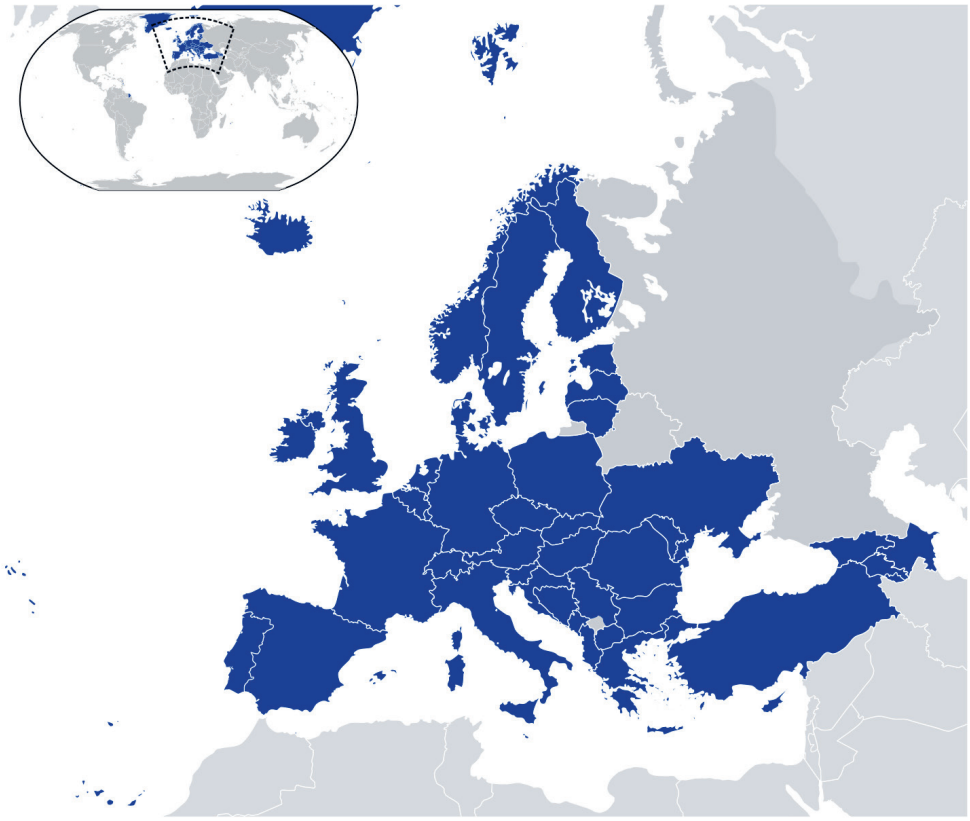
In 1949 is de RvE opgericht door tien leden die hoofdzakelijk uit West-Europa kwamen, waaronder Nederland en België. Na de val van de Muur en het uiteenvallen van de Sovjet-Unie werden veel nieuwe staten uit Oost-Europa lid. De RvE bestaat uit 46 lidstaten.[19] Verder hebben de Verenigde Staten, Canada, Mexico, Israël, Japan en Vaticaanstad de status van waarnemer.

Ontwikkeling Raad van Europa

De horreur van de Tweede Wereldoorlog heeft ertoe geleid dat de RvE zich is gaan toeleggen op het waarborgen en bevorderen van democratie, de rechtsstaat en mensenrechten. Dit zijn theoretische concepten die een ideale wereld nastreven, maar in de strijd om de macht waarschijnlijk nooit in een ideale vorm gerealiseerd zullen worden. Deze zienswijze is ook te plaatsen in een theoretisch kader, het constructivisme. Dat gaat er namelijk van uit dat denkbeelden sociale constructen zijn die hun effect hebben op de wereld om ons heen en vice versa. En ondanks het feit dat een staat zijn eigen belang zal verdedigen en dit kan ingaan tegen het beleid van de RvE, blijft de RvE een actor van belang voor zowel burgers als staten.

De RvE is wellicht de minst zichtbare organisatie binnen de Europese veiligheidsarchitectuur. Het voordeel is dat de Raad weinig klem komt te zitten in de machtspolitiek van de heterogene club in vaak delicate kwesties van nationale soevereiniteit. Juist deze vorm van **stille diplomatie** is een van de 'wapens' van de RvE. Door simpelweg te monitoren en te rapporteren over democratische ontwikkelingen en schending van fundamentele vrijheden kan er druk ontstaan bij lidstaten om anders te handelen. Een ultiem wapen in deze is zelfs de mogelijkheid om **staten te**

[19] Rusland werd lid in 1996. Vanwege de Russische rol bij de crisis in Oekraïne in 2014 werd Russische vertegenwoordigers in januari 2015 het stemrecht in de Assemblee ontnomen. Hierop besloten de Russen tot eind 2015 niet meer deel te nemen aan de Assemblee. In 2019 kreeg Rusland haar stemrecht weer terug.



Figuur 16.5: Lidstaten Raad van Europa in blauw.

schorsen van deelname. Dat heeft de RvE besloten ten aanzien van de Russische Federatie naar aanleiding van de Russische oorlog in Oekraïne vanaf 24 februari 2022.[20]

De keerzijde van deze relatieve onzichtbaarheid is dat de RvE niet de erkenning krijgt als forum waar belangrijke ontwikkelingen over de Europese veiligheid worden besproken. Toch ontwikkelde de RvE na de Koude Oorlog effectieve **monitoring-mechanismes** om de beoogde waardengemeenschap van nationaal tot lokaal niveau te implementeren. Ook speelt de RvE een belangrijke rol bij democratisering, stabilisatie en wederopbouw in gebieden na een conflict, door bijvoorbeeld trainingen te verzorgen voor politici en ambtenaren (denk aan een openbaar ministerie en

[20] Op 16 maart 2022 heeft het Comité van Ministers besloten dat de Russische Federatie niet langer lid is van de Raad van Europa op basis van artikel 8 van het statuut van de Raad van Europa. Committee of Ministers, 'Resolution CM/Res(2022)2'.

de rechterlijke macht) en door advisering over juridische en constitutionele ontwerpen.

De RvE monitort en rapporteert over nationale aangelegenheden, wat niet altijd wordt gewaardeerd door de lidstaten. Ook niet door de lidstaten uit West-Europa, zoals is gebleken in 2014 door onder andere de rapportages over het Britse gevangenissysteem en de bepaling van de rechters in Straatsburg dat gevangenen in Groot-Brittannië stemrecht hebben. Ook Nederland is vaker op de vingers getikt, bijvoorbeeld als gevolg van de toeslagenaffaire in 2021.[21] De RvE signaleert, doet aanbevelingen en maakt deze via rapportage publiekelijk bekend. Dit soort activiteiten wordt niet zelden gezien als ongewenste inmenging in nationale aangelegenheden. Sommige landen pleiten daarom voor een inperking van het mandaat van de RvE en vinden dat uitspraken slechts vrijblijvende adviezen zouden moeten zijn.

De RvE werkt nauw samen met de VN, de EU en de OVSE, zoals bij de wederopbouw van Bosnië-Herzegovina en Kosovo na de Balkanoorlogen van de jaren negentig in de vorm van verkiezingswaarneming, het tegengaan van georganiseerde criminaliteit en corruptie, en het trainen van personeel voor gevangenissen, openbare ministeries en de rechterlijke macht. Ook levert de RvE in toenemende mate een belangrijke bijdrage aan de strijd tegen terrorisme, georganiseerde criminaliteit en cybercrime in geheel Europa. Verder beschikken zowel de EU als de RvE over een stelsel van normen en waarden door het stimuleren van democratisering en mensenrechten, waardoor beide functioneren als waardengemeenschap voor alle lidstaten.

Conclusie

De RvE is gebouwd op de puinhopen van Europa en beschikt over een juridisch leidend handvest dat Europese normen en waarden weerspiegelt, waar zowel staten als individuen hun recht kunnen halen. Gedurende de ontwikkeling van de RvE zijn deze normen en waarden in de vorm van afdwingbare rechten en vrijheden vastgelegd.

Tegelijkertijd beschikt de RvE niet echt over instrumenten om de juridische afspraken af te dwingen wanneer een lidstaat niet meewerkt. De eeuwige paradox tussen nationale soevereiniteit en internationale samenwerking. Toch speelt de RvE een belangrijke functie als waakhond en handhaver van de Europese democratische normen en waarden.

Kortom, de RvE vormt de bakermat voor de Europese normen en waarden, een soft power voor overleg naast een hard-powerorganisatie als de NAVO. Bovendien

[21] European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), 'The Netherlands – Opinion on the Legal Protection of Citizens'.

heeft de RvE vele staten ondersteund en begeleid in hun democratiseringsprocessen en heeft de RvE een belangrijke taak bij mensenrechtenschendingen.

Kernpunten

- De OVSE en de RvE zijn coöperatieve veiligheidsorganisaties. De OVSE en de RvE hebben overlappende en verschillende doelen en taken.
- De OVSE is het veiligheidsplatform voor Europa opgezet als regionale VN.
- De RvE is de juridische pijler binnen de Europese veiligheidsarchitectuur opgericht om de mensenrechten en de democratie te bevorderen en te bewaken.
- De OVSE en de RvE hebben bijna geen defensietaken of capaciteiten.

Kernvragen

- Wat is er zo bijzonder aan de Slotakte van Helsinki?
- Wat zijn de verschillen tussen de OVSE en de EU, en de RvE en de OVSE?
- Heeft de OVSE een taak op het gebied van militaire veiligheid?
- Is de RvE een intergouvernementele of een supranationale organisatie?
- Waarom zijn de OVSE en de RvE belangrijk voor de Europese veiligheid?

Aanbevolen literatuur

OVSE

Galbreath, D.J. & C. Gebhard. *Cooperation Or Conflict? Problematizing Organizational Overlap in Europe*. Burlington: Routledge, 2011.

Jung, K. 'A new concert for Europe: Security and Order After the War.' *Washington Quarterly* 46, nr. 1 (2023): 25-43. https://doi.org/10.1080/0163660x.2023.2192137

Kropatcheva, E. 'Russia And The Role Of The OSCE in European Security: A "Forum" For Dialog Or A 'Battlefield' Of Interests?' *European Security* 21, nr. 3 (2012): 370-94. https://doi.org/10.1080/09662839.2011.640323

Kulesa, Ł. 'The Role Of Arms Control in Future European Security'. *Security And Human Rights* 25, nr. 2 (2014): 221-34. https://doi.org/10.1163/18750230-02502003

Mosser, M.W. 'Embracing "Embedded Security": The OSCE's Understated but Significant Role in the European Security Architecture'. *European Security* 24, nr. 4 (2015): 579-99. https://doi.org/10.1080/09662839.2015.1054376

Raad van Europa

Bond, M. *The Council Of Europe: Structure, History and Issues in European Politics*. Routledge, 2011.

Greer, S., J. Gerards & R. Slowe. *Human Rights in The Council Of Europe And The European Union: Achievements, Trends and Challenges*. Cambridge University Press, 2018.

Kleinsorge, T. *Council Of Europe (CoE)*. Wolters Kluwer, 2015.

Kolb, M. *The European Union and the Council of Europe*. Palgrave Macmillan, 2013.

Schmahl, S. & M. Breuer. *The Council Of Europe: Its Law and Policies*. Oxford University Press, 2017.

HOOFDSTUK 17

Regionale veiligheidssamenwerking: Noord-Atlantische Verdragsorganisatie

Sabine Mengelberg

Inleiding

Na vele crisismanagementoperaties in Europa, Afghanistan, Irak en Libië is de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) teruggekeerd naar haar kernactiviteiten, namelijk afschrikking en verdediging. Het bestaansrecht van deze alliantie werd vaker ter discussie gesteld, maar inmiddels dient deze al meer dan 75 jaar als basis voor de trans-Atlantische betrekkingen. De terugkeer van oorlog in Europa en een dreigend Rusland – waarvoor het bondgenootschap oorspronkelijk was opgericht – lijkt de NAVO nieuw leven in te blazen. Inmiddels is de NAVO uitgebreid en staan vele staten voor de deur van het bondgenootschap om lid te kunnen worden. Maar niet alleen de oorlog in Europa zorgt voor een toenemende dreiging richting het bondgenootschap. Wereldwijd zijn er dreigingen die leiden tot onzekerheid in het internationale systeem – en dus ook voor de NAVO-lidstaten.

In dit hoofdstuk staat een van de organisaties van de Europese veiligheidsarchitectuur centraal: de NAVO. Eerst volgt een korte theoretische verhandeling over allianties, als een vorm van internationale veiligheidssamenwerking, daarna volgen de ontstaansgeschiedenis, het mandaat, de institutionele structuur en de besluitvorming, het lidmaatschap en de ontwikkelingen van de NAVO.

Denken over militaire samenwerking

De NAVO is een **militair bondgenootschap**, een alliantie waaraan in de inleiding van dit deel al kort aandacht is besteed. Allianties zijn er al eeuwenlang en in vele vormen: van ad-hoc tot aan geïnstitutionaliseerde samenwerkingsverbanden – en het concept allianties wordt al evenveel bestudeerd met evenzovele definities tot gevolg. Walt omschreef een alliantie als 'een formele of informele relatie van veiligheidssamenwerking tussen twee of meer soevereine staten'; deze definitie dient als uitgangspunt voor dit leerboek.[1]

[1] Walt, *The origins of Alliance*.

Figuur 17.1: Logo van de NAVO.

In principe worden staten vrijwillig lid van een **alliantie**, maar net als bij iedere vorm van internationale samenwerking brengt dit zowel kosten als opbrengsten met zich mee. De balance-of-powertheorie die binnen de school van het realisme valt, gaat ervan uit dat staten in hun strijd om te overleven een alliantie aangaan om te voorkomen dat een rivaliserende staat dominant wordt. Naast de balance-of-powertheorie staat de *balance of threat*-theorie.[2] Uitgangspunt daarvan is dat het gedrag van staten, om bijvoorbeeld een alliantie aan te gaan, wordt bepaald door de dreiging die staten ervaren van andere staten.

De redenen voor staten om een alliantie te vormen zijn volgens Walt hoofdzakelijk tweeledig. Aan de ene kant op basis van *bandwagoning,* waarbij een (zwakkere) staat een alliantie aangaat met een (vijandelijke) staat die bescherming biedt maar ook de regels bepaalt. Voor een zwakkere staat is er vaak weinig andere keus om te overleven dan zo'n bondgenootschap aan te gaan. Aan de andere kant op basis van *balancing,* waarbij staten een alliantie vormen om de macht van een sterke rivaal tegen te gaan, met name als een staat daar individueel niet toe in staat is of wanneer de kosten van individueel optreden groter zullen zijn dan van de toetreding tot een alliantie.

Allianties kunnen meerdere vormen aannemen waarbij de ene vorm de andere niet uitsluit:

1. *Defensieve en offensieve allianties.* Bij defensieve allianties zeggen bondgenoten toe dat ze elkaar zullen bijstaan in het geval van een aanval. In een bijstandsclausule wordt vastgelegd welke aard deze bijstand zal aannemen, zoals wel of niet verplichtend tot militaire bijstand. Het meest ver in dit opzicht gaat het Verdrag van de West-Europese Unie (WEU) uit 1955, waarin de lidstaten toezegden elkaar met alle militaire middelen te zullen bijstaan. Artikel 5 van het NAVO-verdrag gaat minder ver, omdat het de staten slechts verplicht 'op te treden op de wijze die de staten nodig achten, met inbegrip van het gebruik van

[2] Ibid.

gewapend geweld.' Bij een offensieve alliantie is het uitgangspunt om aan te vallen om een doel te bereiken en niet alleen in actie komen ter verdediging van een bepaald grondgebied.

2. *Neutraliteitspacten*. Hierbij beloven landen elkaar dat ze afzijdig zullen blijven bij een gewapend conflict. Ze gaan dus niet meevechten tegen de ander. Bij neutraliteitspacten wordt afgezien van de inzet van militaire middelen tegen elkaar, maar ze kunnen zich wel richten op samenwerking tegen derden, zoals bij het in 1939 gesloten beruchte Molotow-Ribbentroppact, dat in een opdeling van Polen tussen de Sovjet-Unie en Hitler-Duitsland voorzag.
3. *Oorlogsallianties (ententes)*. Bij deze vorm zeggen lidstaten toe elkaar tijdens internationale crises te zullen raadplegen. Zulk overleg is bijvoorbeeld ook vereist volgens artikel 4 van het NAVO-verdrag. Deze vormen van allianties hebben steeds minder een verplichtend karakter. Bij defensiepacten verplichten landen zich hun militaire vermogens te combineren.

Bij al deze vormen van bondgenootschappen wordt beoogd de krachtsverhouding in een toekomstige militaire krachtmeting zo gunstig mogelijk te maken. Het motto is dat de staat die 'voor ons' – of althans: 'niet tegen ons' – is, niet aan de zijde van de tegenpartij zal meevechten. Daarbij gelden vaak simpelere machtspolitieke wetten, zoals 'de vijand van mijn vijand is mijn vriend', wat het fascistische Hitler-regime er zelfs toe bracht een pact te sluiten met Japan.

Een belangrijk beginsel bij oorlogsallianties (ententes) is dat van de *tertius gaudens* (lachende derde): als twee staten met elkaar in oorlog (dreigen te) raken, opent dit voor de derde mogelijkheden zijn macht te vergroten. Een notoir voorbeeld is de alliantiewisseling van Italië tijdens de Eerste Wereldoorlog.[3]

Allianties bestaan al sinds het ontstaan van het statenstelsel bij de Vrede van Westfalen (1648). De laatste jaren hebben ze echter een permanente vorm aangenomen. Dit valt het best te illustreren aan de hand van het onderscheid tussen het in 1949 gesloten Noord-Atlantisch *Verdrag* en de in 1950 opgerichte Noord-Atlantische *Verdragsorganisatie*. Deze organisatie omvatte een geïntegreerde militaire structuur, die noodzakelijk werd geacht om een gevreesde Sovjetaanval op West-Europa af te schrikken.

De NAVO was niet de enige alliantie binnen de Europese veiligheidsarchitectuur. Een jaar eerder dan de NAVO werd in 1948 de West-Europese Unie (WEU) opgericht met het Verdrag van Brussel. De oprichters waren België, Frankrijk, Luxemburg, Nederland en het Verenigd Koninkrijk. De WEU zorgde voor een link tussen het Europese continent en Groot-Brittannië, maar de belangrijkste reden voor de oprichting was de inkadering van Duitsland in het Europese veiligheidsnetwerk

[3] De overstap van Italië van de Driebond, met Duitsland en Oostenrijk-Hongarije, naar de Triple Entente die bestond uit het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Rusland.

en de opbouw van Europese strijdkrachten. Na de oprichting van de NAVO is de WEU daaraan ondergeschikt geworden; ze werd dan ook vaak de schone slaapster genoemd.

Algemene kenmerken

De NAVO is opgericht op 4 april 1949 met het **Verdrag van Washington**, dat het enige verdrag bleef. Het Verdrag van Washington riep een bondgenootschap in het leven van twaalf onafhankelijke staten met een gemeenschappelijk belang, namelijk het behoud van vrede en de verdediging van vrijheid.[4] Het verdrag verbond de Verenigde Staten aan de veiligheid van Europa: de **trans-Atlantische link**.

In het verdrag staan de **belangrijkste doelstellingen** van de NAVO:

1. 'zich beijveren de stabiliteit en de welvaart in het Noord-Atlantisch gebied te bevorderen';
2. 'haar krachten te verenigen voor de gemeenschappelijke verdediging en voor het behoud van vrede en veiligheid'.

De NAVO is een militaire alliantie gebaseerd op het principe van **collectieve defensie** van artikel 51 van het VN-Handvest: 'Geen enkele bepaling van dit Handvest doet afbreuk aan het inherente recht tot individuele of collectieve zelfverdediging in geval van een gewapende aanval' (zie hoofdstuk 15). Dit principe van collectieve defensie staat in het Verdrag van Washington verwoord in artikel 5 en geeft aan dat een aanval op een van de NAVO-lidstaten een aanval op allen is en dat allen dan solidair zijn en elkaar bijstaan.

De belangrijkste redenen voor de oprichting van de NAVO, na het ineenstorten van de Europese grootmachten, waren het behoud van de trans-Atlantische link, de dreiging vanuit het communistische blok en de militaire inkadering van Duitsland.[5] Zoals de eerste secretaris-generaal van de NAVO, Lord Ismay, het verwoordde: '***To keep the Russians out, the Americans in, and the Germans down***.' Tot op de dag van vandaag is dit nog actueel: de dreiging vanuit Rusland is sterk toegenomen. Sommige Europese staten zijn nog steeds bang voor een politiek, economisch en militair sterk Duitsland en de NAVO kan daar een dempende werking op hebben. Tot slot staat de trans-Atlantische link steeds meer onder grote spanning, bijvoorbeeld omdat de Verenigde Staten al jaren vraagt aan Europa om meer bij te dragen aan haar eigen veiligheid.

---

4 De originele lidstaten waren: België, Canada, Denemarken, Frankrijk, IJsland, Italië, Luxemburg, Nederland, Noorwegen, Portugal, het Verenigd Koninkrijk, en de Verenigde Staten. In 1952 zijn Turkije en Griekenland toegetreden, in 1955 West-Duitsland en in 1982 Spanje.

5 Het Warschaupact werd opgericht in 1955 toen West-Duitsland lid werd van de NAVO.

Figuur 17.2: Verdrag van Washington.

De relatie tussen Noord-Amerika (in het bijzonder de Verenigde Staten) en Europa, en de **militaire bijstandsverplichting** vormen de kern van het bondgenootschap (*balancing*). De NAVO handelt op basis van het Verdrag van Washington en de Strategische Concepten. Deze concepten bepalen de koers (afhankelijk van de veiligheidssituatie) en bijbehorende taken van de NAVO. Tijdens de Koude Oorlog is **artikel 5**, de militaire bijstandsverplichting, de belangrijkste taak geweest voor de NAVO. Tot drie keer toe is er een NAVO-strategie overeengekomen gebaseerd op de spanning of ontspanning tussen het Oosten en het Westen. Deze periodes van spanning en ontspanning tussen Oost en West kunnen verklaard worden met behulp van het **veiligheidsdilemma** (zie hoofdstuk 3): zowel Oost als West verkeerden in onzekerheid en wisten niet of hun veiligheid was gewaarborgd door het gedrag van de ander. Een verkeerde interpretatie zou kunnen leiden tot een **veiligheidsparadox**: het bewapenen van de een kan leiden tot een gevoel van onveiligheid bij de ander, die zich op zijn beurt weer bewapent. Om de andere partij voldoende af te schrikken ontstaat er een wapenwedloop, zoals tijdens de Koude Oorlog, terwijl beide partijen juist op zoek zijn naar meer veiligheid.

Het realisme ziet hierin een pessimistisch scenario, omdat dit uiteindelijk kan leiden tot een gewapend conflict of zelfs een oorlog. Het liberalisme daarentegen ziet de ontstane situatie optimistischer. Weliswaar ontstaat er een wapenwedloop, maar dit hoeft niet automatisch tot een oorlog te leiden, eerder tot een gewapende

vrede. Tijdens de Koude Oorlog is de spanning tussen Oost en West wel meerdere malen opgelopen, zoals met de Cubacrisis in 1962 (zie hoofdstuk 1), maar artikel 5 is nooit geactiveerd.

Institutionele politieke en militaire structuur

Politieke structuur

De **Noord-Atlantische Raad (NAR)** is het hoogste besluitvormingsorgaan van de NAVO. Alle lidstaten hebben zitting in de Raad en worden op dagelijkse basis vertegenwoordigd door een nationale **permanente vertegenwoordiger**, een ambassadeur. De Raad heeft de politieke leiding over het bondgenootschap. De permanente vertegenwoordigers komen minstens één keer per week bijeen op het hoofdkwartier in Brussel. Verder worden er meerdere keren per jaar formele en informele vergaderingen van de Raad gehouden op het niveau van de ministers van Buitenlandse Zaken of Defensie en van tijd tot tijd op het niveau van staatshoofden en regeringsleiders. Op basis van politieke besluitvorming wordt de strategie bepaald op deze bijeenkomsten (*summits*). Tijdens de summits komen diverse onderwerpen aan de orde die allemaal als doel hebben het NAVO-grondgebied nu en in de toekomst te beschermen tegen ongewenste dreigingen. Om hier invulling aan te geven moet de militaire leiding kunnen beschikken over voldoende mensen en middelen die de lidstaten beschikbaar moeten stellen voor de collectieve verdediging (*level of ambition*). Daartoe worden tussen de NAVO-lidstaten minimale afspraken gemaakt (*NATO minimum capability requirements*). Dit hele proces heet ook wel het **NATO Defence Planning Process (NDPP)** met als doel lidstaten inzicht te geven in elkaars capaciteiten. Om de zoveel jaar leiden deze bijeenkomsten tot de Strategische Concepten waarin de veiligheidsdreigingen worden omschreven en de daarbij horende politieke en militaire taken die de NAVO moet uitvoeren om deze dreigingen het hoofd te bieden.[6]

De NAR wordt voorgezeten door de **secretaris-generaal**, het gezicht van de NAVO en traditiegetrouw een Europeaan. Deze is niet degene die de uiteindelijke beslissingen neemt, maar hij/zij bepaalt wel de agenda van vergaderingen, coördineert de dagelijkse gang van zaken en treedt namens de organisatie op als belangrijkste woordvoerder naar buiten toe. De secretaris-generaal onderhoudt de contacten met ministers en regeringsleiders van de lidstaten. Voor het dagelijks bestuur van het bondgenootschap wordt de secretaris-generaal bijgestaan door een internationale staf.

[6] Gedurende de Koude Oorlog waren er drie opeenvolgende strategieën, na de Koude Oorlog ook drie. Het Strategisch Concept van 2022 is de vierde en laatste. Zie: NATO, 'Strategic Concepts'.

Figuur 17.3: De Noord-Atlantische Raad.

Het defensiebeleid van het bondgenootschap wordt besproken in het **defensieplanningscomité (Defence Policy and Planning Committee, DPPC)**. Het defensiebeleid behelst de noodzakelijke verandering (transformatie om gereed te zijn voor de 'oorlog van morgen'), capaciteiten (mensen en middelen), gezamenlijke aankopen (in verband met standaardisatie) en de organisatie van het defensieplanningsproces. In dit comité zijn alle lidstaten wederom vertegenwoordigd door de permanente vertegenwoordigers. Het kernwapenbeleid van de lidstaten wordt besproken binnen de NAVO in de **Nucleaire Planningsgroep (NPG)**. In de NPG zijn alle lidstaten vertegenwoordigd (behalve Frankrijk, zie hierna) door de permanente vertegenwoordigers. Beide overlegorganen, de DPCC en de NPG, kunnen ook op ministerieel niveau (de defensieministers) bijeenkomen.

Militaire structuur

Naast de politieke besluitvormingsstructuur beschikt de NAVO over een **geïntegreerde militaire structuur**. De politieke besluitvorming prevaleert altijd, maar om die te ondersteunen is er het **Militair Comité** (MC), dat militair advies uitbrengt aan de NAR. Het MC is vervolgens verantwoordelijk voor de vertaalslag van de politieke besluiten in militaire strategie en doctrines. Het MC bestaat uit de Commandanten der Strijdkrachten (CHOD's) van de lidstaten, voorgezeten door een *chairman* (CMC) die periodiek door die CHOD's wordt verkozen en meestal ook uit

de CHOD-gemeenschap komt. De CMC vormt samen met de Supreme Allied Commander Europe (SACEUR, ook wel: Supreme Allied Commander Operations, SACO) en de Supreme Allied Commander Transformation (SACT) een drietal, de NATO Military Authorities (NMA). Ieder kent een eigen afgebakende verantwoordelijkheid, waarover hierna meer.

Frankrijk had lange tijd een uitzonderingspositie in de militaire structuur nadat het in 1966 deze had verlaten, omdat Frankrijk haar militaire onafhankelijkheid wilde bewaren en de Amerikaanse invloed te groot vond. In 2009 is zij weer toegetreden met behoud van haar onafhankelijke kernmacht.

De politieke en militaire structuur van de NAVO zijn vanaf het einde van de Koude Oorlog een aantal keren veranderd. Als gevolg van 9/11 werd bijvoorbeeld, tijdens de top van Praag in 2002, een nieuwe commandostructuur vastgesteld. Sindsdien vallen de planning en uitvoering van alle militaire operaties onder het **Allied Command Operations** (ACO). De leiding is traditioneel in handen van een Amerikaanse generaal, de **SACEUR**, die tegelijkertijd de bevelhebber is van de Amerikaanse troepen in Europa. Hij is de opperbevelhebber van alle NAVO-troepen en legt verantwoording af aan het MC.

Daarnaast is in 2002 het **Allied Command Transformation** (ACT) opgericht, dat juist vanwege de balans wordt geleid door een niet-Amerikaan, de **SACT**. Het ACT is verantwoordelijk voor de ontwikkeling van de militaire structuren, *capabilities* en doctrines. Uiteindelijk bevordert dit de **interoperabiliteit**.[7]

Kortom, het MC werkt ten behoeve van politiek-strategische besluitvorming en consensus (eenstemmigheid) tussen alle bondgenoten. ACO en ACT bevinden zich op militair-strategisch niveau en zetten de politieke besluiten om in operaties, respectievelijk in strategieën, concepten, doctrines en trainingen.

Wat betreft de daadwerkelijke militaire inzet (oefeningen en operaties) hebben drie regionale hoofdkwartieren (Joint Forces Commands) in Brunssum, Napels en Norfolk (VS) in eerste instantie de leiding binnen hun regionale verantwoordelijkheid in het Verdragsgebied. Dan zijn er nog domeinspecifieke hoofdkwartieren voor landoptreden (LANDCOM), luchtoptreden (AIRCOM) en maritiem optreden (MARCOM).

Tot slot valt er een aantal agentschappen onder de NAVO waarmee de NAVO meer schaalvoordeel en interoperabiliteit tussen de lidstaten en partners probeert te bereiken. Deze agentschappen hebben vaker een specialisme in het technologische domein zoals het NATO Communications and Information Agency (NCIA). In het opleidings- en trainingsdomein zijn er tientallen Centres of Excellence, net als de NATO School in het Duitse Oberammergau, de Joint Forces Training Centre (JFTC) in het Poolse Bydgoszcz en het NATO Defence College in Rome.

7 Zie: NATO, 'NATO organization'.

Besluitvorming

De besluitvorming op politiek-strategisch niveau is gebaseerd op eenparigheid van stemmen (consensus) onder de lidstaten. Dit gebeurt echter zelden door daadwerkelijk te stemmen, maar in een wie-zwijgt-stemt-toe-werkwijze waarbij men uiteindelijk consensus over allerhande voorstellen en concepten tracht te bereiken. Iedere bondgenoot heeft de mogelijkheid om besluitvorming te sturen of zelfs te blokkeren, zonder dat er formeel sprake is van een vetorecht (denk aan de moeizame processen bij de toetreding van Finland en Zweden tot het bondgenootschap). Uiteindelijk moeten altijd de 'hoofdsteden' (regeringen) van de landen hun akkoord geven. Verreweg de meeste besluiten zijn gemandateerd aan de permanent vertegenwoordiger (ook wel: ambassadeur) en permanent militair vertegenwoordiger (ook wel: MilRep) van elk land op het hoofdkwartier in Brussel, maar bij zwaarwegende besluiten zoals operaties moeten de 'hoofdsteden' instemmen. Als er nieuwe leden willen toetreden, moeten eerst alle nationale parlementen nog instemmen (ratificeren). Dat kan lang duren, maar bij crises (zoals bij artikel 5) kan dat bijzonder snel verlopen. Daarom hebben de permanent vertegenwoordigers bij de NAVO dan ook continu hun 'lijnen' met hun nationale ministeries en hoofdkwartieren openstaan. De NAVO is dan ook een **intergouvernementele organisatie**.

Lidmaatschap en partnerschap

Sinds de oprichting van de NAVO zijn er verschillende landen toegetreden, maar de echte grote uitbreiding vond plaats na de Koude Oorlog. Sinds 2024 telt de NAVO 32 leden.

Vanaf het begin van de jaren negentig concludeerde een aantal Oost-Europese landen dat hun veiligheidsbelangen het meest gediend zouden zijn met lidmaatschap van de NAVO. Drie landen, de Tsjechische Republiek, Hongarije en Polen, traden toe in maart 1999. Tijdens de Top van Praag in november 2002 werden zeven nieuwe landen (Bulgarije, Estland, Letland, Litouwen, Roemenië, Slowakije en Slovenië) uitgenodigd voor onderhandelingen over hun toetreding, waarna zij in maart 2004 formeel toetraden tot de NAVO. In 2009 volgden Kroatië en Albanië en in 2017 en in 2020 respectievelijk Montenegro en Noord-Macedonië.

Deze nieuwe lidstaten en andere aspirant-leden hebben kunnen profiteren van een actieplan voor toetreding (Membership Actionplan) dat in 1999 werd ingesteld om geïnteresseerde landen te helpen bij de voorbereiding op hun lidmaatschap. Dit plan biedt aspirant-leden advies en ondersteuning. Op hun beurt moeten de aspirant-leden bepaalde politieke en militaire doelstellingen bereiken, zoals het vreedzaam oplossen van territoriale geschillen, de naleving van democratische procedures, eerbiediging van de rechtsstaat en het onder democratische controle

Figuur 17.4: Lidstaten van de NAVO in blauw.

brengen van de strijdkrachten.[8] Deelname aan het plan biedt geen garanties voor toetreding, maar helpt landen wel hun strijdkrachten te hervormen en zich voor te bereiden op de verplichtingen en verantwoordelijkheden die voortvloeien uit een eventueel lidmaatschap van de NAVO.

Direct na het einde van de Koude Oorlog startte de NAVO met verschillende bi- en multilaterale samenwerkingsprogramma's met landen uit het voormalige Warschaupact. Ook is de NAVO nauwere relaties aangegaan met internationale organisaties als de EU, de OVSE en de VN (zie hoofdstuk 19).

In 1994 lanceerde de NAVO het **Partnership for Peace Program** (PfP). Dit programma is bedoeld om de deelnemende landen te helpen bij de herstructurering van hun strijdkrachten, zodat deze hun eigen rol kunnen spelen binnen een democratische maatschappij en onder leiding van de NAVO kunnen deelnemen aan vredesoperaties. Het programma wordt toegesneden op de specifieke behoeften van ieder land en biedt mogelijkheden tot praktische samenwerking op allerlei terreinen, waarbij de deelnemers aan de hand van hun veiligheidssituatie zelf bepalen in hoeverre zij er gebruik van maken. Naast het bilaterale samenwerkingsprogramma PfP is er de **Euro-Atlantic Partnership Council** (EAPC). Dit is een multilateraal forum waarin de NAVO-lidstaten en deelnemende partnerlanden, voornamelijk voormalige Warschaupactlanden, zitting hebben.

In 1997 kregen de bilaterale betrekkingen tussen Rusland en de NAVO, en die tussen Oekraïne en de NAVO een formeler karakter. Rusland en Oekraïne ondertekenden elk apart overeenkomsten met de NAVO om het fundament te creëren voor hun toekomstige betrekkingen. Deze Permanente Gezamenlijke Raad NAVO-Rusland en de **Commissie NAVO-Oekraïne** werden opgericht ter bevordering van regelmatig overleg en discussie over veiligheidskwesties. In 2002 werden de betrekkingen

[8] NATO, 'Study on NATO Enlargement'.

tussen de geallieerden en Rusland geïntensiveerd, wat zijn beslag kreeg in de oprichting van de **NAVO-Rusland-Raad**. Net zoals in de NAR worden besluiten van de NAVO-Rusland-Raad genomen op basis van consensus. Sinds de Russische inval op de Krim in 2014 zijn de relaties tussen de NAVO en Rusland bekoeld en instabieler geworden. Vanaf 2019 is de NAVO-Rusland-Raad weer actiever geworden; zo is deze een maand voor de inval van Rusland in Oekraïne op 24 februari 2022 nog bij elkaar gekomen. Nadien is de relatie weer bekoeld, maar nog niet opgeheven.

Naast de uitbreiding en partnerschappen met landen van het voormalige Warschaupact is de NAVO ook mondiaal partnerschappen aangegaan. In 1994 bracht de NAVO een dialoog op gang tussen zes landen in het Middellandse Zeegebied; de **Mediterranean Dialogue** (MD): Egypte, Israël, Jordanië, Mauritanië en Tunesië. In 2000 sloot ook Algerije zich aan bij dit programma. Doel van dit programma is goede relaties opbouwen, het wederzijds begrip in de regio vergroten, en de regionale veiligheid en stabiliteit in het gebied rondom de Middellandse Zee bevorderen. De samenwerking tussen de NAVO en de MD-landen komt met name bilateraal tot stand, omdat de belangen en behoeftes ver uit elkaar liggen. De bijdrage van deze partnerlanden aan NAVO-missies is tot nu toe beperkt.[9]

In 2004 is de NAVO de dialoog gestart met landen in het Midden-Oosten: Bahrein, Koeweit, Qatar en de Verenigde Arabische Emiraten. Dit wordt het **Istanbul Cooperation Initiative** (ICI) genoemd. Net als bij het MD-initiatief gaat het hier met name om praktische regionale samenwerking, zoals democratisering van de strijdkrachten en training, die op bilaterale basis tussen de NAVO en de ICI-landen plaatsvindt.

Tot slot zijn er samenwerkingsrelaties met landen die bijdragen leverden aan NAVO-operaties opgericht, oftewel het **Partners Across the Globe Initiative** (PATG): Australië, Afghanistan, Pakistan, Nieuw-Zeeland, Zuid-Korea, Japan, Irak en Mongolië. Net als bij het MD- en ICI-initiatief gaat het hier met name om bilaterale samenwerking van de NAVO met deze landen.

Door de toename aan verschillende partnerschappen is tijdens de NAVO-top in Wales (2014) onder meer besloten deze meer te stroomlijnen en de samenwerking met strategische partners te intensiveren. Zo werden de politieke dialoog en praktische samenwerking met partners als Finland en Zweden, die formeel deel uitmaakten van de EAPC en een bijdrage leverden aan de NATO Response Force (NRF, zie hierna), versterkt.

Al deze vormen van samenwerking van de NAVO krijgen gestalte onder een gemeenschappelijke noemer, door de NAVO betiteld als coöperatieve veiligheid.[10]

---

9 Jordanië leverde een bijdrage aan de ISAF-missie in Afghanistan en Operation Unified Protector in Libië in 2011.

10 Het NAVO-concept coöperatieve veiligheid is niet hetzelfde als het coöperatieve veiligheidsconcept zoals behandeld in hoofdstuk 14.

Inmiddels is er een grote verscheidenheid aan partnerschappen, waarmee een scala aan doelstellingen wordt nagestreefd zoals een politieke dialoog, wapenbeheersing, non-proliferatie en ontwapening, militaire interoperabiliteit, informatie-uitwisseling en coördinatie bij de uitvoering van militaire operaties.

Alhoewel sinds het einde van de Koude Oorlog veel landen zijn toegetreden of partner zijn geworden, is het enthousiasme bij de lidstaten voor uitbreiding na 2010 afgenomen. Uitbreiding had eigenlijk plaatsgemaakt voor *engagement*. Intern was de NAVO verdeeld over verdere uitbreiding. Sommige bondgenoten waren van mening dat de uitbreiding te snel was verlopen en dat het tekort aan capaciteiten eerst moest worden verholpen, voordat nieuwe lidstaten konden worden opgenomen.

Voor de toekomst ligt er op de Balkan nog een mogelijk toetreden van enkele landen in het verschiet. Ook omdat de NAVO-bondgenoten niet willen dat deze landen te veel in de invloedssfeer van Rusland en China komen, denk bijvoorbeeld aan Servië. De toetreding van Oekraïne en Georgië werd omstreden na het Russisch-Oekraïense gasconflict van 2006, de spanningen tussen Rusland en Oekraïne in 2008 naar aanleiding van de Oranjerevolutie, de oorlog tussen Rusland en Georgië en de Russische annexatie van de Krim in 2014. De oorlog in Oekraïne sinds 2022 heeft dat veranderd. Sindsdien staat de discussie over uitbreiding weer hoog op de politieke agenda, maar vooralsnog worden deze landen geen lid. Wel heeft de oorlog in Oekraïne ertoe geleid dat Zweden (2024) en Finland (2023) lid zijn geworden van de NAVO.

NAVO-financiering

De NAVO als organisatie wordt gefinancierd via een systeem van *common funding* door bijdrages van alle lidstaten voor onder andere hoofdkwartieren. De NAVO als organisatie heeft bijvoorbeeld voor operaties **geen eigen budget**, maar opereert op basis van het *costs lie where they fall*-principe: de lidstaten dragen de kosten van hun bijdragen voor het grootste deel zelf, in plaats van een gemeenschappelijke financiering. Dat betekent dat wanneer een lidstaat geen troepen levert aan een operatie, deze ook niet hoeft te financieren. Dit leidt al decennialang tot discussie en de wisselende bereidheid van lidstaten om een bijdrage te leveren. De reden voor dit principe komt voort uit het feit dat de NAVO een intergouvernementele organisatie is en staatssoevereiniteit op het gebied van veiligheids- en defensiebeleid prefereert boven gezamenlijke financiering en capaciteiten. Dit kan verklaard worden door het realisme (zie hoofdstuk 3): staten kunnen niet gedwongen worden om operaties of capaciteiten te financieren waar zij niet mee instemmen.

Ontwikkeling NAVO

Na de Koude Oorlog

Met het uiteenvallen van de Sovjet-Unie en de opheffing van het Warschaupact, als gevolg van het einde van de Koude Oorlog, kwam ook de vraag ter tafel of de NAVO nog recht van bestaan had. Immers, de dreiging waarvoor de NAVO was opgericht bestond niet meer. Daarom richtte de NAVO zich op de Europese veiligheidsarchitectuur: een aantal lidstaten, waaronder NAVO-lidstaat Duitsland, was voorstander van het versterken van de OVSE als overkoepelende regionale veiligheidsorganisatie voor het handhaven van vrede en veiligheid in geheel Europa. Bovendien namen vooral de Verenigde Staten begin jaren negentig vaker het initiatief tot samenwerking met alle voormalige Warschaupactlanden. Ondanks deze initiatieven tot samenwerking en dialoog had Europa tegelijkertijd al snel te maken met het uiteenvallen van Joegoslavië en de daaropvolgende oorlogen in Bosnië en Kosovo. Dat leidde tot inzet van de NAVO vanaf midden jaren negentig, onder de noemer van crisisbeheersingsoperaties.

Kortom, sinds het einde van de Koude Oorlog is de NAVO betrokken bij een steeds breder spectrum aan taken. Aangezien de veiligheidssituatie voortdurend veranderde, is de NAVO ook vaker aangepast. Het bondgenootschap moest dan een nieuw evenwicht zien te vinden tussen de traditionele taakstelling van verdediging van haar bondgenootschappelijk grondgebied en de aanpak van nieuwe mondiale bedreigingen als burgeroorlogen, humanitaire rampen en terrorisme. Daarom heeft de NAVO na het einde van de Koude Oorlog, naast collectieve defensie, nieuwe taken op zich genomen, wat uiteindelijk leidde tot **drie hoofdtaken**:

1. collectieve defensie;
2. crisisbeheersingsoperaties;
3. coöperatieve veiligheid.[11]

Om in te spelen op de destijds veranderde veiligheidssituatie volgden in 1991 en 1999 nieuwe Strategisch Concepten, waarin onder meer werd vastgelegd dat de taken zich niet alleen richtten op een directe gewapende aanval en niet ophielden bij de grenzen van het grondgebied van het bondgenootschap. De NAVO kon voortaan ook buiten haar grenzen optreden tegen bedreigingen van de internationale vrede en veiligheid, inclusief terrorisme.

De tweede taak, crisisbeheersing, werd vanaf de jaren negentig een van de belangrijkste taken. Daartoe behoorde onder meer de aanpak van instabiliteit door regionale en etnische conflicten buiten Europa. Zo werd de NAVO na het uiteenval-

[11] NATO, 'Active Engagement, Modern Defence'.

len van Joegoslavië begin jaren negentig actief op de Balkan.[12] Dit optreden was de eerste accentverschuiving van collectieve defensie naar crisisbeheersingsoperaties.

9/11

Rond de eeuwwisseling, onder andere gedwongen door de terroristische aanslagen op de Verenigde Staten (2001), werd besloten dat de NAVO-operaties ook buiten het Euro-Atlantische gebied konden plaatsvinden. De NAVO-operatie in Afghanistan was daar het duidelijkste voorbeeld van, maar ook andersoortige missies als de trainingsmissie in Irak en de ondersteuning van de Afrikaanse Unie (AU) in Darfur.[13] Crisisbeheersingsoperaties werden in de jaren negentig en 2000 zelfs de belangrijkste taak voor de NAVO. Toch bleef collectieve defensie in het strategisch concept van 1999 de kern van het trans-Atlantische beleid.

Door de aanslagen van 11 september 2001 op de Verenigde Staten werden tijdens een summit in Praag (2002) de taken en capaciteiten van de NAVO wederom aangepast. Een van de gevolgen van 11 september was de opzet van de **NATO Response Force** (NRF). De NRF is een snel inzetbare, expeditionaire strijdmacht in alle delen van het geweldsspectrum ingezet kan worden, van crisismanagement tot collectieve defensie. De NRF is *joint* en *combined*, dat wil zeggen dat de NRF bestaat uit elementen van alle krijgsmachtonderdelen (joint) en van verschillende lidstaten (combined).[14] De NRF diende tevens als katalysator voor de transformatie van de bondgenootschappelijke strijdkrachten. Het streven van dit soort initiatieven – meestal geïnitieerd door de Verenigde Staten – is om zo de krijgsmachten van de Europese lidstaten te moderniseren, de interoperabiliteit te verhogen en gezamenlijke doctrines te ontwikkelen.[15]

Naast crisisbeheersingsoperaties zijn er geheel andere activiteiten ontstaan, zoals humanitaire hulp aan de Verenigde Staten na de orkaan Katrina in 2006 en aan Pakistan na de aardbeving in 2005.

Annexatie van de Krim

Na de annexatie van de Krim (2014) volgden twee belangrijke toppen: Wales (september 2014) en Warschau (juli 2016). In Wales werd invulling gegeven aan het hernieuwde belang van de collectieve defensietaak en stond bescherming (*reassurance)* van de oostelijke bondgenoten centraal. Daartoe werd het Readiness

12 De NAVO heeft driemaal militair ingegrepen in conflicten in de Balkan-regio: Bosnië-Herzegovina 1995, Kosovo 1999 en Macedonië 2001.

13 De NAVO-trainingsmissie in Irak (NTM-I) liep van 2004 tot 2011. Vanaf 2018 voerde de NAVO wederom een trainingsmissie uit. Vanaf 2003 is de NAVO actief geweest in Afghanistan met de International Security Assistance Force (ISAF); Van 2005 tot 2007 heeft de NAVO de AU ondersteund met luchttransport en training.

14 De beoogde omvang is ongeveer 25.000 militairen (land-, lucht- en marinestrijdkrachten). De NRF moet binnen korte tijd maar uiterlijk binnen dertig dagen kunnen worden ingezet bij verdediging van bondgenoten ('artikel 5'-scenario's), in de beginfase van een crisisbeheersingsoperatie of bij een onverwachte escalatie van een conflict.

15 Uiteindelijk is de NRF nog niet ingezet, behalve bij humanitaire noodsituaties.

Figuur 17.5: NAVO-troepen aan de Oostflank.

Action Plan (RAP) in het leven geroepen en werd binnen het NRF-concept een stand-by **Very High Readiness Joint Task Force** (VJTF) opgericht.[16] Volgend op de top in Wales, besloten de NAVO-ministers van Defensie de politieke en militaire besluitvormingsprocedures aan te passen zodat men sneller in actie kon komen. De SACEUR kreeg de bevoegdheid 'to prepare troops for action as soon as a political decision is made'.[17] En er werden NATO Force Integration Units (NFIUs, kleine hoofdkwartieren), gestationeerd in Estland, Letland, Litouwen, Polen, Roemenië en Bulgarije, dicht bij de Russische grens. Sinds de oorlog in Oekraïne worden deze snel inzetbare troepen ingezet in een afschrikkende en defensieve rol.

Op de top van Warschau verschoof de nadruk zelfs van *reassurance* naar *deterrence* en stond de rol van kernwapens weer op de agenda.[18] Bovendien kwamen NAVO-militairen in het oostelijk deel van het bondgenootschap prominenter in

[16] De VJTF is een onderdeel van de NRF en bestaat uit een multinationale brigade van ongeveer vijfduizend militairen die snel in actie kunnen komen (het doel is één bataljon binnen 48 uur, de rest van de VJTF binnen vijf tot zeven dagen). De VJTF zou eventueel ondersteund kunnen worden met onder meer eenheden van de luchtmacht, marine en special forces met een totale sterkte van ca. dertienduizend militairen. Naast de VJTF behelst de NRF Immediate Follow-on Forces bestaande uit een stand-down VJTF (reactietijd 30 dagen) en een stand-up VJTF (reactietijd 45 dagen). Sinds 2004 werd de NATO's Air Policing Mission versterkt en uitgebreid naar Roemenië.

[17] Europese Raad, 'NAVO-Top in Warschau'.

[18] Voor het concept deterrence, zie: Osinga & Sweijs, *NL ARMS Netherlands Annual Review of Military Studies 2020*.

beeld, zonder dat tot permanente stationering werd overgegaan. Dat laatste zou namelijk in strijd zijn met de NAVO-Rusland Stichtingsakte van 1997.[19] Wel besloot men tot een **enhanced Forward Presence** (eFP) in Estland, Letland, Litouwen en Polen.[20] Tevens werd er een multinationale brigade (Tailored Forward Presence) in Roemenië gestationeerd. Ook worden er regelmatig grote militaire oefeningen gehouden om de aanwezigheid van de NAVO in de regio te benadrukken.

Naast *reassurance* en *deterrence* werd het takenpakket van de NAVO verder uitgebreid met een aantal afspraken over niet-conventionele dreigingen. Zo werd vastgelegd dat een hybride aanval, ook als er geen sprake zou zijn van reguliere militaire inzet, beschouwd zou kunnen worden als een situatie waarbij artikel 5 van het NAVO-verdrag geactiveerd zou kunnen worden. Ook werd cyber defence (Enhanced Cyber Defence Policy) een onderdeel van de collectieve verdedigingstaak en kan dus leiden tot een artikel 5 activering. Daarbij zou de NAVO zich concentreren op de verdediging van de communicatie- en informatiesystemen van het bondgenootschap, de uitwisseling van informatie en het ondersteunen van de lidstaten met NATO **Cyber Rapid Reaction Teams**. Verder werd het informatiedomein erkend als vierde operationeel domein, maar de uiteindelijke verantwoordelijkheid op het gebied van cyberveiligheid voor de bescherming van nationale netwerken en infrastructuur blijft bij de lidstaten zelf.

Militaire bijstandsverplichting

Zoals eerder vermeld is artikel 5 de kern van de NAVO. Toch is artikel 5 slechts één keer geactiveerd: als steun aan de Verenigde Staten na 9/11.[21] Gebleken is dat de lidstaten in sommige situaties eerder kiezen voor een *coalition of willing and able* dan voor de NAVO, omdat er bijvoorbeeld door uitbreiding te veel leden zijn om consensus te bewerkstelligen in een crisissituatie. Dat heeft wel gezorgd voor een opwaardering van **artikel 4** als een voorportaal voor artikel 5. Artikel 4 verplicht tot overleg wanneer de veiligheid van een van de bondgenoten wordt bedreigd, maar weegt minder zwaar dan artikel 5.[22]

Sinds de inval op de Krim en in het licht van de discussie over de nationale bijdragen aan de veiligheid van het NAVO-territorium (de **2%-norm**) staat **artikel 3** ook weer op de politieke agenda. In artikel 3 wordt gerefereerd aan de verplichting van staten om hun eigen capaciteiten op orde te hebben zodat ze hun land kunnen verdedigen. Ook wordt verwacht dat zij in staat moeten zijn om een gewapende aan-

[19] NATO, 'Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation'.

[20] Vier multinationaal samengestelde bataljons met roulerende eenheden.

[21] De operatie die daaruit voortvloeide heet Active Endeavor, niet te verwarren met de operatie Enduring Freedom in Afghanistan die voortkwam uit een coalition of willing and able.

[22] Zo werd artikel 4 ingeroepen tijdens de Irakoorlog in 2003 en tijdens een dreiging voor Turkije door de oorlog in Syrië in 2020.

val te weerstaan. De NAVO heeft namelijk geen eigen strijdkrachten. Het merendeel van de strijdkrachten die aan de NAVO ter beschikking worden gesteld, blijft volledig onder nationaal bevel en nationale controle staan.

Uitzondering is de *airborne warning and control system* (AWACS) gestationeerd in Geilenkirchen (Duitsland), dat betaald wordt door een collectieve bijdrage van de NAVO-lidstaten. Daarmee is AWACS een van de weinige militaire middelen die feitelijk eigendom is van en beheerd wordt door de NAVO zelf.

Oorlog in Europa

Alhoewel er voor het jaar 2022 en de oorlog in Oekraïne al een nieuw Strategisch Concept gepland stond, stond het nieuwe Strategisch Concept in Madrid op 29 juni 2022 merendeels in het teken van de oorlog in Europa. De taken en dus ook de prioriteiten van de NAVO werden enigszins aangepast:

1. afschrikking en verdediging;
2. crisispreventie en -management;
3. coöperatieve veiligheid.[23]

Rusland en terrorisme werden geïdentificeerd als de belangrijkste dreigingen en China werd – voor het eerst – betiteld als uitdaging. Verder werd de aanwezigheid van de NAVO versterkt in de Baltische staten en werd het aantal *battlegroups,* omgezet in brigades, uitgebreid met Polen, Bulgarije, Hongarije, Roemenië en Slowakije. Op militair vlak is het nieuwe *NATO Force Model* (NFM) opgezet met als doel eenheden te kunnen opschalen wanneer dat nodig is om afschrikking te versterken. Doelstelling van dit model is ongeveer 300.000 troepen beschikbaar te krijgen met een snelle reactietijd.[24] Dit vervangt het NRF-model van 40.000 troepen door de Allied Reaction Force. De militaire vertaling van het Strategisch Concept is het *Concept For Deterrence and Defence of the Euro-Atlantic Region* (DDA). De NAVO is een defensieve alliantie en het DDA richt zich op een strategisch raamwerk met meerdere domeinen voor alle NAVO-missies. Ook werd een NAVO-fonds gecreëerd van waaruit lidstaten hun technologische ontwikkelingen kunnen financieren (Defence Innovation Accelerator for the North Atlantic, DIANA). De NAVO als bondgenoot is zelf niet direct actief in Oekraïne maar is wel in de hoogste vorm van paraatheid gesteld en ondersteunt Oekraïne materieel, financieel en door middel van training.

[23] NATO, 'NATO 2022 Strategic Concept'.
[24] Voor het NATO Force Model, zie: NATO, 'New NATO Force Model'.

Conclusie

Sinds de oprichting van de NAVO heeft deze te maken gehad met meerdere crises. Ook heeft het bestaansrecht als militair bondgenootschap regelmatig ter discussie gestaan.[25] Zeker na het einde van de Koude Oorlog heeft de NAVO gezocht naar nieuwe taken, die toen zijn ingevuld met crisisbeheersingsoperaties, uitbreiding en partnerschap. De noodzakelijke solidariteit binnen de alliantie – waar voor alle besluiten consensus geldt – is soms ver te zoeken, waardoor vaker wordt gesuggereerd dat de NAVO functioneert op basis van *bandwagoning* (met de VS als *leading nation*) in plaats van *balancing*. Uiteindelijk bestaat de NAVO al meer dan 75 jaar.

Wat betreft het bestaansrecht is de vraag relevant of de NAVO alleen een militaire alliantie is of ook een organisatie met een breder takenpakket dan alleen militaire samenwerking, zoals gesteld door Keohane: 'not only have quite a few security institutions persisted, some (such as NATO) have even acquired new functions.'[26]

Zowel volgens het liberalisme als het constructivisme is de NAVO meer dan een militair bondgenootschap. Als gevolg van de decennialange samenwerking tussen de lidstaten is er wederzijdse afhankelijkheid ontstaan, onder andere op het gebied van logistiek en materieel (liberalisme). Bovendien werken ambtenaren en militairen al meer dan zeventig jaar binnen NAVO-verband met elkaar samen in de opzet van strategie, doctrines en operaties. Beide hebben geleid tot interoperabiliteit en institutionalisering van veiligheid, gebaseerd op bepaalde normen en waarden. Dit maakt de NAVO als organisatie een waardengemeenschap en een sterke actor in het veiligheidsdomein (constructivisme).[27] Immers, niet alleen het militaire aspect van veiligheid staat centraal, maar ook de waarden die de democratieën delen en die de bondgenoten beschermen, zoals verwoord in artikel 2 van het Verdrag van Washington.[28]

Hoe dan ook, verschillende aandachtspunten binnen het bondgenootschap leiden tot discussie tussen de lidstaten. Ook door de uitbreiding van het bondgenootschap, waardoor deze is toegenomen in heterogeniteit van staten met verschillende nationale belangen. De dreiging vanuit Rusland, direct voelbaar voor de voormalige Warschaupactlanden, is van een geheel andere aard dan de dreiging waar de lidstaten aan de Middellandse Zee mee hebben te maken, zoals de instabiliteit in Afrika. Ook verschilt de visie op een grootmacht als China sterk, afhankelijk van onder andere het economische belang van iedere lidstaat.

---

[25] Thies, *Why NATO Endures*, 2009.

[26] Haftendorn, Keohane & Wallander, *Imperfect unions: security institutions over time and space*, 1999, 5.

[27] Flockhart, *Understanding NATO through constructivist theorising*, 2015.

[28] Artikel 2, Verdrag van Washington, 1949: 'De partijen zullen bijdragen tot een verdere ontwikkeling van vreedzame en vriendschappelijke internationale betrekkingen door hun vrije instellingen te versterken, door beter begrip te kweken voor de grondslagen waarop deze instellingen berusten en door een toestand van stabiliteit en welzijn te bevorderen. Zij zullen trachten tegenstellingen in hun internationale economische politiek op te heffen en zullen elke vorm van individuele of collectieve onderlinge economische samenwerking aanmoedigen.'

Verder is er een verschil in perceptie rond het takenpakket van de NAVO. De hegemoon Amerika zou graag zien dat de NAVO het takenpakket, inclusief aanverwante capaciteiten, zou uitbreiden. Frankrijk daarentegen ziet graag een sterkere rol voor de EU op het domein van bredere veiligheid en niet voor de NAVO.

Zoals besproken, staat ook het *cost lie where they fall*-principe vaker ter discussie. Sommige lidstaten zien liever dat *burden sharing* (gedeelde lasten) meer wordt toegepast bij crisisbeheersingsoperaties. Voor anderen prevaleert het soevereiniteitsbeginsel en zal de NAVO nooit over een eigen budget, laat staan eigen troepen, beschikken.

De voormalige Amerikaanse president Trump heeft de NAVO overbodig verklaard en bovendien een ergere dreiging dan China genoemd. Met de komst van president Biden in 2021 is de trans-Atlantische link niet automatisch gerepareerd. De kritiek van de Verenigde Staten op de Europese capaciteitstekorten en de 2%-norm om de Europese veiligheid te garanderen is niet van vandaag of gisteren. Tegelijkertijd heerst er binnen de EU-landen vaker kritiek op de Amerikaanse aanpak van crisis en de uitvoering van militaire interventies. Zo hebben Duitsland en Frankrijk de Verenigde Staten niet ondersteund in een oorlog tegen Irak (2003) en heeft de Franse president Macron de NAVO in 2019 hersendood verklaard. Kortom, de solidariteit binnen het bondgenootschap staat vaker op het spel en bepaalt de toekomst van de NAVO.

Daartegenover heeft de oorlog in Oekraïne van 24 februari 2022 de solidariteit binnen de NAVO weer versterkt en is de NAVO, met het Strategisch Concept van 2022, weer helemaal terug bij de traditionele taken van afschrikking en verdediging.

Kortom, de NAVO heeft, net als iedere internationale organisatie, te maken met veel verschillende belangen als gevolg van een heterogene groep van staten. Tegelijkertijd bestaat deze organisatie al meer dan 75 jaar, en hebben politieke strategie, doctrines op basis van institutionele samenwerking geleid tot een sterk militair apparaat met bepaalde expertise en jargon, en tot een sterke interoperabiliteit en solidariteit. Er zijn lidstaten bij gekomen en de NAVO heeft steeds het takenpakket aangepast aan de steeds veranderende dreigingssituatie.

Voor de toekomst heeft de NAVO, met het nieuwe Strategische Concept van 2022, de volgende doelstellingen gesteld: de NAVO moet een sterke militaire alliantie blijven, de politieke dimensie moet worden versterkt en de globale dreigingen, zoals cyber, niet-statelijke actoren, klimaat en ook dreiging richting democratieën, behoren bij het NAVO-takenpakket.

Kernpunten

- De NAVO is een militaire alliantie. Het artikel 5 van het Verdrag van Washington uit 1949 is daarvoor de basis.
- De belangrijkste besluiten binnen de NAVO worden met consensus in de Noord-Atlantische Raad (NAR) genomen door de politieke leiders van de NAVO-lidstaten.
- De NAVO is sinds het einde van de Koude Oorlog uitgebreid met nieuwe leden en is daarnaast wereldwijde partnerschappen aangegaan.

Kernvragen

- Waarom is de NAVO opgericht in 1949, terwijl er een VN was?
- Waarvoor staat artikel 5 van het NAVO-verdrag?
- Neemt de secretaris-generaal de beslissing over de militaire inzet van de NAVO?
- Welke landen zitten wel in de NAVO, maar niet in de EU?
- Wat zijn de taken van de NAVO?

Aanbevolen literatuur

Boxhoorn, B. & G. Scott-Smith. *The Transatlantic Era (1989–2020) in Documents And Speeches*. Routledge, 2021.

Monaghan, S. 'Resetting NATO's Defence And Deterrence: The Sword And The Shield Redux', 13 oktober 2022. www.csis.org/analysis/resetting-natos-defence-and-deterrence-sword-and-shield-redux

Osinga, F. & T. Sweijs (red.). *NL ARMS Netherlands Annual Review of Military Studies 2020*. Den Haag: T.M.C. Asser Press, 2020. https://doi.org/10.1007/978-94-6265-419-8

Rynning, S. *NATO: From Cold War to Ukraine, a History of the World's Most Powerful Alliance*. Yale University Press, 2024.

Sayle, T.A. *Enduring Alliance: A History of NATO and the Postwar Global Order*. Cornell University Press, 2019.

Sloan, S.R. *Permanent Alliance?: NATO and the Transatlantic Bargain from Truman to Obama*. Bloomsbury Publishing USA, 2010.

Snyder, G.H. *Alliance Politics*. Cornell University Press, 2007.

Thies, W.J. *Why NATO Endures*. Cambridge University Press, 2009.

Walt, S.M. *The origins of Alliance*. Cornell University Press, 1990.

Webber, M. & A. Hyde-Price. *Theorising NATO: New perspectives on the Atlantic alliance*. Routledge, 2015.

HOOFDSTUK 18

Regionale veiligheidssamenwerking: Europese Unie

Trineke Palm

Inleiding

In de Europese Unie (en haar voorgangers) werd veiligheid lange tijd vooral gedefinieerd in niet-militaire termen. Het functioneerde als een veiligheidsgemeenschap die er primair op was gericht om oorlog tussen haar eigen lidstaten te voorkomen. Het externe veiligheids- en defensiebeleid is ontstaan na het einde van de Koude Oorlog, toen op intergouvernementele wijze **crisismanagementoperaties** werden uitgevoerd. De Russische inval in Oekraïne in 2022 heeft de Europese defensiesamenwerking in een stroomversnelling gebracht, met Europese **strategische autonomie** als sleutelwoord. Ook de discussie over een **Europees leger**, een plan dat in de jaren vijftig in de laatste besluitvormingsfase strandde, kreeg een nieuwe impuls.

Dit hoofdstuk plaatst het EU-veiligheidsbeleid in de ontwikkeling van het EU-integratieproces. Eerst schetst het de algemene kenmerken van de Europese Unie, zoals de historische ontwikkeling en de institutionele structuur. Daarna wordt de ontwikkeling van het veiligheids- en defensiebeleid en het interne veiligheidsbeleid behandeld. We sluiten af met een beknopte reflectie op deze ontwikkelingen vanuit verschillende theoretische perspectieven.

In dit hoofdstuk staan twee concepten centraal: de EU als veiligheidsgemeenschap en als veiligheidsactor. Een **veiligheidsgemeenschap** is erop gericht het veiligheidsdilemma te doorbreken. Het is een geïnstitutionaliseerde vorm van samenwerking waarin de leden elkaar ervan verzekeren en erop vertrouwen dat conflicten en politieke strijd zonder geweld worden opgelost.[1] Het heeft dus primair een *interne* focus – om oorlog tussen de eigen leden te voorkomen. Zo'n veiligheidsgemeenschap kan zich ontwikkelen tot een **veiligheidsactor** met eigen zeggingskracht. Als veiligheidsactor is de EU geen vervanger van de lidstaten, maar heeft wel een eigen stem en positie.

[1] Adler et al., *Security communities*.

Algemene kenmerken[2]

De huidige Europese Unie is ontstaan uit een aantal opeenvolgende **internationale verdragen**. Met de Europese Gemeenschap van Kolen en Staal (EGKS, opgericht in 1952) brachten de deelnemende landen hun kolen- en staalproductie, beide een voorwaarde voor oorlogsvoering, onder de controle van een supranationale hoge autoriteit. In 1957 werd dit uitgebreid met de Europese Economische Gemeenschap (EEG) en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (Euratom). De grondgedachte van deze integratie was dat wederzijdse economische afhankelijkheid de kans op oorlog zou verminderen. Een plan voor vergaande defensie-integratie, een Europese Defensiegemeenschap, strandde in 1954 in het Franse Parlement. Gedurende de Koude Oorlog bleef de Europese Economische Gemeenschap, zoals de naam al zegt, vooral een zaak van economische integratie. Na de val van de Muur (1989) en de hereniging van Duitsland kwam het proces van Europese integratie in een stroomversnelling. Met het Verdrag van Maastricht (1993) veranderde de economische gemeenschap in een politieke unie, met onder andere een gemeenschappelijk buitenland- en veiligheidsbeleid (GBVB). De daaropvolgende Verdragen van Amsterdam (1999) en Nice (2003) bouwden hierop voort. De poging tot een Europese grondwet in 2005 mislukte, onder andere door het Nederlandse 'nee' bij het referendum dat hierover werd georganiseerd. In 2009 trad het Verdrag van Lissabon in werking. Dit vormt de verdragsbasis van de Europese Unie zoals we die nu kennen.

Institutionele structuur

De belangrijkste instituties van de EU zijn de Europese Raad, de Raad van Ministers, het Europees Parlement en de Europese Commissie.

De **Europese Raad** bestaat uit de regeringsleiders van de lidstaten. Zij zetten de grote beleidslijnen uit en komen bij elkaar in crisissituaties. Beslissingen worden genomen met consensus. In de **Raad van Ministers** vergaderen de lidstaten op het niveau van specifieke vakministers. Bij het buitenland- en -veiligheidsbeleid van de EU zijn dat de ministers van Buitenlandse Zaken. De Raad Buitenlandse Zaken is verantwoordelijk voor het **externe optreden van de Europese Unie:** buitenlandbeleid, defensie en veiligheid, externe handel, ontwikkelingssamenwerking en humanitaire hulp. Er is geen aparte Raad van de ministers van Defensie; wel wordt ieder halfjaar een informele bijeenkomst georganiseerd voor de ministers van Defensie door het land dat EU-voorzitter is. Ook kunnen de ministers van Defensie uitgenodigd worden bij de Raad Buitenlandse Zaken – als een soort onderraad.

De vergaderingen van de Raad Buitenlandse Zaken worden **voorgezeten door de Hoge Vertegenwoordiger** voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid, die wordt bijgestaan door de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO). De Raad

[2] Meurs et al., *Europa in alle staten*.

Figuur 18.1: Spotprent Europees leger. *De Volkskrant. Katholiek Dagblad voor Nederland.* 28.10.1950.

Buitenlandse Zaken stelt een Raadsconclusie op waarin de lidstaten zich gezamenlijk uitspreken over internationale vraagstukken. Hij kan unaniem besluiten tot sancties en de inzet van militaire en civiele missies. Zaken van interne veiligheid, zoals de bestrijding van terrorisme en externe grensbewaking, vallen onder de Raad Binnenlandse Zaken en Justitie.

De 705 leden van het **Europees Parlement** worden eens in de vijf jaar gekozen door de burgers van de lidstaten. Het Parlement heeft dus een eigen, directe democratische legitimatie. Het vertegenwoordigt de burgers van de Unie. De Europarlementariërs zijn niet georganiseerd op nationaliteit, maar op politieke kleur (bijvoorbeeld christendemocraten, liberalen en sociaaldemocraten). Het aantal afgevaardigden van een land is afhankelijk van de bevolkingsgrootte. Het Parlement heeft drie belangrijke taken:

1. *Wetgevende taak*: samen met de Raad kan het Parlement een wetgevingsvoorstel goedkeuren, verwerpen of amenderen.
2. *Begrotingsbevoegdheid:* samen met de Raad kan het Parlement de begroting goedkeuren, amenderen of verwerpen.

3. *Democratische controle:* het Parlement controleert of de Europese Commissie en andere EU-instellingen het EU-budget goed gebruiken en of EU-wetten correct uitgevoerd worden.

De **Europese Commissie** behartigt het algemene belang van de Unie en vormt het dagelijks bestuur van de EU. De Commissie is bij uitstek het uitvoerende orgaan binnen de EU. Iedere lidstaat levert een Eurocommissaris. De belangrijkste taken van de Europese Commissie zijn:
1. Het opstellen van wetten: de Commissie heeft het initiatiefrecht.
2. Het uitvoeren en handhaven van de Europese wetten, de begroting en de door het Parlement en de Raad aangenomen programma's.
3. Het vertegenwoordigen van de EU op internationaal niveau.

De EU heeft drie **wetgevingsinstrumenten**:
1. Verordeningen zijn bindend en hebben een directe werking in de hele EU.
2. Richtlijnen zijn bindend wat betreft het beoogde resultaat, maar lidstaten bepalen zelf hoe ze de doelstellingen gaan bereiken. Een richtlijn moet dus nog worden omgezet in nationale wetgeving.
3. Besluiten zijn specifieke maatregelen die alleen bindend zijn voor een specifiek land of bedrijf.

Dit overzicht laat wel zien: de institutionele structuur van de EU is complex. Het is een gebouw met verschillende bouwstijlen. Verschillende beleidsterreinen kennen verschillende besluitvormingsregels. Grofweg zijn er twee opties: de communautaire of intergouvernementele methode. Voor de meeste beleidsterreinen geldt de communautaire methode, maar voor het buitenland- en veiligheidsbeleid geldt de intergouvernementele methode. Bij de **communautaire methode** geldt een normale wetgevingsprocedure: de Europese Commissie doet een voorstel, en de Raad van Ministers en het Europees Parlement moeten daar dan mee instemmen. Externe handel is een exclusieve bevoegdheid van de EU. Dit betekent dat de Europese Commissie namens de EU de onderhandelingen voert en het resultaat ter goedkeuring voorlegt aan de lidstaten en het Europees Parlement. In de Raad van Ministers wordt vaak gezocht naar consensus, maar op veel beleidsterreinen kan met gekwalificeerde meerderheid van stemmen worden besloten. Dat betekent dat ten minste 55 procent van het aantal lidstaten, die gezamenlijk ten minste 65 procent van de EU-bevolking vertegenwoordigen, met het voorstel van de Commissie moet instemmen. Bij de **intergouvernementele methode** geldt de unanimiteitsregel in de Europese Raad of Raad van Ministers en heeft het Europees Parlement geen formele rol.

Lidmaatschap, belangrijke buren en strategische partners

Aanvankelijk waren alleen de zes leden van de EGKS (Frankrijk, Duitsland, Italië, Nederland, België en Luxemburg) lid van de EEG en Euratom. In 1973 traden Denemarken, Ierland en het Verenigd Koninkrijk toe – nadat Frankrijk de toetreding van het Verenigd Koninkrijk tot twee keer toe had geblokkeerd. In de jaren tachtig volgden, na jaren van dictatuur, de zuidelijke landen Griekenland, Portugal en Spanje. De neutrale landen Finland, Oostenrijk en Zweden traden toe in 1995. Na het einde van de Koude Oorlog volgde, net als bij de NAVO, een uitbreiding naar het Oosten in 2004 en 2007 (Cyprus, Tsjechië, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Slowakije, Slovenië, Roemenië en Bulgarije). In 2013 trad Kroatië toe.

Figuur 18.2: Lidstaten van de Europese Unie in 2024.

Om lid te kunnen worden van de EU moeten landen voldoen aan de **Kopenhagen-criteria.** Deze bestaan uit een aantal politieke voorwaarden, zoals democratie en respect voor mensenrechten. Verder zijn er economische voorwaarden, zoals een functionerende markteconomie. Als laatste moeten de lidstaten in staat zijn de verplichtingen van het EU-lidmaatschap op zich te nemen. Dit betekent dat de volledige wet- en regelgeving van de EU moet worden overgenomen.

De EU is in gesprek met Noord-Macedonië, Albanië, Kosovo, Servië, Bosnië-Herzegovina en Montenegro over eventuele toetreding. Vanaf 2022 zijn ook Oekraïne en Moldavië kandidaat-lid. Het eventuele toetredingsproces van Turkije verloopt erg moeizaam. Turkije diende in 1987 formeel een verzoek voor lidmaatschap in en wordt vanaf 1999 gezien als kandidaat-lid. De onderhandelingen gingen in 2005 van start, maar strandden al snel. De deling van Cyprus speelt hierin een grote rol, evenals de achteruitgang van de democratische rechtsstaat in Turkije (zoals een onafhankelijke rechtsspraak).

Tegenover enthousiasme voor het Europese integratieproject en uitbreiding staat ook de mogelijkheid tot uittreding. Na een referendum in Groot-Brittannië in 2016, waarbij een kleine meerderheid (51,9 procent) stemde voor uittreding uit de EU, is dit land op 1 februari 2020 uit de EU getreden.

Omringende landen zonder lidmaatschapsperspectief vallen onder het **nabuurschapsbeleid**. Naast de bilaterale verdragen tussen de betreffende landen en de EU bestaat het nabuurschapsbeleid uit twee regionale componenten: het Oostelijke Partnerschap en de Mediterrane Unie. Sinds 2015 is veiligheid een van de samenwerkingsgebieden van het nabuurschapsbeleid, gericht op conflictpreventie, crisismanagement, hervormingen van de veiligheidssector en antiterreurbeleid.

De Europese Unie heeft sterke economische banden met de **Verenigde Staten**, maar de onderhandelingen voor een vrijhandelsverdrag mislukten in 2016. De NAVO, waar zowel de VS als 22 EU-lidstaten lid van zijn, verbindt de EU en de VS op veiligheidsgebied. Sinds de annexatie van de Krim in 2014 staat de relatie tussen de EU en **Rusland** onder druk – de EU betitelde Rusland in 2016 als een 'strategische uitdaging' en legde verschillende economische en politieke sancties op.[3] Na de grootschalige invasie van Rusland in Oekraïne in 2022 werden de sancties fors uitgebreid en leverde de EU militair materieel en humanitaire hulp aan Oekraïne. In de Chinastrategie van 2019 beschrijft de EU **China** als een 'strategische partner, economische concurrent en systemische rivaal'.[4] In reactie op de toenemende invloed van China investeert de EU in de relatie met Japan, India, Zuid-Korea, Indonesië en de Associatie van Zuidoost-Aziatische landen. De relatie met Afrika en Zuid-Amerika wordt vooral vormgegeven via regionale organisaties, zoals de

3 European Union, 'Shared Vision, Common Action'.

4 European Commission, 'EU-China, een strategische visie'.

Afrikaanse Unie, de Economische Gemeenschap van West-Afrika, de Gemeenschap van Latijns-Amerika en Caribische Staten, en Mercosur.

Naast de samenwerking tussen EU-lidstaten, kandidaat-lidstaten en strategische partnerschappen, die de EU wereldwijd aangaat met staten, ondersteunt, monitort en financiert de EU ook niet-statelijke actoren. Denk aan ngo's, zoals op het gebied van mensenrechten, denktanks en lobbygroepen van bijvoorbeeld regionale vertegenwoordiging, landbouw of het klimaat.

Ontwikkeling als veiligheidsgemeenschap en veiligheidsactor

Europese Defensiegemeenschap[5]

Zoals al aan het begin van het hoofdstuk is vermeld, waren de eerste initiatieven tot economische samenwerking en integratie in Europa na het einde van de Tweede Wereldoorlog ook een vorm van veiligheidssamenwerking. Er moest worden voorkomen dat er opnieuw een oorlog tussen Frankijk en Duitsland zou ontvlammen. Door het instellen van een supranationale Hoge Autoriteit in de EGKS konden de zes deelnemende landen (Frankrijk, Duitsland, Italië en de Benelux) niet langer eenzijdig een oorlogseconomie op poten zetten.

Al snel raakte de focus op Duitsland als dreiging ondergeschikt aan een nieuwe dreiging: de Sovjet-Unie. Frankrijk wilde dat West-Duitsland mee zou kunnen doen aan de verdediging van West-Europa, zonder dat de Duitsers een eigen leger zouden optuigen. Dus kwam de Franse minister René Pleven met het plan voor een **Europese Defensiegemeenschap (EDG).** Dit was een vergaand plan, gebaseerd op het idee van de EGKS – met de leden van de EGKS. Er zouden een gezamenlijke defensiebegroting en een commandostructuur komen. De nationale legers zouden, op enkele uitzonderingen na voor binnenlandse veiligheid en koloniën, opgaan in een Europees leger. Het Europese leger zou bestaan uit veertig divisies (militaire basiseenheid): Frankrijk (veertien divisies), de Bondsrepubliek Duitsland (twaalf), Italië (twaalf), Nederland, België en Luxemburg (samen zes). Na vier jaar onderhandelen strandde het voorstel echter in 1954 in het Franse parlement. In datzelfde jaar werd de West-Europese Unie opgericht: een intergouvernementeel samenwerkingsverband met dezelfde leden van de EDG, op initiatief van het Verenigd Koninkrijk dat niet deel had willen nemen aan de EDG. Gedurende de Koude Oorlog verdiepte de militaire veiligheidssamenwerking zich binnen de NAVO (zie hoofdstuk 17).

Externe veiligheid[6]

Na de val van de Muur ontstond er nieuw momentum voor Europese veiligheidssamenwerking. Met het **Verdrag van Maastricht** (1993) werd de Europese Gemeenschap

5 Brinkel & Palm, 'De actualiteit van de Europese Defensiegemeenschap (1950-1954)'.

6 European Security & Defence College, 'Handbook on CSDP'.

een Europese Unie. Naast de intensivering van economische samenwerking (interne markt en euro) kwam er ook een gemeenschappelijk buitenland- en veiligheidsbeleid. Dit beleid bestond voornamelijk uit diplomatieke instrumenten en economische sancties. Hoewel er van defensiesamenwerking nog geen sprake was, werd er wel een zaadje geplant. In het Verdrag werd de volgende bepaling opgenomen:

> Het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid omvat alle kwesties die betrekking hebben op de veiligheid van de Europese Unie, met inbegrip van de bepaling op termijn van een gemeenschappelijk defensiebeleid, dat mettertijd tot een gemeenschappelijke defensie zou kunnen leiden.[7]

Denemarken nam een *opt-out* voor defensie-aangelegenheden, maar in 2022 werd deze opt-out na dertig jaar afgeschaft.

In het **Verdrag van Amsterdam** (1999) werd dit buitenland- en veiligheidsbeleid verder geconcretiseerd. De EU moest in staat zijn de Petersbergtaken te vervullen: humanitaire en reddingstaken, vredeshandhaving, crisismanagement inclusief het afdwingen van vrede. Ook kreeg het buitenland- en veiligheidsbeleid van de EU een gezicht: de Hoge Vertegenwoordiger. De eerste Hoge Vertegenwoordiger was Javier Solana, een Spanjaard die secretaris-generaal van de NAVO was geweest. Dit laatste was belangrijk, omdat de EU zo het signaal gaf dat ze een goede samenwerking met de NAVO nastreefde.

Aan de hooggespannen verwachtingen van het optreden van de EU tijdens de oorlogen in Joegoslavië werd niet voldaan. Deze ervaring leidde ertoe dat Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk een gezamenlijke verklaring opstelden met daarin de ambitie dat de EU in staat moest zijn om autonoom op te treden, met de bereidheid militair op te treden indien nodig (St. Malo-Verklaring, 1998). Met de Europese Raad in Keulen in 1999 kreeg het buitenland- en veiligheidsbeleid een nieuwe dimensie: een veiligheids- en defensiebeleid. Er werden ambitieuze doelen gesteld: de EU moest in staat zijn om binnen zestig dagen vijftien brigades binnen 4000 km in te zetten voor het volledige spectrum van de Petersbergtaken (**Helsinki Headline Goals**).

In 2003 werd de eerste EU-veiligheidsstrategie gepubliceerd. Hoewel de Europese landen tot op het bot gespleten waren over steun aan de Amerikaanse interventie in Irak, werd met deze veiligheidsstrategie een gezamenlijke visie neergelegd. Dit document straalde optimisme uit – het start met de zin: 'Europa is nog nooit zo welvarend, vrij en veilig geweest' en het onderschrijft de St. Malo-verklaring: 'We moeten een strategische cultuur ontwikkelen die vroegtijdige, snelle en waar nodig krachtige interventie bevordert.'[8]

---

7 Europees Parlement, 'Verdrag betreffende de Europese Unie', artikel J.4.

8 European Union, *European Security Strategy*.

Dit EU-defensiebeleid werd niet ondersteund met een eigen begroting of hoofdkwartier. De kosten van eventuele militaire operaties worden gedragen door de lidstaten die eraan bijdragen (het Athena-mechanisme). Als de ministers van Buitenlandse Zaken besluiten tot een EU-militaire operatie, op voorstel van een lidstaat of de Hoge Vertegenwoordiger, dan kan de EU gebruikmaken van de commandostructuur van de NAVO (Berlijn-plus, 2002) of een van de nationale hoofdkwartieren (Frankrijk, Duitsland, Griekenland, Italië en Spanje).

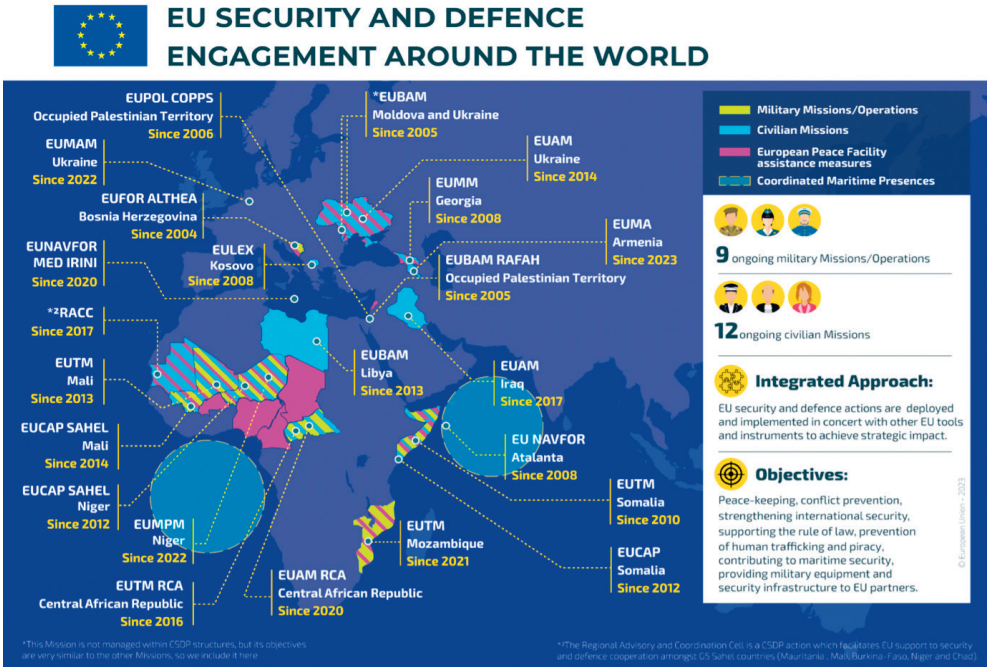
De spil in de besluitvorming van EU-militaire operaties is het **Politiek en Veiligheidscomité (PVC)**, samengesteld uit nationale ambassadeurs van de lidstaten. Zij worden geadviseerd door het Militair Comité (EUMC), waarin de nationale Commandanten der Strijdkrachten plaatshebben, en de Politiek-Militaire Groep (PMG) die de ambtelijke ondersteuning biedt aan de nationale ambassadeurs. De EU militaire staf (EUMS) adviseert de Hoge Vertegenwoordiger met betrekking tot militaire zaken en bereidt de vergaderingen van de EUMC voor.

Nadat het besluit is genomen werkt de operatiecommandant het formele besluit uit in een operatieplan en volgt een Force Generation Conference, waar lidstaten hun bijdrage aan de operatie/missie toezeggen.

In de eerste jaren van het veiligheids- en defensiebeleid (2003-2008) werden er verschillende militaire operaties uitgevoerd onder de vlag van de EU. Naast twee militaire operaties in de Balkan onder Berlijn-plus (EUFOR Concordia, Macedonië, 2003; EUFOR Althea 2004 – nu), voerde de EU ook autonome militaire operaties uit in Afrika (Artemis, Congo 2003; EUFOR Congo, 2006; EUFOR Chad-CAR, 2008/2009) en een eerste maritieme antipiraterijoperatie bij de kust van Somalië (EUNAVFOR Atalanta, 2008 – nu). Sinds 2007 staan er ieder halfjaar twee EU battlegroups paraat van zo'n vijftienhonderd tot tweeduizend militairen. Deze battlegroups zijn, evenals de NRF van de NAVO, echter nog nooit ingezet.

Met het **Verdrag van Lissabon** (2009) brak een nieuwe fase aan in het veiligheids- en defensiebeleid. De focus kwam te liggen op de institutionele ontwikkeling. Ten eerste werd het veiligheids- en defensiebeleid geïntegreerd in het buitenlandbeleid door het takenpakket van de Hoge Vertegenwoordiger uit te breiden. De Hoge Vertegenwoordiger – Catherine Ashton (Verenigd Koninkrijk) die Javier Solana opvolgde – kreeg een dubbele pet: naast Hoge Vertegenwoordiger werd zij vicevoorzitter van de Europese Commissie. Externe handel, ontwikkelingssamenwerking en militaire inzet werden ondergebracht bij één persoon. Ook werd het gemeenschappelijke veiligheids- en defensiebeleid (GVDB), waaronder de militaire staf, onderdeel van de nieuw opgerichte diplomatieke dienst (EDEO) die onder leiding van de Hoge Vertegenwoordiger kwam te staan. Fysiek bleven de GVDB-structuren wel gescheiden.

Ten tweede werd in het Verdrag een clausule opgenomen voor **permanent gestructureerde samenwerking (PESCO)** – lidstaten die meer willen



Figuur 18.3: Op deze kaart staat aangegeven waar de EU actief is op het gebied van veiligheid en defensie. EEAS (2024) *Factsheet CSDP Missions and Operations*.

samenwerken als het gaat om defensie, kunnen dat doen. In dat geval geldt niet langer de regel van unanimiteit, maar van gekwalificeerde meerderheid.

Ten derde voorzag het Verdrag in de mogelijkheid om een beroep op **wederzijdse assistentie** te doen (artikel 42.7). Dit artikel lijkt op Artikel 5 van de NAVO (zie hoofdstuk 17) en gaat in de bewoording zelfs nog verder: de lidstaten moeten hulp en bijstand verlenen 'met alle middelen waarover zij beschikken'.[9] Ook spreekt het van militaire agressie in plaats van een militaire aanval, wat de grond voor wederzijdse assistentie verbreedt. Hierbij wordt opgemerkt dat dit andere verplichtingen, zoals NAVO-lidmaatschap, niet mag belemmeren.

Ten vierde nam de EU-activiteit op operationeel vlak in de periode vanaf 2009 af. De nadruk kwam te liggen op kleinschalige civiele en militaire trainingsmissies, in onder andere Somalië en Mali.

Tot slot werd er voor de defensiemarkt een richtlijn voor overheidsopdrachten op defensie- en veiligheidsgebied aangenomen (Richtlijn 2009/81/EG), met het idee om via **aanbestedingsverplichtingen** de defensiemarkt te liberaliseren. Deze richtlijn valt niet onder het intergouvernementele GVDB, maar is via de normale

9 Europees Parlement, *Verdrag van Lissabon*, artikel 42.7.

wetgevingsprocedure tot stand gekomen, als onderdeel van de interne markt. In de praktijk is de impact van deze richtlijn beperkt, want er wordt veel gebruikgemaakt van de uitzonderingsclausule (art. 346 VWEU) die toestaat af te zien van aanbesteding als 'wezenlijke veiligheidsbelangen' in het geding zijn.

De **Global Strategy** die Hoge Vertegenwoordiger Mogherini (Italië) in 2016 presenteerde, kent een andere toon dan de veiligheidsstrategie van 2003: de veiligheid van de Unie zelf staat op het spel. Er is sprake van een 'existentiële crisis'. De veiligheidsperceptie van deze Global Strategy werd sterk gekleurd door de Russische annexatie van de Krim in 2014. De uitslag van het brexitreferendum, dat enkele dagen voor de presentatie van de Global Strategy plaatsvond, was ook van betekenis voor de ontwikkeling van het GVDB. Enerzijds betekende het een militaire verzwakking van de EU: met het vertrek van het Verenigd Koninkrijk uit de EU verloor het GVDB een van de twee militaire steunpilaren – en nucleaire machten – van de EU. Anderzijds bood het vertrek ook kansen voor de lidstaten die meer willen met het GVDB, want het Verenigd Koninkrijk blokkeerde iedere ontwikkeling van een permanent hoofdkwartier voor militaire operaties onder de vlag van de EU.

De Global Strategy sprak zich uit voor een **strategische autonomie** en was het startsein voor verschillende initiatieven op het vlak van veiligheid en defensie. Ten eerste werd er gestart met een jaarlijkse review van de nationale defensieplannen om in kaart te brengen welke militaire capaciteiten ontbraken (*Coordinated Annual Review on Defence*, CARD). Dit wordt gecoördineerd door het Europese Defensieagentschap (EDA), dat werd opgericht in 2004.

Ten tweede werd er werk gemaakt van PESCO dat al sinds 2009 in het Verdrag van Lissabon stond. Nederland nam een voortrekkersrol in een PESCO-project voor militaire mobiliteit met als doel grensoverschrijdende militaire transporten in Europa te vereenvoudigen.

Ten derde kreeg defensie een plekje in de EU-begroting. Met het Defensiefonds, beheerd door de Europese Commissie, kwam er financiering beschikbaar voor de gezamenlijke aankoop en ontwikkeling van defensietechnologie en -capaciteiten, bijvoorbeeld van PESCO-projecten. De kosten van militaire operaties vallen hier niet onder.

Ten vierde kwam er een permanent militair hoofdkwartier (*military planning and conduct capability*, MPCC). In eerste instantie werd de MPCC beperkt tot het aansturen van trainingsmissies, maar al snel werd de ambitie uitgesproken dat de MPCC zou worden uitgebouwd tot een hoofdkwartier die ook *executive operations* (operaties in het hogere geweldsspectrum) en oefeningen kan plannen en uitvoeren.

Ten vijfde kwam er een Europese Vredesfaciliteit (EPF): een intergouvernementeel financieringsinstrument, buiten de EU-begroting, waarmee militaire operaties en missies onder de vlag van de EU, en vredesondersteunende operaties van derden (bijvoorbeeld de Afrikaanse Unie) gefinancierd kunnen worden. Hiermee werd ook militaire steun aan de Oekraïense strijdkrachten gefinancierd.

Enkele weken na de invasie van Rusland in Oekraïne is het Strategisch Kompas aangenomen. Het beoogt een 'kwantumsprong' te maken in het veiligheids- en defensiebeleid. Als opvolger van de EU battlegroups wordt een EU Rapid Deployment Capacity van vijfduizend troepen voorgesteld. Tevens wordt ingezet op de ontwikkeling van het defensiebeleid in het maritieme, cyber- en ruimtedomein, en intensivering van de samenwerking tussen EU en NAVO (zie hoofdstuk 17). Tot slot pleit het voor investeringen in een Europese defensie-industrie (waaronder de ontwikkeling van strategische *enablers*). In 2024 werd de eerste Europese Defensie Industrie Strategie (EDIS) gepresenteerd. Het beoogt de gezamenlijke aanbesteding van defensiematerieel en intra-Europese defensiehandel te vergroten. De richtlijn voor een Europese defensie industrie programma (EDIP) vloeit hieruit voort.

Interne veiligheid

Naast het GVDB, dat is gericht op externe veiligheid, heeft de EU een intern veiligheidsbeleid. Met het afschaffen van grenscontroles binnen het Schengengebied in 1985 werd binnenlandse veiligheid ook een EU-aangelegenheid.

Met het Verdrag van Lissabon kwam er een solidariteitsclausule in het geval van terroristische aanslagen of natuurrampen (artikel 222 VEU). Dit artikel lijkt op de verplichting tot wederzijdse assistentie, maar geeft een sterkere rol aan de Europese Commissie bij het coördineren van de bijstand. Besluitvorming rond interne veiligheid is grotendeels communautair.

In 2010 werd een overkoepelende interne veiligheidsstrategie opgesteld, die vijf prioriteiten identificeert: grensoverschrijdende criminaliteit, terrorisme, cybercriminaliteit, externe grensbewaking en rampenbestrijding. De daaropvolgende Europese Agenda voor Veiligheid (2015-2020) en de EU Veiligheidsunie Strategie (2020-2025) beperken de focus tot de drie eerstgenoemde prioriteiten. Het antiterreurbeleid en de externe grensbewaking hebben een belangrijke militaire component.

Het **antiterreurbeleid** kwam tot stand na de aanslagen in Madrid en Londen (2004/5). Er werd een antiterreurstrategie opgesteld en een EU-coördinator voor terrorismebestrijding aangesteld. De aanslagen op Charlie Hebdo in Frankrijk in 2015 leidden tot een verdere intensivering van deze samenwerking met de oprichting van een European Counter Terrorism Centre (ECTC).

In 2005 werd **Frontex**, het Europese grens- en kustwachtagentschap, opgericht. Dit agentschap heeft de taak de buitengrenzen van de EU te bewaken. In eerste instantie was het mandaat van het agentschap beperkt tot het coördineren van gezamenlijke grensoperaties *(joint operations),* het opstellen van risicoanalyses en het assisteren van de lidstaten bij training en terugkeermissies. Al snel werd dit uitgebreid naar meer operationele competenties, zoals de oprichting van Rapid Border Intervention Teams (RABIT) in 2007 en de Europese grensbewakingteams (EBGT) in 2011– een pool van grensbewakers die ingezet kan worden op het verzoek van een lidstaat. Tegen de achtergrond van de 'migratiecrisis' van 2015 werd

het takenpakket van Frontex verder uitgebreid. In 2016 werd besloten dat er een permanent beschikbare pool van vijftienhonderd grensbewakers komt. Dit werd al snel opgevolgd door een nieuwe verordening (2019/1896) die de ambitie uitsprak dit permanente grensleger uit te breiden naar tienduizend personen in 2027.

In de management board van Frontex is iedere deelnemende lidstaat vertegenwoordigd met het hoofd van de grensautoriteiten van het land. Voor Nederland is dit het hoofd van de marechaussee. Daarnaast zijn er twee leden van de Europese Commissie in vertegenwoordigd. De jaarlijkse begroting van het agentschap, dat onderdeel is van de EU-begroting, steeg snel van 2,1 miljoen euro in 2005 tot meer dan 800 miljoen euro in 2023.

Theoretische benaderingen bij het veiligheids- en defensiebeleid[10]

Welke verklaringen kun je geven voor het ontstaan en de ontwikkeling van dit veiligheids- en defensiebeleid? Vanuit het **realisme** is de verwachting dat defensiebeleid intergouvernementeel blijft en de belangen van de machtigste staten reflecteert. Lorenzo Claudi onderzoekt verschillende verklaringen vanuit het realisme (zie hoofdstuk 3).[11] Hij stelt dat het GVDB niet zozeer is ontstaan als een vorm van *balancing* tegenover de VS en dat er evenmin sprake is van *hedging*. Volgens hem passen initiatieven zoals PESCO, de EDF en CARD binnen de *bandwagoning*-strategie van de EU.

Er zijn ook theorieën die ontstaan zijn in de specifieke context van Europese integratie, zoals het **neofunctionalisme**. Evenals het liberalisme (zie hoofdstuk 3) gaat deze theorie ervan uit dat er sprake is van toenemende wederzijdse afhankelijkheid – en dat dit samenwerking stimuleert. Het proces waarin integratie in het ene domein leidt tot integratie in het andere domein wordt spill-over genoemd. De verwachting is dat integratie in het domein van de low politics (economie) uiteindelijk leidt tot integratie in het domein van de high politics (defensie), onder andere doordat supranationale instellingen (zoals de Europese Commissie) daartoe het initiatief nemen. Pierre Haroche stelt dat de totstandkoming van het Europese defensiefonds hiervan een goed voorbeeld is.[12]

Het **liberaal intergouvernementalisme** stelt, evenals het realisme, dat staten de belangrijkste actoren zijn. Het verschil met het realisme is dat het liberaal intergouvernementalisme benadrukt dat de belangen van een staat worden ingegeven door de binnenlandse politiek. De verwachting is dat met name economische actoren (bijvoorbeeld de nationale defensie-industrie) invloed hebben op de positie die een land inneemt ten aanzien van het veiligheids- en defensiebeleid van de EU. Uiteraard is de empirische werkelijkheid vaak minder eenduidig dan de theorieën

[10] Cladi & Locatelli, *International Relations Theory and European Security*.
[11] Claudi, 'Persevering with bandwagoning, not hedging'.
[12] Haroche, 'Supranationalism strikes back'.

suggereren. Volgens Julian Bergmann en Patrick Müller kenmerkt de defensie-integratie van de EU zich door een proces van *failing forward*.[13] Dit omvat zowel elementen van neofunctionalisme als liberaal intergouvernementalisme: de druk tot verdere integratie (spill-over) is wel degelijk aanwezig, maar wordt binnen de intergouvernementele perken gehouden – en leidt vaak tot suboptimale uitkomsten.

Er zijn ook normatieve benaderingen van het veiligheids- en defensiebeleid. Zo klinkt er in de **feministische veiligheidsliteratuur** kritiek op de ontwikkeling van de EU als militaire macht en de normalisering van het gebruik en financiering van militaire middelen.[14]

Conclusie

De ontwikkeling van het veiligheids- en defensiebeleid van de EU, van de EU als veiligheidsgemeenschap en als internationale veiligheidsactor kun je op verschillende manieren analyseren. Ten eerste is het een reflectie van geopolitieke veranderingen. Na de val van de Muur ontstond er ruimte voor de EU om zich te ontwikkelen tot een zelfstandige veiligheidsactor. De Amerikaanse *pivot to the Pacific* en de Russische inval in Oekraïne gaven ook een sterke impuls aan Europese defensiesamenwerking.

Ten tweede weerspiegelt het Europese veiligheids- en defensiebeleid een proces van Europese integratie. De besluitvorming is intergouvernementeel gebleven en van een Europees leger is (voorlopig nog) geen sprake, maar de Europese Commissie en het Europees Parlement hebben invloed gekregen op de ontwikkeling en aanschaf van militair materieel via het Europees Defensiefonds.

Ten derde kan de versterking van de militaire pijler van het veiligheids- en defensiebeleid invloed hebben op het karakter van de EU als veiligheidsactor. Het risico bestaat dat er een militarisering van het EU-veiligheidsbeleid plaatsvindt.

Kernpunten

- Besluitvorming in het GVDB is intergouvernementeel, maar via het Defensiefonds hebben de Europese Commissie en het Europees Parlement invloed gekregen bij de ontwikkeling en aanschaf van defensiematerieel. Besluitvorming bij interne veiligheid is grotendeels communautair.
- Het EU-Verdrag kent een wederzijdse bijstandsclausule (art. 42.7) die lijkt op artikel 5 van de NAVO, en een solidariteitsclausule voor interne veiligheid (art. 222).

[13] Bergmann & Müller, 'Failing forward in the EU's common security and defence policy'.
[14] Hoijtink & Muehlenhoff, 'The EU as a masculine military power'.

- Het veiligheidsbeleid van de EU omvat een veelheid aan instrumenten, van economische instrumenten (sancties, ontwikkelingshulp), politieke instrumenten (diplomatie) tot militaire inzet. Dit onderscheidt de EU van veel andere internationale (veiligheids)organisaties, waaronder de NAVO.

Kernvragen

- Wat waren de belangrijkste etappes in het ontstaan van het veiligheids- en defensiebeleid van de EU?
- Waar ligt de macht in de EU?
- Welke veiligheidsrol is er voor de EU, en hoe verhoudt deze zich tot de NAVO?

Aanbevolen literatuur

Fiott, D. 'In every crisis an opportunity? European Union integration in defence and the war on Ukraine'. *Journal of European Integration* 45, nr. 3 (3 april 2023): 447–62. https://doi.org/10.1080/07036337.2023.2183395

Håkansson, C. 'The strengthened role of the European Union in defence: the case of the Military Mobility project'. *Defence Studies* 23, nr. 3 (18 mei 2023): 436-56. https://doi.org/10.1080/14702436.2023.2213647

Meershoek, N. 'Militaire Aankopen En EU-Defensiesamenwerking in Een Veranderende Geopolitieke Context: Meer Miljarden, Minder Interne Markt?' *SEW* 71, nr. 1 (2011): 17–27.

Meijer, H. & M. Wyss. *The Handbook of European Defence Policies and Armed Forces*. Oxford University Press, 2018.

Mengelberg, S.N. & P.B.M.J. Pijpers. *EU Defensiebeleid – Sprookje of bittere noodzaak*. Breda: War Studies Research Centre, 2023. https://faculteitmilitairewetenschappen.nl/attachment/c388c033-6150-415e-8d71-7e58134e4df0

Voskopoulos, G. *European Union Security and Defence: Policies, Operations and Transatlantic Challenges*. Springer Nature, 2020.

HOOFDSTUK 19

Interorganisationele veiligheidssamenwerking

Sabine Mengelberg

Inleiding

De organisaties van de Europese veiligheidsarchitectuur werken steeds meer samen. De gouden jaren van het multilateralisme startten direct na afloop van de Koude Oorlog met steeds meer samenwerking tussen staten en tussen organisaties. Toenemende interactie tussen organisaties heet binnen de leer van de internationale betrekkingen ook wel **interorganisationalisme**. Daarin wordt de relatie tussen internationale organisaties, die elkaar positief of negatief kunnen beïnvloeden, geanalyseerd.

Volgens het interorganisationalisme beweegt deze interactie van organisaties zich op een continuüm tussen rivaliteit en samenwerking. Organisaties kunnen elkaar politiek, institutioneel of qua capaciteiten beconcurreren (rivaliteit) of overnemen, maar ook aanvullen (complementariteit) of zelfs afhankelijk van elkaar worden.[1]

Zowel mondiaal als regionaal zijn de VN, de EU, de NAVO, de RvE en de OVSE alle strategische partnerschappen met elkaar aangegaan. De samenwerking tussen de EU en NAVO is het verst gevorderd en zal in dit hoofdstuk daarom uitgebreider worden behandeld dan de andere samenwerkingsverbanden.

Interorganisationele samenwerkingsverbanden

EU-NAVO

Begin jaren negentig wilden de NAVO en de EU meer gaan samenwerken. Daarvoor ontwikkelde de NAVO de **Combined Joint Task Force** (CJTF). Het doel was om de bestaande WEU in te zetten als link tussen de EU en de NAVO. Daarnaast heeft de NAVO het initiatief tot een Europese Veiligheids- en Defensie-Identiteit (EVDI) geïnitieerd. Het idee was een Europese pijler binnen de NAVO en zo werd het voor de Europese NAVO-lidstaten mogelijk een eigen operatie te starten eventueel met

[1] Biermann & Koops, *Palgrave Handbook of Inter-Organizational Relations in World Politics*.

Figuur 19.1: Samenwerking tussen het militair bondgenootschap en de EU.

gebruik van NAVO capaciteiten. Voorwaarde was wel dat alle NAVO-leden, dus met consensus, het daarmee eens zouden zijn.

Tijdens een bijeenkomst in St. Malo (1999) tussen Frankrijk en Groot-Brittannië werd de noodzaak gevoeld om een duidelijkere taakverdeling tussen de NAVO en de EU te bewerkstelligen. Als gevolg daarvan werd het contact tussen beide tot op politiek niveau geïntensifieerd (tussen de NAR van de NAVO en de PVC van de EU). Met het daaropvolgende **Berlijn-plus**-concept (2003) werd een raamwerk opgezet voor NAVO-EU-samenwerking bij crisisbeheersingsoperaties. Daarmee kreeg de EU toegang tot de collectieve middelen van de NAVO, zoals de commandostructuren, maar dan wel op basis van eenrichtingsverkeer: de EU kan gebruikmaken van NAVO-middelen, maar niet andersom. Een eerste operatie onder Berlijn-plus was de EU-operatie Concordia in 2003. Een ander duidelijk voorbeeld van deze samenwerking was Althea in Bosnië-Herzegovina. Daarbij trad de SACEUR (NAVO) op als commandant van de Europese troepen en was de NAVO de militair-strategisch coördinator voor de EU. Uitgangspunt van Berlijn-plus was dat de NAVO bij deze afspraken *first priority* en de *right of first refusal* zou krijgen en dat de NAVO de EU zou ondersteunen, en dan alleen wanneer de NAVO daartoe besloten had en niet andersom. Verder was het van belang dat de EU-NAVO-samenwerking overlap, duplicatie en discriminatie van taken en capaciteiten zou voorkomen, de **3Ds**

(*decoupling, duplication, discrimination*). Zo mocht er geen permanente operationele staf voor de EU komen, omdat dat zou kunnen leiden tot een duplicatie van de operationele planningscapaciteiten van de NAVO.

Vanaf 2016 is de samenwerking tussen de EU en de NAVO versterkt en uitgebreid tot meer dan zeventig samenwerkingsprojecten, de **EU-NAVO Joint Declarations**. Zo is er een overeenkomst over cyberverdediging gesloten, inclusief een verbeterde informatie-uitwisseling. En werd er een gemeenschappelijke verklaring aangenomen met daarin vele actiepunten op het gebied van hybride dreigingen[2], cyberveiligheid, operationele samenwerking, defensiecapaciteiten, defensie-industrie en -onderzoek, oefeningen, militaire mobiliteit, *emerging disruptive technologies*, weerbaarheid versus nucleaire, biologische en chemische (NBC)-dreiging, ruimte, terrorismebestrijding, gender en capaciteitsopbouw. Ook werken de twee veiligheidsorganisaties operationeel steeds meer samen, zoals op het gebied van inlichtingen en logistieke steun.[3]

Tot slot hebben de NAVO en de EU samengewerkt in meerdere operaties zoals op de Balkan, in Afghanistan (ISAF met EUPOL), de Middellandse Zee (NAVO-operatie Sea Guardian en EU-operatie Sophia) en in Afrika.

Lange tijd werden de NAVO en de EU geframed als concurrenten van elkaar, ook door Nederland.[4] In de operationele werkelijkheid zijn deze organisaties de laatste decennia meer complementair en zelfs wederzijds afhankelijker geworden. Voorbeelden van complementariteit zijn de legitimering van militaire operaties door de VN, die vervolgens worden uitgevoerd door bijvoorbeeld de NAVO in samenwerking met de EU.

Afhankelijkheid tussen de NAVO en de EU komt ook terug in de militaire bijstandsverplichting van de EU, die een directe link legt met de NAVO (zie hoofdstuk 18). Tegelijkertijd voldoet alleen een militaire invulling van de NAVO-bijstandsverplichting (artikel 5) niet om de huidige dreigingen het hoofd te bieden. Daarvoor biedt de EU juist een breder pakket aan mogelijkheden, zoals politieke en economische maatregelen. En denk ook aan hybride en cyber oorlogsvoering; het bredere begrip veiligheid.

Verder zijn er de laatste jaren vele bi- en multilaterale samenwerkingsverbanden opgezet, inzetbaar voor zowel de NAVO als de EU. Daardoor wordt de interdependentie tussen EU- en NAVO-lidstaten stapsgewijs en bottom-up versterkt. Voorbeelden zijn het Eurocorps, de Europese Gendarmerie Force, het Duits-Nederlandse legerkorps, de Belgisch-Nederlandse marinesamenwerking en het European Intervention Initiative (EI2). Daardoor lopen besluitvorming en inzet van nationale, bi- en multilaterale capaciteiten veel meer door elkaar en ontwikkelt zich een netwerk van wederzijdse afhankelijkheid tussen NAVO en EU-lidstaten,

---

2 Zo is er in 2017 een EU-NAVO European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats opgericht.

3 Zoals bij de maritieme grensoperaties in de Egeïsche en Middellandse Zee: EUNAVFOR MED Sophia.

4 Mengelberg & Noll, 'Nederland: spil in een versterkend Europees veiligheids- en defensiebeleid'.

Bovendien zijn recentelijk (mei 2021) de NAVO-landen, Canada, Noorwegen en de Verenigde Staten toegetreden tot het militaire mobiliteitsprogramma van de EU (PESCO).[5]

Tegelijkertijd staan de lidstaten van beide organisaties niet altijd op een lijn. Want ondanks de overlap in lidstaten (meer dan 22) zijn er ook verschillen in politieke opvattingen. Zo blijft een obstakel in de samenwerking tussen de EU en de NAVO de kwestie tussen NAVO-lidstaat Turkije en EU-lidstaat Cyprus. Turkije erkent de republiek Cyprus niet en blokkeert de Cypriotische deelname aan EU-NAVO-overleggen en -operaties. Cyprus wil niets in EU-NAVO-verband bespreken tenzij het er zelf bij zit.

Verder is de EU voor militaire inzet nog afhankelijk van de NAVO en is de samenwerking tussen de instituten van beide organisaties op politiek niveau niet geïntegreerd. Maar in tegenstelling tot de problematiek op het politieke niveau, wordt er op werkniveau door de staf voor bijvoorbeeld operaties goed samengewerkt.

Beide organisaties zien de oorlog in Oekraïne sinds 24 februari 2022 als een oorlog in Europa – deze vaststelling heeft beide organisaties weer stevig op de kaart gezet. Beide organisaties werken dan ook intensief samen om een gecoördineerd antwoord op de Russische agressie te geven.[6] Beide kwamen ook met een nieuwe strategie in 2022, het Strategisch Kompas (EU) en het Strategisch Concept (NAVO), waarin deze samenwerking weer werd benadrukt.

Naast de versterkte samenwerking heeft de oorlog in Oekraïne in zekere zin ook een taakverdeling duidelijk gemaakt. De EU heeft expliciet aangegeven dat de NAVO de hoeksteen blijft van de veiligheid in Europa. Afschrikking en verdediging blijven daarom de belangrijkste taakstellingen van de NAVO, zeker op nucleair terrein, en daarom heeft de NAVO zijn troepen versterkt aan de oostflank. De EU draagt zorg voor humanitaire steun, economische maatregelen zoals de EU-sancties tegen Rusland, en een toekomst in de EU met het kandidaat-lidmaatschap van Oekraïne.

Tegelijkertijd heeft de EU zich op militair domein geprofileerd met het Europese Defensiefonds,[7] de Europese Vredesfaciliteit,[8] de Military Assistance Mission (EUMAM) en het Europese defensie-industrie-initiatief door gezamenlijke aankoop (EDIRPA),[9] ook mogelijk gemaakt door het EU-budget dat door de Commissie wordt ingezet (zie hoofdstuk 18).

5 Raad van de EU, 'PESCO'.
6 NATO, 'Joint Declaration on EU-NATO Cooperation'.
7 EDA, 'European Defense Fund (EDF)'.
8 Europese Raad, 'Europese Vredesfaciliteit'.
9 European Parliament, 'European Defense Industry Reinforcement through Common Procurement Act (EDIRPA)'.

Samenwerking tussen de organisaties van de Europese veiligheidsarchitectuur

Naast de samenwerking tussen de EU en de NAVO vindt er ook samenwerking plaats tussen alle andere internationale organisaties behandeld in dit boek.

De **samenwerking tussen de EU en de OVSE** was eigenlijk de eerste binnen de Europese veiligheidsarchitectuur, omdat de EU al in 1990 het OVSE-Handvest van Parijs ondertekende. Van daaruit hebben verschillende overeenkomsten geleid tot een versterking van deze samenwerking.[10] Tot op de dag van vandaag werken de EU en de OVSE samen op basis van het multilateralisme. In de praktijk vond de samenwerking met name plaats op het gebied van conflictpreventie, crisismanagement en postconflictmanagement; in ieder geval niet op het gebied van verdediging en afschrikking, en in het militaire domein. De EU en de OVSE zijn ook vaker samen aanwezig in voormalige conflictgebieden als Bosnië-Herzegovina en Kosovo. Op het politieke en institutionele vlak van de OVSE stemt de EU vaak als één blok en op het OVSE-hoofdkwartier is een vaste EU-delegatie aanwezig. Tegelijkertijd heeft de uitbreiding van de EU met OVSE-landen en het feit dat de EU over meer budget beschikt dan de OVSE, de positie van de OVSE niet versterkt en is er in zekere mate sprake van concurrentie tussen beide.

Net als bij de OVSE is het gedachtegoed van de RvE overeenkomstig met dat van de EU en gebaseerd op gedeelde waarden als mensenrechten, democratie en de rechtsstaat. Daarom bestond er sinds 1992 al een nauwe samenwerking tussen **de RvE en de EU**. De samenwerking spitst zich met name toe op politieke dialoog, juridische samenwerking en samenwerkingsprojecten, ook in conflictgebieden.[11]

Ook was er samenwerking tussen de **NAVO en de OVSE**, omdat beide organisaties aanwezig waren in conflictgebieden als Kosovo en veel NAVO-partnerlanden ook bij de OVSE zijn aangesloten. De gelijktijdige aanwezigheid van Rusland en de NAVO in Kosovo – alle NAVO-lidstaten zijn deelnemende landen bij de OVSE – zorgde ervoor dat de samenwerking ten tijde van de start van de operatie in Kosovo op een laag politiek en institutioneel niveau bleef.

Tot slot hebben **de EU en de VN** op veel vlakken dezelfde prioriteiten, zoals vrede en veiligheid, het respecteren van mensenrechten, indammen van ziektes en het klimaat. Daarom worden veel activiteiten (beleid, maar ook missies en operaties) ondernomen in coördinatie met de VN. Sinds 2011 heeft de EU meer rechten in de VN. Dit maakt het voor de EU makkelijker om met één stem te spreken en zo hoeven voorstellen niet meer via individuele EU-lidstaten gedaan worden. In eerste

[10] OSCE, 'The European Union'.

[11] Council of Europe, 'The Council of Europe's Relations with the European Union '.

instantie werd dit voorstel verworpen, maar bij een tweede poging werd de resolutie zo aangepast dat ook andere regionale organisaties (zoals de Afrikaanse Unie of de Arabische Liga) dezelfde rechten kunnen aanvragen. De EU heeft nu het recht om te spreken, voorstellen te doen, amendementen en moties in te dienen, reacties te geven en het recht om documenten te verspreiden binnen de VN.[12]

Conclusie

Zoals de vorige hoofdstukken hebben laten zien, zijn de VN en de veiligheidsorganisaties van de Europese veiligheidsarchitectuur na het einde van de Koude Oorlog in vele opzichten veranderd.

Allereerst zijn **de taken uitgebreid** van de veiligheidsorganisaties, zoals de opzet en ontwikkeling van een gemeenschappelijk buitenland- en veiligheidsbeleid van de EU bestaande uit een militaire – inclusief een collectieve defensietaak – en civiele pijler. Of de NAVO die, naast collectieve defensie, crisisbeheersingsoperaties en een veel breder veiligheidsconcept heeft aangenomen.

Ten tweede **verdiepen de veiligheidsorganisaties zich**, doordat het bestaande raamwerk verder geïnstitutionaliseerd is. Zowel de EU, de OVSE, de RvE als de NAVO hebben sinds het einde van de Koude Oorlog gebouwd aan dit raamwerk om de toename aan taken institutioneel te onderbouwen.

Ten derde is er een **flexibilisering van de internationale samenwerking** waar te nemen, zowel in- als extern bij de veiligheidsorganisaties. Intern betekent in dit geval de mogelijkheid van lidstaten om bi- of multilateraal samen te werken onder de vlag van een organisatie. Voorbeelden daarvan zijn de NRF en VJTF (NAVO), de EUBG, maar ook de bi- en multilaterale samenwerkingsverbanden inzetbaar voor zowel NAVO als EU, zoals het Duits-Nederlandse legerkorpshoofdkwartier (HQ 1 (GE/NL) Corps) of de Benelux-samenwerking BeNeSam.

Externe samenwerkingsverbanden – oftewel buiten de formele veiligheidsorganisaties om – zijn ontstaan in bi- of multilaterale samenwerkingsverbanden tussen staten zoals ad hoc *coalitions of willing and able*. Zo is ad-hoc samenwerking van de NAVO met partners uit een conflictregio inmiddels een beproefd recept. Dit was het geval in Afghanistan met onder andere Australië, Nieuw-Zeeland en Japan, in Libië (2011) met het Libische verzet en de Arabische Liga, geïnitieerd door Frankrijk en Groot-Brittannië, en in Mali met de Malinese regering en Frankrijk.

In beide gevallen geeft flexibilisering staten de mogelijkheid bi- of multilateraal samen te werken wanneer niet alle lidstaten willen deelnemen aan de ontwikkeling van capaciteiten of daadwerkelijke inzet, of wanneer een internationale organisatie daar politiek of militair niet het juiste forum voor is.

[12] European Union External Action, 'The EU and the UN'.

Figuur 19.2: Admiraliteit Benelux in Den Helder.

Tot slot is er wereldwijd een **netwerk van verschillende vormen van samenwerking** met landen, regio's en andere internationale organisaties, zoals Aziatische, ontstaan. Voor de EU en de NAVO betekent dat lidmaatschap van of strategische partnerschappen met landen van het voormalig Warschaupact, de Aziatische regio, het Midden-Oosten, Zuid-Amerika en Noord-Afrika, zoals het *Istanbul Cooperative Initiative* van de NAVO en internationale organisaties zoals de Afrikaanse Unie, of het strategisch partnerschap van de EU met India.

Echter, de oorlog in Oekraïne heeft de Europese veiligheidsarchitectuur op zijn kop gezet, waarbij de OVSE als het ware het grootste slachtoffer is geworden. Immers, de oorlog wordt gevoerd tussen staten die partner zijn bij de OVSE: Rusland en Oekraïne. Rusland heeft met de invasie ook alle regels en principes van de Helsinki Final Act (1975) geschonden. OVSE-missies in Oekraïne zijn beëindigd en binnen de OVSE ontbreekt er consensus over besluitvorming en beleid, omdat Rusland sinds 24 februari 2022 overal tegenstemt. Daarmee is de rol van de OVSE, als de regionale Europese VN, voorlopig in duigen gevallen.

Afsluitend kan men spreken van een **paradox** in de internationale veiligheids- en defensiesamenwerking die leidt tot veel debat tussen de verschillende scholen binnen het domein van de internationale betrekkingen. Zo is er tussen het realisme en

het liberalisme al decennialang een debat gaande over het belang van internationale organisaties.[13] De vraag is dan in hoeverre internationale organisaties autonomie en autoriteit hebben, oftewel *agency*.

Aan de ene kant is vrijwel geen enkel land in staat afzonderlijk internationale militaire operaties uit te voeren, zoals het liberalisme beargumenteert. Internationale samenwerkingsverbanden, hetzij in de vorm van geïnstitutionaliseerde veiligheidssamenwerking zoals van de NAVO en de EU, hetzij in de vorm van ad-hoc coalities, zijn onontbeerlijk om hoe dan ook militaire macht van een staat te kunnen projecteren en zichzelf te verdedigen. Bovendien zijn internationale organisaties zelf actoren van invloed geworden in de internationale arena en in sommige gevallen zelfs een factor van macht vanwege het mandaat, de expertise, de informatiepositie en het budget.

Aan de andere kant is internationale veiligheidssamenwerking nog altijd intergouvernementeel zoals het realisme beargumenteert, omdat het soevereiniteitsbeginsel geldt bij de inzet van militaire middelen. Vooral de beslissing om met militaire eenheden deel te nemen aan internationale crisisbeheersingsoperaties is nog onverkort voorbehouden aan nationale regeringen met controle van nationale parlementen.

Kernpunten

- De Europese veiligheidsarchitectuur was de orde vanaf het einde van de Koude Oorlog die vormgaf aan de verhoudingen tussen alle staten en organisaties die vallen onder het geografische territoir van de OVSE: van Anchorage (Amerika) tot Vladivostok (Rusland).
- Binnen de school van het liberalisme bestudeert de stroming interorganisationalisme de relaties tussen internationale organisaties.
- Multilateralisme houdt samenwerking tussen meerdere staten of organisaties in.

Kernvragen

- Hoe kan de relatie tussen organisaties volgens het interorganisationalisme verlopen?
- Wat is de relatie tussen een ‘allesomvattende aanpak’ en het Europese veiligheids- en defensiebeleid?

[13] Zie bijvoorbeeld het debat tussen Mearsheimer en Duffield: Mearsheimer, ‘The false promise of international institutions’, 5; John S. Duffield, ‘What are international institutions?’

- Hoe is de relatie tussen de verschillende organisaties van de Europese veiligheidsarchitectuur?
- Geef voorbeelden van samenwerking tussen organisaties van de Europese veiligheidsarchitectuur.

Aanbevolen literatuur

Biermann, R. & J.A. Koops. *Palgrave Handbook of Inter-Organizational Relations in World Politics*. Londen: Palgrave Macmillan, 2017.

DiMaggio, P. & W.W. Powell. 'The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields.' *American Sociological Review* 48, nr. 2 (1983): 147-60. doi:10.2307/2095101

Hofmann, S.C. 'The Politics Of Overlapping Organizations: Hostage-taking, Forum-shopping and Brokering'. *Journal Of European Public Policy* 26, nr. 6 (20 augustus 2018): 883–905. https://doi.org/10.1080/13501763.2018.1512644

Koops, J.A. & R. Pacheco Pardo. 'The Strategic Compass: Implementing the partnership dimension in the area of security and defence'. *European Parliament*, Directorate-General for External Policies Policy Department, juni 2023. www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2023/702593/EXPO_IDA(2023)702593_EN.pdf

Mengelberg, S.N. & P.B.M.J. Pijpers. *EU Defensiebeleid – Sprookje of bittere noodzaak*. Breda: War Studies Research Centre, 2023. https://faculteitmilitairewetenschappen.nl/attachment/c388c033-6150-415e-8d71-7e58134e4df0

Ojanen, H. 'Inter-organisational Relations as a Factor Shaping the EU's External Identity'. *UPI Working Papers* 49. Helsinki: Finnish Institute for International Affairs, 2004.

DEEL VI

Conflictmanagement

HOOFDSTUK 20

Conflictpreventie: anticiperend denken en handelen

Georg Frerks[1]

Inleiding

Het brede en diffuse veiligheidsbeeld van vandaag de dag bevat dreigingen van allerlei aard. Die zijn uitvoerig gedocumenteerd in allerlei beleidsnota's en kunnen worden samengevat in een paar steekwoorden: hernieuwde conventionele dreigingen aan de oostflank van Europa, hybride oorlogsvoering, mogelijk misbruik van massavernietigingswapens, ecologische dreigingen, terrorisme, cyberaanvallen, economische oorlogsvoering, technologische kwetsbaarheid, radicalisering, maar ook bijvoorbeeld heviger en frequenter natuurrampen vanwege klimaatverandering en daardoor ontstane migratiegolven. Ook liggen er allerlei gevaren op de loer binnen maatschappijen zelf: onverdraagzaamheid, werkloosheid en gebrek aan bestaansmiddelen, etnische en religieuze spanningen, verregaande ongelijkheid, discriminatie en uitsluiting, geweld en criminalisering. Men hoeft geen doemdenker te zijn om zich te kunnen voorstellen dat een aantal van deze problemen gemakkelijk kan escaleren en leiden tot conflicten, rampen of aanslagen en criminaliteit. Daar komt nog bij dat er in de huidige macropolitieke context twijfels zijn gerezen over de responsiecapaciteit en -bereidheid van onze veiligheidsorganisaties; of althans van de belangrijkste bondgenoot, de Verenigde Staten. Bovendien kampen internationale instanties zoals de Verenigde Naties – maar ook de Europese Unie – vaak met ernstige politieke tegenstellingen, hoewel de EU wel eendrachtig en krachtdadig is opgetreden rondom de Oekraïnecrisis.

Daarom is het noodzakelijk dat aandacht wordt geschonken aan het thema conflictpreventie Tegen de achtergrond van de veiligheidsproblematiek van dit moment, maar ook vanuit de hooggestemde VN-idealen ter zake wordt in dit hoofdstuk besproken welke problemen in de praktijk moeten worden aangepakt om de belofte van preventie te realiseren. Er wordt nader ingegaan op de aard en aanpak van conflictpreventie in nationaal en internationaal verband, wat het Nederlandse beleid

[1] Frerks heeft voor dit hoofdstuk gebruikgemaakt van een aantal eerdere publicaties en bijdragen over conflictpreventie van zijn hand, zie bijvoorbeeld: Frerks, 'Het blijvende belang van preventie'; Ook heeft hij geput uit de module *Conflictpreventie* van de Open Defence Academy die hij samen met Tommy Kerstens (NLDA) en Nadine Linders (TCP) heeft ontworpen en uitgewerkt.

op dit terrein omvat, en er wordt specifiek aandacht gegeven aan wat militairen hiermee van doen hebben. Hoewel preventie als generiek instrument voor allerlei maatschappelijke gebieden relevant is – van gezondheid, overstromingen, klimaat tot criminaliteit, huiselijk geweld en discriminatie –, zullen we ons vooral richten op preventie van conflicten en oorlogen, de *core business* van militairen.

De insteek van de VN

We hoeven niet lijdzaam af te wachten wat er over ons heen komt. In zijn eerste speech tot de Veiligheidsraad op 17 januari 2017 benadrukte de nieuwe secretaris-generaal (SG) van de Verenigde Naties, António Guterres, dat 'meer gedaan moet worden om oorlog te voorkomen en vrede te handhaven'.[2] Hij voegde eraan toe dat:

> […] het erg moeilijk was gebleken beleidsmakers te overtuigen preventie tot hun prioriteit te maken, hoewel de op regels gebaseerde internationale orde waaronder de VN was opgezet, ernstig werd bedreigd. Er moet een nieuwe balans worden getroffen in onze benadering van vrede en veiligheid.[3]

De zorgen van de SG weerspiegelden de noodzaak het oorspronkelijke mandaat van de VN te eerbiedigen, dat volgens artikel 1 van het Handvest zich erop moet richten 'de internationale vrede en veiligheid te handhaven en, met het oog daarop, doeltreffende gezamenlijke maatregelen te nemen ter voorkoming en opheffing van bedreigingen van de vrede'.[4]

Vredeshandhaving en **conflictpreventie** kunnen worden beschouwd als de kerntaken van de VN, naast uiteraard de vreedzame beslechting van geschillen. In zijn eerste toespraak tot de VN Veiligheidsraad noemde SG Guterres een aantal oorzaken voor de minder bevredigende status quo op het terrein van conflictpreventie die op hoog politiek niveau spelen: de gefragmenteerde respons van de lidstaten, onderling wantrouwen en zorgen over soevereiniteit. 'Internationale samenwerking voor preventie en het bijzonder de vertaling van ***early warning*** in ***early action*** hangen af van vertrouwen tussen de lidstaten en in de VN', aldus de SG.[5]

De SG memoreerde dat preventie een waarde op zichzelf vormt en een wezenlijk middel is om menselijk lijden te verminderen en mensen te helpen hun volle potentieel te bereiken. In dat opzicht is oorlog niet onvermijdelijk, stelde de SG, evenmin als vrede vanzelfsprekend is.

---

2 Citaten uit Engelstalige bronnen zijn vertaald door de auteur.

3 United Nations, 'Secretary-General, in first address to Security Council since taking office'.

4 Verenigde Naties. 'VN-Handvest', artikel 1.

5 United Nations, 'Secretary-General, in first address to Security Council since taking office',

Om conflictpreventie handen en voeten te geven kan de VN het potentieel van de lidstaten en de organisaties van de VN-familie mobiliseren. Hierbij moet wel worden bedacht dat conflictpreventie volgens hoofdstuk VI van het Handvest een primaire verantwoordelijkheid is van de lidstaten zelf en hun regeringen, eventueel gesteund door het maatschappelijk middenveld. De rol van de VN is veeleer ondersteunend en gericht op capaciteitsopbouw. Helaas was er in de praktijk vaak sprake van losse en pas recent ontwikkelde inspanningen die nog te lijden hadden van een gebrek aan coherentie en focus, aldus een rapportage van de VN meer dan vijftig jaar nadat de VN waren opgericht.[6]

Mede na de drama's in Somalië, Rwanda en Bosnië riep voormalig SG van de VN Kofi Annan in 1999 in de Veiligheidsraad op om te veranderen van een *culture of reaction* richting een ***culture of prevention***.[7] Preventie zou een vast onderdeel van het denken en handelen moeten worden. Het is veelzeggend dat de huidige SG bijna twee decennia later eenzelfde oproep moet doen.

Andere (inter)nationale actoren

Aan de andere kant toont dit aan dat conflictpreventie wel weer op de agenda staat. Ook blijkens allerlei beleidsnota's – nationaal bij Defensie en Buitenlandse Zaken, maar ook internationaal bij de VN, de EU en NAVO en allerlei internationale ngo's – staat het onderwerp conflictpreventie de laatste jaren weer sterk in de belangstelling. Wel is er duidelijk sprake van een golfbeweging. Conflictpreventie-expert Michael Lund schreef een tiental jaren terug over conflictpreventie weemoedig als 'an idea whose time has come and gone'.[8] Toen zaten we namelijk midden in de war on terror en was conflictpreventie naar de achtergrond gedrukt. Maar nu lijkt het tij weer te keren. De verontrustende schaal en impact van dreigingen en rampen leiden langzamerhand tot een groter bewustzijn van de noodzaak tot preventie. In veel gebieden zijn overstromingen, orkanen, landverschuivingen, conflicten en criminaliteit enzovoort een regelmatig terugkerend fenomeen geworden. De humanitaire en economische kosten van oorlog en wederopbouw noodzaken tot een preventieve aanpak, omdat het anders dweilen met de kraan open blijft. Regeringen beweren dan ook in toenemende mate de dreigingen serieus te nemen en rampen en conflicten te willen voorkomen, maar wat uiteindelijk telt is uiteraard of ze ook de daad bij het woord voegen. Door allerlei internationale bijeenkomsten en verdragen wordt er ook steeds meer kennis over het onderwerp ontwikkeld en technische en financiële steun beschikbaar gesteld voor ontwikkelingslanden die dit nog niet op eigen houtje aankunnen.

---

6 United Nations, 'Special Committee on Peacekeeping Operations Concludes 2003 Session'.

7 United Nations, 'Secretary-General says global effort against armed conflict'.

8 Lund, 'Conflict Prevention'.

Figuur 20.1: António Guterres, sinds 2017 secretaris-generaal van de Verenigde Naties.

Nederland

Ook dicht bij huis in Nederland blijft aandacht voor preventie geboden. De complexiteit en verwevenheid van onze samenleving met de grotere internationale context maken dat we ons niet aan globale problemen kunnen onttrekken. De veiligheid van Nederland en de internationale rechtsorde die wij zo hoog hebben staan in onze grondwet, worden bedreigd door conflicten van verschillende aard. Hoewel Nederland niet altijd rechtstreeks een partij in deze conflicten is, treffen de effecten ervan ons wel, bijvoorbeeld door spill-over, vluchtelingenstromen, terrorisme, criminaliteit, enzovoort. In andere gevallen kan Nederland bij conflicten betrokken raken via bondgenootschappelijk optreden aan de randen van het bondgenootschappelijk gebied of daarbuiten. Daarom moeten we helder op ons netvlies hebben hoe en waar conflicten kunnen ontstaan of verergeren.

Behalve bij internationale veiligheidsorganisaties als de VN, de NAVO, de OVSE en de EU, is daarom ook binnen het Nederlandse veiligheids- en defensiebeleid steeds meer aandacht gekomen voor het onderwerp conflictpreventie, zoals duidelijk wordt uit recente beleidsnota's op dit gebied en wat hierna nog nader zal worden uitgelegd.

Redenen voor conflictpreventie

In wezen zijn er drie belangrijke redenen om aan conflictpreventie te doen. In de eerste plaats het voorkomen van de ernstige **negatieve gevolgen** van conflicten. Op humanitair terrein ontstaat onacceptabel leed in de vorm van doden, gewonden, verlies van huis en haard, ontheemden- en vluchtelingenproblematiek. Ook de finan-

ciële consequenties van gewapend conflict zijn ernstig: grote economische verliezen en hoge kosten van wederopbouw. De benodigde langdurige stabilisatiemissies zijn bovendien bijzonder kostbaar en hebben een hoog afbreukrisico. Tot slot wordt een conflict steeds complexer en lastiger op te lossen naarmate de tijd verstrijkt.

In de tweede plaats helpt conflictpreventie **strategische verrassingen** te vermijden. Dit zijn gebeurtenissen die men liever van tevoren had geweten. Voorbeelden zijn de Arabische Lente, de Russische annexatie van de Krim en de inval in Oekraïne. Deze ontwikkelingen hebben de westerse landen niet altijd even duidelijk zien aankomen, waardoor zij overrompeld werden.

In de derde plaats helpt conflictpreventief denken defensie-interventies beter en tijdiger voor te bereiden. Hoe beter de organisatie in staat is om toekomstige conflicten te herkennen en hierop te anticiperen, hoe meer (militair en niet-militair) **handelingsperspectief** er nog is en hoe kleiner de kans wordt dat de krijgsmacht moet worden ingezet bij een operatie of missie in een gewapend conflict dat al is geëscaleerd. Hoe beter men het conflict begrijpt en hoe langer men het ziet aankomen, hoe meer tijd er uiteraard is om een doeltreffend plan te maken. Denk aan de noodzaak dat militairen goed voorbereid zijn op conflicten. Zo kan er een betere *situational awareness* gecreëerd worden onder militairen of kunnen er specifieke trainingen plaatsvinden over bijvoorbeeld de lokale cultuur of religie.

Preventie nader beschouwd

Definities

Hoewel het VN-Handvest doordesemd is van het streven conflicten te voorkomen, omvat het geen definitie van het begrip preventie als zodanig. In de *Agenda for Peace* van toenmalig SG Boutros-Gali uit 1992 wordt het begrip **preventieve diplomatie** omschreven: preventieve diplomatie is actie om te voorkomen dat geschillen tussen partijen ontstaan, te voorkomen dat geschillen escaleren tot conflicten en de verspreiding van deze laatste te beperken wanneer ze optreden.[9] In de wetenschappelijke literatuur zijn diverse definities van conflictpreventie te vinden. Een van de meest gebruikte is de definitie van Michael Lund:

> *Any structural or intercessory means to keep intrastate or interstate tensions and disputes from escalating into significant violence and use of armed forces, to strengthen the capabilities of potential parties to violent conflict for resolving such disputes peacefully and to progressively reduce the underlying problems that produce these issues and disputes.*[10]

[9] Boutros-Ghali, 'An agenda for peace'.
[10] Lund, 'Preventing Violent Intrastate Conflicts'.

Het ministerie van Defensie definieert conflictpreventie als een onpartijdige, vredesondersteunende inspanning om potentiële oorzaken van conflict te identificeren en te monitoren om tijdig actie te ondernemen om het escaleren of hervatten van geweld te voorkomen.[11]

Wanneer we deze definities van conflictpreventie nader onder de loep nemen, zien we dat er drie vormen bestaan. De eerste vorm richt zich op de beperking, vermindering of inperking van het geweld en houdt zich dus met het manifeste geweld als zodanig bezig, terwijl de tweede vorm probeert de capaciteit van de conflictpartijen te versterken om zelf tot een vreedzame oplossing te komen, en de derde probeert de onderliggende oorzaken van het conflict weg te nemen. Deze laatste vorm wordt ook wel aangeduid als **structurele conflictpreventie**, omdat deze nodig is om een duurzame vrede te bewerkstelligen. De eerste vorm is meestal een eerste noodzakelijke stap in de richting van de tweede: als de wapens zwijgen, kan er gewerkt worden aan de onderliggende en vaak lastiger politieke en economische vraagstukken. De tweede vorm richt zich op de vredesopbouwende capaciteiten van de conflictpartijen, of meer in het algemeen: op de samenleving waar het conflict zich afspeelt. Dit is het nieuwste idee aan de conflictpreventie-stam waar de laatste jaren meer aandacht voor komt: dat we niet alleen aandacht moeten schenken aan de *conflict drivers*, maar ook aan mechanismen die conflictoplossing, vrede en verzoening kunnen bevorderen, zoals onder andere betoogd door Mucha en Nyheim.[12] Kort gezegd: niet alleen actief werken aan de conflictkant, maar ook aan de vredeskant.

Preventief denken

Om effectieve conflictpreventie te kunnen bereiken zijn allerlei ingrediënten nodig op cognitief, institutioneel, beleidsmatig, procedureel en politiek vlak. Omgekeerd vormt het ontbreken van een of meer van deze ingrediënten weer een obstakel voor succesvol conflictpreventief optreden.

Een basale en ook vrij logische voorwaarde is wel het vermogen tot **preventief denken**. Preventief denken komt in verschillende sectoren terug, waarbij de gevolgen van een niet-preventieve denkwijze kunnen verschillen van bijvoorbeeld brandschade tot menselijk leed en grote maatschappelijke gevolgen zoals sterfte bij een hongersnood of door een oorlog. Om de consequenties van uit de hand lopende conflicten te voorkomen, is het belangrijk om te weten wat preventief denken is en hoe dit werkt in conflictsituaties.

Bij preventief denken gaat het om het begrijpen van situaties, de oorzaken en gevolgen daarvan te doorgronden en te zien wat er echt aan de hand is. Alleen dan kan je beoordelen of interventies het beoogde effect zullen hebben. Interventies

[11] Ministerie van Defensie, 'Defensievisie 2035'.

[12] Mucha, 'The fairy tales of early warning research'; Nyheim, 'Early Warning and Response to Violent Conflict'.

kunnen gericht zijn op de korte en de lange termijn. Bij de korte termijn hebben handelingen meestal direct effect. Denk aan het uit elkaar houden van groepen die met elkaar aan het vechten zijn of het innemen van wapens van bepaalde groeperingen, zodat het conflict niet escaleert. Dit is alleen geen permanente oplossing voor het probleem, want de grondoorzaken van het conflict – die meestal van politieke aard zijn – zijn nog niet opgelost.

Effecten op de langere termijn zijn effecten die pas over een bepaalde tijdsperiode zichtbaar worden. Denk bijvoorbeeld aan een interventie als het trainen van militairen in conflictgebieden, zodat die beter kunnen zorgen voor veiligheid in het betreffende gebied. De effecten van beter getrainde militairen worden misschien pas over twee, vijf of tien jaar zichtbaar. Dat geldt ook voor zaken als hervormingen of reorganisatie van krijgsmachtonderdelen.

Bij preventief denken probeer je kort gezegd duidelijk te krijgen:

1. wat de huidige conflictsituatie behelst;
2. welke problemen je in de huidige situatie wilt aanpakken en wat er misgaat als je niets doet;
3. welke situatie je in de toekomst wilt bereiken; en
4. welke interventie daarbij past om de beoogde effecten te bereiken.

Wanneer je je bewust bent van de verschillende oorzaken, dynamieken en gevolgen van een conflict, dan heb je een **conflictsensitieve houding**. Je bent dan alerter op allerlei ontwikkelingen, hebt door in welke omgeving je aan het werk bent en welke actoren er nog meer in die omgeving opereren. Voor het begrijpen van het conflict is het van belang dat je weet hoe het conflict is ontstaan. Alleen dan kan je actief meedenken over hoe het conflict verminderd kan worden en kan je helpen voorkomen dat het in de toekomst opnieuw oplaait en weer uit de hand loopt.

Conflict mapping

Een handige manier om een conflict te duiden is *conflict mapping*. Een ***conflict map*** is een gestructureerde analyse van een bepaald conflict op een bepaald moment, een soort snapshot. Zo'n conflict map bevat een aantal vaste onderdelen:

1. een aanduiding van het soort conflict (interstatelijk, intrastatelijk, enzovoort);
2. een beschrijving van de (grond)oorzaken en de maatschappelijke of geopolitieke context van het conflict;
3. de betrokken partijen (wat gebeurt er tussen en binnen de partijen?);
4. de issues: waar gaat het conflict over (in de ogen van de partijen of buitenstaanders)? (Hierbij wordt vaak gekeken naar frames en discoursen);
5. dynamieken en ontwikkelingen (wat waren de belangrijkste conflictgebeurtenissen en -episodes en hoe veranderden de actoren, de issues en de bredere context van het conflict in de loop van de tijd)?

Conflict maps kunnen in verhalende vorm worden uitgeschreven of worden gepresenteerd in graphics of figuren. Op internet zijn allerlei voorbeelden, vormen en manieren van conflict mapping te vinden.[13] Het is goed daar kennis van te nemen, omdat het een ingang biedt om conflicten te begrijpen. Conflict mapping en een conflictsensitieve houding zijn onmisbare onderdelen van conflictpreventie.

Trendanalyse en respons

Voor preventie is in de eerste plaats kennis nodig van wat de dreigingen zijn en inhouden, en of die over de tijd genomen toenemen. Dit vereist **prognostische modellen** of trendmatig onderzoek, dat dus op gezette tijden moet worden uitgevoerd. Om conclusies te kunnen trekken over de toename van een dreiging, moeten er naast een ***baseline*** of nulmeting geldige indicatoren ontwikkeld worden en ook criteria die aangeven wanneer er een kritieke grenswaarde wordt bereikt. Dit is voor veel bestaande dreigingen nog werk in uitvoering. Voor een aantal onderwerpen bestaan wel min of meer beproefde modellen (bijvoorbeeld op het terrein van schendingen van mensenrechten of vrijheid van meningsuiting),[14] maar voor andere moeten die nog ontwikkeld of uitgetest worden. In Nederland heerst bijvoorbeeld een discussie of radicalisering onder jonge moslims tijdig kan worden onderkend. En hoe kun je oplopende etnische spanningen in bijvoorbeeld Kenia tijdig zien aankomen? Niet voor alle dreigingen is er al een werkbare prognostiek beschikbaar. Hier moeten dan ook politieke keuzen worden gemaakt voor welke veiligheidsaspecten investeringen op dit terrein nodig of gewenst zijn.

Een tweede probleem is dat, zelfs als het toenemende gevaar onderkend wordt, lang niet altijd duidelijk is wat gedaan moet worden om het probleem het hoofd te bieden. Hoe ga je radicalisering van jonge moslims nu eigenlijk te lijf? Hoe stop je IS-achtige bewegingen in de Sahel of Sub-Sahara Afrika? Het antwoord op veel dreigingen is nog onduidelijk – en het hoeft geen betoog dat early action lastig wordt wanneer een duidelijk handelingsperspectief ontbreekt.

In de derde plaats dient er een gerichte **institutionele capaciteit** te worden opgebouwd om early warning en early action mogelijk te maken. Dat vergt niet alleen geld en mankracht, maar kan ook technisch en institutioneel behoorlijk ingewikkeld zijn. Dat bleek bij het Indian Ocean Early Warning and Mitigation System dat lange tijd niet werkte en pas na de verwoestende tsunami operationeel werd, nadat diverse regionale en nationale actoren met elkaar waren gaan samenwerken. Bij capaciteitsopbouw kan een heel repertoire aan ontwikkelingsinstrumenten worden benut.

Ten vierde: zelfs als de prognostiek en technische aspecten hanteerbaar zijn, moeten stakeholders nog overtuigd worden van het nut. De opbrengsten van een

[13] Zie bijvoorbeeld: Burgess & Burgess, 'Graphical Conflict Mapping Using PowerPoint, Prezi, and Websites'.
[14] United Nations Human Rights, 'Universal Human Rights Index'; UNESCO, 'World Press Freedom Index'.

ramp die of conflict dat is voorkomen, zijn weinig tastbaar en blijven ook vaak onzichtbaar: er is immers 'niks' gebeurd. Pas als er ernstige rampen dichtbij gebeuren, zoals orkaan Irma in september 2017 op Sint-Maarten of de overstromingen in Limburg in 2021, wordt de discussie over preventie weer aangezwengeld. Een soortgelijke discussie vond plaats naar aanleiding van de snelle opmars van de Taliban in de zomer van 2021, waarbij de 'antennes' niet goed werkten en er te laat tot actie werd overgegaan. Dit soort reacties zien we bijna standaard gebeuren ná een ramp of een conflict, maar zelden vooraf en op tijd. Wat nog erger is: vaak gaat men, na van de schrik bekomen te zijn, weer over tot de orde van de dag.

Hoe voor de hand conflictpreventie ook lijkt te liggen, deze kent helaas een geschiedenis van gemiste kansen, een geschiedenis van *too little, too late*. De aanslagen op de Twin Towers en de daaropvolgende *war on terror* heeft het Westen bovendien gedwongen jarenlang de nadruk te leggen op de inzet van militaire machtsmiddelen, waardoor de veelbelovende opkomst van preventief denken en handelen aan het eind van de negentiger jaren in de knop is gebroken. Gelukkig is het beeld gekanteld en staat conflictpreventie nu weer sterk in de belangstelling, mede omdat interventies met dwang of geweld op verschillende plekken hebben gefaald.

Figuur 20.2: Orkaan Irma op Sint-Maarten in 2017.

Conflictpreventie en defensie

Vaak wordt de vraag gesteld hoe conflictpreventie en defensie zich met elkaar verhouden en wat dat eventueel inhoudt voor Defensie als organisatie. Soms wordt in dat kader gesuggereerd dat conflictpreventie tot het domein van Venus behoort en defensie tot het domein van Mars, en dus weinig met elkaar van doen zouden hebben. Dit is een ernstige misvatting. Defensie en conflictpreventie zijn wederzijds constitutief. Preventief denken moet *part and parcel* zijn van Defensie (c.q. de defensieorganisatie) en het militaire instrument is ook part and parcel van het preventieve repertoire.

Preventief optreden behoort dus tot de taken van de krijgsmacht. De kans dat een militair hier op de een of andere manier in betrokken raakt, is groot. Het uiteindelijke toepassen van geweld past in een achtereenvolgende reeks van activiteiten en is vaak het laatste redmiddel. Voor militairen is het van belang om te weten in welke lijn de diverse vormen van militair optreden passen. Dan heb je beter in de gaten hoe een conflict zich heeft ontwikkeld, welke partijen erbij zijn betrokken, wat al geprobeerd is aan conflictoplossing, en wat heeft gefaald en waarom.

Het is belangrijk dat een defensiemedewerker mee kan denken over preventief handelen. Defensie speelt hierin een rol door bijvoorbeeld het verzamelen van inlichtingen, het opbouwen van een breed netwerk, en het meedenken over capaciteitsopbouw in een missiegebied. Hiervoor is het belangrijk dat je snapt hoe het preventiebeleid van Defensie tot stand komt en hoe hier in de praktijk uitvoering aan gegeven wordt. Je kan als defensiemedewerker ook kritisch zijn op het beleid dat gevoerd wordt of op de acties die worden uitgezet, door bijvoorbeeld jezelf af te vragen of het nodig is om geweld toe te passen. Of dat met deze interventies het beoogde doel wel behaald zal worden? Of is er juist nog een grotere interventie nodig om de negatieve gevolgen van een conflict te voorkomen?

Conflictpreventie is dus geen zaak van *making love and peace*, een soort van *Woodstock flowerpower*. Integendeel, de notie vond haar oorsprong in de bloedige wereldoorlogen van de vorige eeuw, en kreeg in de negentiger jaren een impuls door de drama's in Somalië, Rwanda en op de Balkan. Conflictpreventie moet zich dag in dag uit verhouden tot dergelijke harde realiteiten. Het is gebaseerd op koele en nuchtere datacollectie, analyse en een eventuele vroegtijdige waarschuwing (early warning), waarna een afgewogen beleidsrespons (early action) moet worden geformuleerd. Dit vergt kennis, inzicht, analytisch vermogen en politiek vernuft van een hoge orde.

Het Nederlandse conflictpreventiebeleid

Hoewel Nederland al ruim twintig jaar geleden bezig was met het onderwerp conflictpreventie, hebben de internationale ontwikkelingen er de laatste jaren een vernieuwde impuls aan gegeven. In recente beleidsnota's, zoals de **Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie** (GBVS) en de Defensienota, neemt conflictpreventie een voorname plaats in. De veiligheidsaanpak van de GBVS is gebaseerd op drie pijlers: voorkomen, verdedigen en versterken. De inzet is een anticiperende, preventieve veiligheidsaanpak gericht op de lange termijn. De GBVS stelt dat:

> succesvolle preventie en anticiperend veiligheidsbeleid niet alleen [voorkomt] dat we achter de feiten aanlopen, maar is het ook kostenefficiënter. Onveiligheid voorkomen is goedkoper dan het terugdringen van een uitgebarsten gewelddadig conflict en toegenomen veiligheidsdreigingen. Onderzoek suggereert dat we met één euro investering in preventie tot wel zestien euro aan reparatiekosten kunnen voorkomen.[15]

De GBVS legt de lat hoog:

> Nederland [heeft] de ambitie om resultaatgerichte internationale samenwerking voor conflictpreventie en peacebuilding aan te jagen. We zijn voortrekker op dit terrein binnen onder andere de EU, VN en de NAVO. Om conflictpreventie rond de grenzen van Europa en het Koninkrijk te bevorderen, investeert Nederland in de informatie- en inlichtingenpositie, kennis en capaciteit om conflict- en crisisdreigingen eerder te identificeren (early warning) en te voorkomen (early action). Hiertoe zet het kabinet in op een integrale conflictpreventieagenda die veiligheids-, migratie- en BHOS-prioriteiten verbindt. Deze agenda sluit aan op de Nederlandse inzet om structurele grondoorzaken van (mogelijke) conflicten te bestrijden, lang voordat geweld uitbarst. En om urgent dreigende crisissituaties op korte termijn te helpen kalmeren.[16]

Conflictpreventie is een vanzelfsprekend onderdeel van het militaire denken en handelen geworden. Het is dan ook logisch dat dit thema thans een plek heeft gekregen in verschillende organisatorische onderdelen van zowel het ministerie van Buitenlandse Zaken als het ministerie van Defensie, waar het speciaal opgerichte Team Conflictpreventie (TCP) sinds 2019 operationeel is.

Voor een effectieve preventie dienen diverse voorzieningen te worden getroffen. Zo vermeldt de GBVS: een zeer goede informatiepositie met actuele en gedetailleerde

[15] Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Wereldwijd voor een veilig Nederland*, 10.
[16] Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Wereldwijd voor een veilig Nederland*, 11.

Figuur 20.3: *Wereldwijd voor een veilig Nederland.*

informatie is van groot belang, mede gebaseerd op innovatieve (big) datatoepassingen voor vrede en veiligheid. Meer professionele militaire en civiele preventieve capaciteiten zijn eveneens noodzakelijk, zowel binnen het Koninkrijk als bij bondgenoten en multilaterale partners. Preventieve civiele missies en diplomatie, maar ook escalatiemogelijkheden op het economische en militaire vlak zijn cruciaal in dit kader.[17] Op het economische terrein kunnen bijvoorbeeld sancties of embargo's worden ingezet.

In de *Defensievisie 2035* wordt dit streven voor de toekomst als volgt verwoord: 'We moeten op tijd kunnen reageren met voldoende handelingsopties, in verschillende domeinen en met verschillende (militaire en civiele) partners',[18] waarbij Defensie zich moet ontwikkelen tot een 'slimme, technologisch hoogwaardige defensieorganisatie die zich kan aanpassen aan alle situaties en die beschikt over de beste informatie, zodat we zo goed mogelijk kunnen inspelen op het veranderende dreigingsbeeld waarin informatie een cruciale rol speelt.'[19] Deze ambities zijn niet alleen van belang vanuit een conflictpreventieperspectief, maar faciliteren uiteraard ook informatiegestuurd optreden (IGO) bij daadwerkelijke (vecht)missies, zoals het volgende citaat uit de paragraaf 'Gezaghebbende informatiepositie' aantoont:

17 Ministerie van Buitenlandse Zaken, 'Notitie Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie (GBVS) met bijlagen', 11-12.

18 Ministerie van Defensie, *Defensievisie 2035*, 8-9.

19 Ibid., 11.

> We moeten een nog beter vermogen hebben om onze omgeving snel te kunnen beschrijven (insight), begrijpen (understanding) en veranderingen te zien aankomen en beïnvloeden (foresight). Op die manier krijgen we beter grip op complexe situaties en operaties. Op basis van de grote hoeveelheden data kunnen we een gemeenschappelijk operationeel beeld creëren om te begrijpen wat er gebeurt en om zo dreigingen vroegtijdig te identificeren, te attribueren en af te wenden. Hiermee verruimen we de handelingsopties voor inzet, inclusief de mogelijkheid om preventief in te grijpen.[20]

In 2020 komt het ministerie van Defensie met de notitie *Conflicten begrijpen, escalatie voorkomen*.[21] Deze relatief beknopte notitie geeft een conceptueel raamwerk met definities, beschrijft de aanpak van Defensie bij conflictpreventie en welke activiteiten daarbij horen. Om aan conflictpreventie te kunnen doen, wordt op (militair-) strategisch niveau een proces doorlopen met een aantal wezenlijke stappen. Sommige van deze stappen zijn vrij technisch van aard, andere vereisen een politieke beslissing. Binnen Defensie wordt dit proces vormgegeven en gecoördineerd door het Directoraat-Generaal Beleid (DGB) en het Militair-Strategisch Element (MSE / DOPS). Ook bestaat er een interdepartementale werkgroep Early Warning – Early Action (EWEA), gecoördineerd door Buitenlandse Zaken, waar dit proces rijksbreed wordt doorlopen.

Bij het proces van *early warning* naar *early action* moeten vrijwel altijd de volgende drie kernvragen worden beantwoord: Begrijpen we het? Willen we het? Kunnen we het? Pas als deze vragen met ja zijn beantwoord kan worden overgegaan tot actie. Meer specifiek zijn dan de onderdelen aan de orde geweest die we hierna kort bespreken.

Het vaststellen van geldige variabelen en indicatoren

Je kunt geen gegevens verzamelen als je niet weet waarover je gegevens wilt verzamelen. Waar kijken we naar? Welke variabelen zijn relevant? Je kunt bijvoorbeeld kijken naar *hate speech* op sociale media om oplopende spanningen tussen etnische groeperingen te signaleren. Of het aantal mensenrechtenschendingen om de mate van onderdrukking door een overheid vast te stellen. Dit doe je voor gebieden die van strategisch belang zijn.

Datacollectie, -analyse en foresight

Als je weet welke variabelen (en indicatoren) belangrijk zijn, moeten de data worden verzameld om vast te stellen of er bepaalde verontrustende trends zijn. Dit kan door bestaande data vanuit allerlei nationale en internationale bronnen te raadplegen

[20] Ibid., 31.

[21] Ministerie van Defensie, *Conflicten begrijpen, escalatie voorkomen*.

of door zelf data te verzamelen of laten verzamelen. Dat werk kan gebeuren door onderzoeksinstellingen, denktanks of veiligheidsdiensten. Het is wel van belang om naar de toekomst te kijken. Een vraag die je bijvoorbeeld kunt stellen voor een specifieke regio is: wat zijn de trends en ontwikkelingen die in de komende vijf jaar zouden kunnen leiden tot een gewelddadige escalatie van conflict? Misschien liggen er wel conflicten op de loer die niemand nog heeft zien aankomen. **Militaire expertise** is onontbeerlijk voor een adequate en omvattende conflictanalyse. Dit heeft vanzelfsprekend betrekking op gegevens aangeleverd door de MIVD, maar kan daartoe niet beperkt blijven. De landenkennis, operationele kennis, en de kennis en inzicht bij Defensie met betrekking tot het militaire instrumentarium, ook van de vechtende partijen, is essentieel.

Bij de analyse worden de verzamelde data geordend en wordt er bekeken of er bepaalde trends zichtbaar zijn die aanleiding geven tot zorg. Vaak gaat het dan om een verslechtering van bepaalde kernvariabelen in de loop van de tijd. Het doel is het tijdig onderkennen en begrijpen van belangentegenstellingen, confrontaties en crises waarbij Nederlandse belangen in het geding zijn en er sprake is van potentiële gewelddadige escalatie. In dit **Strategic Foresight & Direction (SFD)-proces** anticiperen het Directoraat-Generaal Beleid en de Defensiestaf, samen met de andere delen van de Bestuursstaf, op ontwikkelingen in de wereldwijde veiligheidssituatie (tijdhorizon een tot vijf jaar) om tijdig richting en kaders te geven aan inspanningen van Defensie in een bepaalde regio. Dit proces begint normaliter met een regioanalyse van de MIVD, inclusief een longlist waarin per land relevante trends en ontwikkelingen worden beschreven die mogelijk kunnen leiden tot een gewelddadige escalatie van conflict. Op basis van deze longlist wordt aan de hand van consultaties met interne en externe experts een prioritering van landen gemaakt. Dit gebeurt op basis van twee factoren: (1) de waarschijnlijkheid dat een potentieel conflict zich voordoet en (2) de impact hiervan op de Nederlandse veiligheidsbelangen. Dit leidt tot een ***watchlist*** (landen die worden gemonitord) en een ***shortlist*** (landen waarvoor handelingsperspectieven worden onderzocht), en tot een beleidskader voor die regio.

Early warning

In deze fase wordt op basis van de analyse besloten of de relevante autoriteiten moeten worden gewaarschuwd, al dan niet vergezeld van een aantal opties om in te grijpen. Dit kan ook het nader blijven volgen (monitoring) van de situatie zijn.

Early action

Dit omvat het tijdig nemen van maatregelen op basis van de early warning, om een potentieel gewelddadig conflict te voorkomen. Uiteindelijk besluit de Stuurgroep Missies en Operaties (SMO) of Defensie wel of niet actie gaat ondernemen. Dit is uiteraard ook grotendeels een politiek proces waar allerlei belangen moeten worden

afgewogen, al dan niet in samenspraak met bondgenoten en/of internationale organisaties. Onder leiding van de Commandant der Strijdkrachten worden vervolgens eventuele handelingsopties uitgewerkt.

Naast algemene instrumenten van diplomatiek-politieke aard, economische sancties en ontwikkelingssamenwerkingsinstrumenten kunnen ook specifiek militaire instrumenten worden benut, variërend van humanitair ingrijpen tot *preventive deployment* van troepen. Preventieve acties kunnen voor, tijdens en na het conflict worden uitgevoerd. Als het conflict eenmaal woedt, kunnen interventies al een basis leggen voor een veiliger toekomst; na een conflict moet ook de wederopbouwhulp conflictpreventief worden gegeven om een herhaling van het geweld te voorkomen.

Mogelijke militaire conflictpreventieacties zijn:

- **Militaire presentie.** Aanwezigheid van militairen in een gebied waar mogelijk een gewelddadig conflict kan ontstaan, om een beter beeld van de situatie te krijgen of een rol te spelen in vertrouwenwekkende maatregelen, zoals monitoring of grensbewaking. Militaire presentie kan ook in een vroeg stadium bijdragen aan een beter begrip van de situatie. Een ander voorbeeld van militaire presentie is het tijdig opzetten van een logistieke hub in zo'n gebied, om eventuele toekomstige inzet te vereenvoudigen. Ook kan na een staakt-het-vuren een vredesbewarende missie (*peacekeeping mission*) voorkomen dat een conflict opnieuw oplaait.
- **Militaire assistentie.** Capaciteitsopbouw van lokale veiligheidsinstituties door bijvoorbeeld het geven van advies, opleiding of training, of het leveren van militaire goederen. In de postconflictfase kunnen militairen helpen de militaire sector te hervormen of tot professioneler optreden op te leiden – wat op zich ook kan helpen toekomstige conflicten te voorkomen. In veel conflictlanden zijn immers de regering zelf en het misbruik van de krijgsmacht een bron van conflict en is hervorming van de sector of reorganisatie een mogelijk antwoord op deze uitdaging. Ook is er aandacht nodig voor de ontwapening en demobilisatie van rebellen, milities en soortgelijke eenheden, en ervoor zorg te dragen dat deze opnieuw worden geïntegreerd in het normale maatschappelijk leven en geen toekomstige bedreiging meer kunnen vormen voor de maatschappij en duurzame vrede.
- **Militaire diplomatie.** Militairen hebben soms een uniek netwerk binnen de veiligheidssector van een land, bijvoorbeeld via de defensieattaché, internationaal geplaatsten, internationale samenwerkingsverbanden, enzovoort. Het uniform opent dan deuren die voor anderen gesloten blijven. Dit netwerk kan gebruikt worden om bijvoorbeeld conflicten te signaleren, een preventieve aanpak te adviseren of onderwerpen internationaal te agenderen.

Internationale partners

De internationale organisaties, waar Nederland lid van is en mee samenwerkt op het terrein van vrede en veiligheid, hebben allemaal conflictpreventie hoog in het vaandel staan. De **Verenigde Naties** is in feite opgericht om oorlog te voorkomen en is in wezen een conflictpreventieve organisatie, zoals prachtig verwoord in de preambule van het VN-Handvest. Het is de VN echter nog niet overtuigend gelukt om een en ander adequaat handen en voeten te geven, zoals ook in het begin van dit hoofdstuk verwoord door SG Guterres. Het rapport van het High-Level Independent Panel On Peace Operations (HIPPO) van de VN uit 2015 vroeg bijvoorbeeld expliciet om meer aandacht voor en investeringen in conflictpreventie, en eenzelfde intensivering is ook nu nog steeds broodnodig.[22]

Voor de **Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa** staat het voorkomen en vreedzaam oplossen van conflicten centraal vanaf de aanname van de Helsinki Final Act. Vanaf 2011 heeft de OVSE een gespecialiseerd Conflict Prevention Centre (CPC) opgezet. Het CPC heeft een systematische early-warningcapaciteit ontwikkeld, alsook instrumenten voor snelle crisisrespons en een capaciteit voor systematische ondersteuning van bemiddelingen.[23]

Ook bij de **Noord-Atlantische Verdragsorganisatie** staat de vreedzame oplossing van conflicten voorop.

Voor wat betreft Europa was conflictpreventie de centrale achterliggende gedachte en motivatie van de grondleggers Schuman en Monnet van het in dat opzicht succesvolle Europese project, dat al bijna vijfenzeventig jaar lang vrede heeft bewerkstelligd op dit eerder zo verscheurde continent. Na de eeuwwisseling heeft de **Europese Unie** in steeds sterkere mate een eigen conflictpreventiebeleid en -capaciteit opgezet. Aangezien Nederlandse militairen vrijwel altijd in internationaal verband worden ingezet, zijn deze internationale ontwikkelingen rechtstreeks van belang voor de Nederlandse krijgsmacht.[24]

Early warning – early action gap en andere problemen

Vaak ligt er een kloof tussen een early warning en een early action. Dit kan zijn omdat ingrijpen politiek lastig ligt, of omdat er geen of onvoldoende consensus kan worden bereikt, er om de hete brij wordt heen gelopen en gedraald, of omdat de

---

22 United Nations, 'Report of the High-Level Independent Panel on Peace Operations on Uniting Our Strengths for Peace: Politics, Partnership and People'.

23 Zie voor verdere details hoofdstuk 21 (Internationale conflictbemiddeling) en hoofdstuk 16 (over de OVSE).

24 Zie hoofdstuk 17 voor verdere details over conflictpreventie bij de NAVO en hoofdstuk 18 voor conflictpreventie bij de EU.

warning in de bureaucratie verzandt. In zulke gevallen blijft adequate en tijdige actie uit. Dit noemen we de **early warning – early action gap**.

Er spelen ook nog diverse andere problemen. Zo ontbreekt vaak de specifieke kennis om met een adequate waarschuwing te komen (geen systematische, periodieke indicator-based dataverzameling op basis van een nulmeting) of is het lastig kwalitatieve en kwantitieve (big) data te integreren. Zelfs als er een duidelijke waarschuwing ligt, is het soms onduidelijk wat er precies moet of kan worden gedaan (en door wie). Bij internationale samenwerking is er vaak een gebrek aan politieke wil om op te treden of is er geen internationale consensus te bereiken. Een ander probleem wordt wel het *crying wolf*-syndroom genoemd, het dilemma tussen niet te snel of te vaak, maar ook niet te laat waarschuwen.

Deze problemen bij de realisatie van preventie vergen uiteraard inzet, tijd en aandacht, en de politieke wil om op te treden. Mobilisatie van kennis en wetenschap, goed overleg met de bondgenoten, betere communicatie en het vermijden van silodenken, en het breder bepleiten van een conflictpreventieve aanpak – niet alleen binnen de gehele krijgsmacht, maar ook binnen de overige relevante ministeries – kan hier goed van pas komen.

Conclusie

Concluderend kan worden gesteld dat conflictpreventie een essentieel instrument is in het bredere repertoire van vreedzame en dwangmatige middelen van conflictoplossing. Het nut en het belang van conflictpreventie zijn onomstreden en wordt ook allerwegen in internationale en Nederlandse beleidsstukken onderschreven. Maar daarmee zijn we er nog niet. Er zijn nog diverse obstakels die we moeten aanpakken. De inzichten over hoe dit zou moeten, bestaan al wel; het gaat er nu om de wil en de middelen te mobiliseren. Hierbij zijn militaire kennis en capaciteit onontbeerlijk en Defensie moet hierop actief inspelen, zoals de laatste jaren ook steeds meer gebeurt.

Kernpunten

- Definitie en omschrijving van conflictpreventie.
- Mogelijke voordelen van conflictpreventie.
- Relatie conflictpreventie en Defensie.
- De rol van militaire expertise, capaciteit en instrumenten bij conflictpreventie.

Kernvragen

- Wat zijn de belangrijkste redenen om aan conflictpreventie te doen?
- Aan welke voorwaarden moet een land of organisatie voldoen voor een effectieve conflictpreventieve aanpak?
- Hoe kijkt men in het Nederlandse buitenland- en defensiebeleid naar de betekenis van conflictpreventie?
- Welke specifieke rol is er weggelegd voor militairen bij conflictpreventie en welke instrumenten staan hen daarvoor ter beschikking?
- Wat is de *early warning – early action gap* en waardoor wordt deze veroorzaakt?

Aanbevolen literatuur

Johnstone, A. & O. Walton. 'Implementing conflict prevention: explaining the failure of UK government's structural conflict prevention policy 2010-15'. *Conflict, Security, Development/Conflict, Security & Development* 21, nr. 5 (3 september 2021): 541-64. https://doi.org/10.1080/14678802.2021.1984684

Lund, M.S. 'Preventing violent intrastate conflicts: learning lessons from experience'. In *Searching for Peace in Europe and Eurasia: An Overview of Conflict Prevention and Peacebuilding Activities*, onder redactie van P. van Tongeren, H. van de Veen & J. Verhoeven, 99-119. Boulder: Lynne Riener, 2002.

Ministerie van Defensie. *Conflicten begrijpen, escalatie voorkomen. De bijdrage van Defensie aan conflictpreventie*, februari 2020.

Nyheim, D. *Early warning and response to violent conflict. Time for a rethink?* Londen: Saferworld, 2015.

Wolff, S. 'Intersections: Pluralism And Conflict Prevention'. *Global Centre for Pluralism*, september 2020. http://www.pluralism.ca/wp-content/uploads/2020/09/Stefan-Wolff-Conflict-Prevention.pdf

World Bank & United Nations. *Pathways For Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict*. World Bank Publications, 2018.

HOOFDSTUK 21

Internationale conflictbemiddeling

Georg Frerks[1]

Inleiding

Internationale **conflictbemiddeling** herbergt in theorie een mooie belofte, namelijk de vreedzame oplossing van conflicten tussen en binnen landen. Het past in de idealen die ten grondslag lagen aan het Handvest van de Verenigde Naties en het recente streven naar een preventieve aanpak van conflicten voordat die escaleren richting geweld. Ook kan het instrument van bemiddeling worden ingeroepen wanneer er weliswaar al sprake is van gewelddadige conflicten, maar niettemin pogingen worden ondernomen deze tot een oplossing te brengen.

Waar bemiddeling in het maatschappelijke domein, het sociale werk, en bij gezins- en huwelijksproblemen al een aardige staat van dienst heeft, kan het in de internationale arena slechts bogen op een veel bescheidener resultaat. Vooral bij de intrastatelijke conflicten zijn de resultaten vrij pover te noemen. In dit artikel ga ik eerst in op de recente context van conflictbemiddeling en behandel dan de positieve aspecten van bemiddeling. Op grond daarvan belicht ik de mooie belofte die het concept in principe inhoudt. Daarna behandel ik enige kernproblemen bij internationale conflictbemiddeling in de praktijk. Ik geef aan hoe we moeten leren laveren tussen de praktijk en de theorie van conflictbemiddeling om althans iets van die mooie belofte te realiseren. In de loop van dit hoofdstuk geef ik ook enige suggesties, die de praktijk van conflictbemiddeling kunnen helpen versterken.

Recente ontwikkelingen

De laatste jaren wordt veel geïnvesteerd in conflictoplossing en vredesopbouw. Hoewel klassieke oorlogen – conflicten tussen staten die uitgevochten worden via hun legers – weliswaar nauwelijks meer voorkomen (tussen de 5 en 10 procent van de conflicten valt nog in deze categorie),[2] wordt de wereld nog wel steeds geplaagd

[1] Dit hoofdstuk is mede gebaseerd op geactualiseerd en herschreven werk over bemiddeling van Georg Frerks (onder meer Frerks, 'Realizing the Promise of International Conflict Mediation'. Citaten van auteurs of bronnen zijn door de auteur in het Nederlands vertaald.

[2] De inval van Rusland in Oekraïne op 24 februari 2022 en de daaropvolgende oorlog is hierop een heel duidelijke uitzondering.

door **intrastatelijke conflicten**. Het kenmerkende van deze conflicten is dat hun oorsprong ligt in de samenleving of de politiek van de landen zelf, en niet in de relaties met andere landen. Niettemin hebben deze conflicten allerlei grensoverschrijdende gevolgen (**spill-over**) en zijn ze bijgevolg niet meer weg te denken uit de moderne media en het publieke en politieke debat. Het betreft hier in de eerste plaats de hartverscheurende humanitaire noodsituaties met vele miljoenen vluchtelingen en ontheemden en de grove schendingen van de mensenrechten die met deze conflicten gepaard gaan. Actuele voorbeelden zijn de recente conflicten in Syrië en Afghanistan, net als diverse brandhaarden in Afrika. Ook zit sinds 9/11 de angst voor het terrorisme er in de samenleving vaak diep in, al dan niet aangewakkerd door de politiek en de media. De oorlog tegen het terrorisme (de war on terror) lijkt eerder tot meer dan tot minder geweld te hebben geleid.[3] Niet zelden spreiden de conflicten zich uit van het ene naar het andere land of worden etnische, religieuze of andere geschillen geëxporteerd via het 'internet' of diasporabewegingen – op deze manier worden ze gedeterritorialiseerd, dat wil zeggen dat ze los van een bepaald gebied kunnen voortwoekeren.[4]

Al deze factoren leiden vaak tot heftige discussies en een roep om optreden van de **internationale gemeenschap**. Vaak betreft het in eerste instantie een roep om een robuust, militair optreden dat een eind dient te maken aan het verwoestende geweld en de daaruit voortvloeiende humanitaire ellende. In het kader van de oorlog tegen het terrorisme heeft men ook, met wisselend succes, gemeend allerlei brandhaarden van terrorisme te moeten opsporen en aanpakken. Deze ontwikkelingen hebben echter tegelijkertijd tot nieuwe beschouwingen en analyses geleid over andere, preventieve en vreedzame manieren om conflicten te voorkomen, te beheersen of op te lossen. Een van de oorspronkelijke doeleinden van de VN was juist de vreedzame oplossing van geschillen tussen staten. Artikel 33 lid 1 van het Handvest luidt:

> De partijen bij een geschil waarvan het voortbestaan de handhaving van de internationale vrede en veiligheid in gevaar dreigt te brengen, dienen daarvoor allereerst een oplossing te zoeken door onderhandelingen, feitenonderzoek, bemiddeling, conciliatie, arbitrage, een rechterlijke beslissing, het doen van een beroep op regionale organen of akkoorden, of andere vreedzame middelen naar hun eigen keuze.[5]

Het is interessant dat, na jaren van stagnatie vanwege de Koude Oorlog, de afgelopen decennia aan die idealen weer inhoud en vorm leek te kunnen worden gegeven.

---

3 Clements, 'The War on Terror'; Mueller, 'Six rather unusual propositions about terrorism'.

4 Demmers, 'Diaspora and Conflict.'

5 VN-Handvest, artikel 33 lid 1.

Na de Koude Oorlog leefde zelfs korte tijd de nogal optimistische gedachte dat oorlogen tot het verleden zouden gaan behoren of in ieder geval effectief konden worden aangepakt. Dit was gebaseerd op het idee dat de tegenstellingen tussen de supermachten waren verdwenen en verlammende veto's in de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties niet langer internationaal optreden zouden blokkeren. Deze door president Bush Sr. als nieuwe wereldorde aangeduide periode bleek echter van korte duur te zijn.[6] De oorlog in Somalië (1992-1993) en de genocide in Rwanda (1994) maakten korte metten met deze illusie. Achteraf is gebleken dat een dergelijk optimisme weliswaar niet gerechtvaardigd was, maar dat vredesmachten wel uitgebreider en intensiever werden ingezet.

Het is overigens wel de vraag of dat zo blijft, gelet op de verslechterende betrekkingen tussen de grootmachten van de afgelopen jaren. In het blad *Foreign Affairs* stellen Hal Brands en John Lewis Gaddis vast dat het niet langer een onderwerp van debat is dat de Verenigde Staten en China hun eigen nieuwe koude oorlog zijn begonnen en dat beide kanten dit feit ook openlijk hebben erkend.[7] En ook de inval van Rusland in Oekraïne van februari 2022 heeft de internationale relaties tussen het Westen en Rusland tot een tot voor kort onmogelijk geacht dieptepunt gebracht.

Omdat veel recente ontwikkelingen in het conflictbeleid in de andere hoofdstukken van dit boek al uitvoerig zijn besproken, kan hier worden volstaan met een paar korte opmerkingen en gevolgtrekkingen om de bredere context en problematiek van conflictbemiddeling te duiden.

In de eerste plaats is de aandacht vandaag de dag verschoven van een klassiek, statelijk georiënteerd veiligheidsbegrip naar een bredere notie van human security, die meer op 'de mensen' is gericht dan op de veiligheid van de staat. Deze benadering betrekt ook andere actoren en het maatschappelijk middenveld bij de oplossing van de problematiek, naast de gebruikelijke militaire en politieke elites (zie ook hoofdstuk 11 over civil society).

In de tweede plaats neemt het inzicht dat een louter militaire aanpak ongeschikt is om de hedendaagse conflicten aan te pakken, sterk toe. Tegenwoordig wordt gestreefd naar de integrale inzet van een breder repertoire aan instrumenten, zoals bij de 3D-benadering (defence, diplomacy & development) of de *whole-of-government-approach* gepropageerd door de Organisatie van Economische Samenwerking en Ontwikkeling.[8] Bemiddeling is onderdeel van het diplomatieke arsenaal. Recentelijk is er zelfs sprake van een *whole-of-society-approach*.[9]

Een derde belangrijke ontwikkeling is het streven naar een preventieve of proactieve aanpak. De toenmalige secretaris-generaal van de Verenigde Naties, Kofi

6 George Bush gebruikte het concept van een nieuwe wereldorde in een speech op 16 januari 1991: Bush, 'Operation Desert Storm Launched';. Zie voor een analyse: Kessler, 'Bush's New World Order'.

7 Brands & Gaddis, 'The New Cold War'.

8 Fitz-Gerald, 'Addressing the Security-Development Nexus'.

9 Martin, Bojičić-Dželilović, en Benraïs, 'Introductory article'.

Figuur 21.1: De Chinese president Xi Jinping en de Amerikaanse president Joe Biden. De afgelopen jaren zijn de relaties tussen de VS en China niet altijd even goed geweest.

Annan, heeft in dit verband gepleit voor een culture of prevention, met bemiddeling als een van de instrumenten.[10]

Een andere significante ontwikkeling is het opkomen van de *multi-track diplomacy*.[11] Hierbij wordt langs verschillende sporen tegelijk gewerkt, waarbij steeds bredere groepen betrokkenen zich begaan tonen met pogingen tot vredesstichting en daar via allerlei organisaties en bemiddelaars aan proberen bij te dragen.

Als laatste wil ik nog opmerken dat – hoewel onderhevig aan een voortdurende scepsis – de VN de afgelopen vijftien jaar een actieve rol heeft gespeeld en ook wel degelijk een aantal successen heeft geboekt, ondanks een aantal beschamende mislukkingen. Zo is tussen 1990 en 2002 het aantal diplomatieke vredesmissies verzesvoudigd, zijn het aantal peacemaking- en peacekeeping-missies verviervoudigd en zijn er elfmaal zo veel sancties afgekondigd.[12] Vandaag de dag werken ruim negentigduizend VN-peacekeepers in twaalf operaties wereldwijd; hier dragen zo'n honderdtwintig landen aan bij. En in totaal zijn er bijna zestig VN-missies geweest.[13] Hoewel het soms lastig is het effect van deze hogere VN-activiteit te bepalen, is het

10 United Nations, 'Prevention of Armed Conflict'.
11 Diamond, 'Multi-Track Diplomacy in the 21st Century'.
12 Human Security Centre, *Human Security Report*, 9.
13 United Nations Peacekeeping, 'United Nations Peacekeeping'.

aannemelijk dat deze missies in ieder geval in een aantal landen een significante bijdrage hebben geleverd.

Al aan het begin van deze eeuw stelde de Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung (AKUF) van de Universiteit van Hamburg dat het aantal oorlogen en gewapende conflicten een dalende tendens vertoonde: van 62 in 1993 tot 43 eind 2006.[14] Ook het *Human Security Report* stelde dat het aantal slachtoffers fors was teruggelopen en dat ook genocide minder voorkwam.[15] Deze tendens heeft zich in brede lijnen en met de nodige ups en downs doorgezet tot op de dag van vandaag. Het rapport *Alert 2021* meldt dat er gedurende 2020 34 gewapende conflicten waren, hetzelfde aantal als het jaar daarvoor.[16]

Helaas betekent dit echter niet dat we te maken hebben met een probleem van geringe omvang, of dat we al voldoende op de goede weg zijn. De resterende conflicten zijn hardnekkig en van lange duur. 40 procent van alle conflicten wereldwijd hebben langer dan tien jaar geduurd en een kwart zelfs langer dan 25 jaar.[17] Bovendien vindt een ruime meerderheid van alle conflicten plaats in lage-inkomenslanden, en 44 procent van het totaal in Afrika, waar ze de vaak al abominabele situatie alleen nog maar verder verergeren.[18] De burgerbevolking, inclusief vrouwen en kinderen, wordt vaak bewust tot het directe mikpunt van de strijd gekozen. Tot slot hebben conflicten vaak een rampzalige uitwerking op het ontwikkelingsproces. Bij alle vijftien laagst scorende landen op de Human Development Index is sprake van een lopend conflict of van een geschiedenis van conflict.[19] Een ander zeer negatief aspect is het groeiende aantal vluchtelingen en ontheemden, dat volgens cijfers van de UNHCR aan het einde van 2019 bijna tachtig miljoen mensen omvatte, het hoogste aantal in de geschiedenis van de organisatie. OCHA rapporteerde dat in 2021 ruim 235 miljoen mensen afhankelijk zouden zijn van humanitaire hulp, een groei van 40 procent vergeleken met het jaar daarvoor.[20]

Als we dit beeld op ons laten inwerken, blijven er toch een paar onopgeloste kwesties over. Waarom kunnen de hedendaagse conflicten ondanks de gesignaleerde positieve ontwikkelingen niet eerder of effectiever worden voorkomen of opgelost? Waarom wordt er ook niet veel eerder gegrepen naar conflictbemiddeling? Wat houdt internationale conflictbemiddeling eigenlijk precies in en wat heeft het tot nu toe opgeleverd? En wat zijn de belangrijkste beperkingen en problemen? Wat kunnen we doen om het instrument beter te benutten en zijn belofte waar te maken?

---

14 Renner, 'Conflict and Peace Trends'.
15 Human Security Centre, *Human Security Report*, 4-5.
16 Escola de Cultura de Pau, *Alert 2021!*.
17 Coleman, 'Intractable Conflict,' 533.
18 Escola de Cultura de Pau, *Alert 2021!*, 21.
19 United Nations Development Programme, *Human Development Report 2020*.
20 OCHA, 'Global Humanitarian Overview 2021'.

Conflictbemiddeling in vogelvlucht: definitie en situering

Wall en zijn medeauteurs definiëren conflictbemiddeling als 'de hulp aan twee of meer (conflict)partijen door een derde partij, die daarbij niet de macht heeft een uitkomst op te leggen.'[21] Touval en Zartman omschrijven bemiddeling als 'een interventie door een derde partij zonder direct gebruik van geweld of de bedoeling één partij te laten winnen.'[22] Bemiddelaars helpen de partijen een oplossing te vinden die ze zelf niet kunnen vinden of bereiken.[23]

In veel samenlevingen heeft bemiddeling een erkende positie gekregen als een effectief middel om conflicten op te lossen, naast of in plaats van juridische procedures. Bemiddeling (vaak aangeduid met het Engelse woord **mediation**) wordt steeds meer ingezet op allerlei maatschappelijke terreinen, zoals in arbeidsverhoudingen, buurtconflicten, huiselijke en huwelijksproblemen, handelsconflicten en bij conflicten tussen burgers en de overheid. Ook is mediation inmiddels geïnstitutionaliseerd als professionele en academische discipline: er zijn mediationinstituten, organisaties van mediationberoepsbeoefenaars, mediationprocedures en mediationgedragscodes, gespecialiseerde bladen, en eigen congressen, seminars en trainingen. Diverse aanpalende beroepsgroepen bouwen mediationexpertise op om hun eigen kennis en vaardigheden aan te vullen, zoals juristen of personeelsfunctionarissen.

Mediation wordt ook steeds meer ondergebracht in bredere formele kaders. Lesseliers geeft bijvoorbeeld een overzicht van de ontwikkeling van een wettelijk kader voor mediation in België met inbegrip van het werk van de Federale Mediation Commissie.[24] In Nederland zijn stappen gezet voor een mediationwet, maar de politieke afhandeling van het wetsvoorstel wordt steeds uitgesteld.[25] Van Ginkel beschrijft hoe mediation via rechtbanken een vaste plaats heeft gekregen in het juridische proces in Los Angeles in de Verenigde Staten.[26]

Dit soort trends zijn illustratief voor de bredere opkomst van mediation op het noordelijke halfrond. We moeten echter niet vergeten dat in veel niet-westerse samenlevingen ook traditionele vormen van bemiddeling bestaan, die met name bij conflicten op lokaal niveau een belangrijke rol spelen. Verschillende hiervan zijn genoemd in hoofdstuk 11 over civil society.

---

21 Wall, Stark & Standifer, 'Mediation: A Current Review and Theory Development'.
22 Touval & Zartman, 'International Mediation in the Post-Cold War Era', 427.
23 Ibid., 428.
24 Lesseliers, 'Bemiddeling En Kwaliteitsbewaking in België'.
25 Jongbloed, 'De Trage Totstandkoming (?) Van Een Mediationwet'.
26 Van Ginkel, 'Court-Annexed ADR in Los Angeles County'.

Bemiddeling bij de VN en de EU

In het internationale domein zijn twee belangrijke, relatief recente ontwikkelingen vermeldenswaardig. Het eerste is de publicatie in 2009 van een rapport van de VN-secretaris-generaal: *Enhancing mediation and its support activities*.[27] Het rapport bevestigt de noodzaak van ervaren en kundige bemiddelaars en ondersteunende teams. Het verwijst naar het opzetten van de VN's eigen Mediation Support Unit in het Departement voor Politieke Zaken en de talloze gevallen waar de VN – op eigen initiatief of samen met partners – bemiddeling heeft geboden, met wisselend succes.[28] Het rapport bestaat uit een omvattende analyse van bemiddeling, de voorwaarden, en een aantal belangrijke aanbevelingen. Bemiddeling vereist een professionele benadering met adequate operationele ondersteuning voor de bemiddelaars. Ook bepleit het rapport vroegtijdige inzet. Verder beveelt het aan dat er lijsten (*rosters*) en databases worden opgezet en dat bemiddelaars effectief worden toegevoegd aan de VN-presentie wereldwijd, waarbij moet worden gelet op de genderbalans en aanwezige expertise op senior bemiddelingsposten. Er moeten verder partnerschappen met regionale en subregionale organisaties worden ontwikkeld, en lokale capaciteiten in bemiddeling, facilitering en dialoog moeten worden versterkt.[29]

Het tweede initiatief is de nieuwe *Mediation Directive* van de Europese Unie die 'beoogt toegang tot conflictoplossing te faciliteren, mediation aan te moedigen als een alternatieve en vreedzame vorm van grensoverschrijdende conflictoplossing binnen de EU en een gezonde verhouding tussen mediation en juridische procedures te verzekeren'.[30] De *Directive* omvat maatregelen om de kwaliteit van mediation te vergroten, het beroep op en de toegang tot mediation te verbeteren en de geheimhouding en afdwingbaarheid van mediation te bevorderen. Als er een mediationprocedure loopt, worden juridische acties bevroren.[31]

De erkenning van de rol van mediation door zowel de EU als de VN is een goed teken voor de behoefte aan en populariteit van mediation, al moeten deze wel worden opgevolgd door regionale, nationale en subnationale initiatieven om effecten op de grond te bewerkstelligen. Dit heeft verder vorm gekregen door onder andere initiatieven binnen de OVSE, de Afrikaanse Unie enzovoort, die hun eigen specifieke expertise en afdelingen op dit terrein hebben ontwikkeld.[32] Er zijn ook landen en organisaties die zich op mediation hebben toegelegd. Zo heeft Noorwegen in een

---

27 United Nations Security Council, 'Report of the Secretary-General on Enhancing Mediation and Its Support Activities'.

28 Ibid., 4.

29 Ibid., 19-21.

30 Billiet & Kurlanda, 'An Introduction on the Directive on Certain Aspects of Mediation in Civil and Commercial Matters', 13.

31 Ibid., 14-20.

32 OSCE, 'Mediation and Mediation Support'; African Union, 'Mediation and Dialogue Division-African Union'.

aantal landen geprobeerd te bemiddelen en hebben diverse ngo's en religieuze ordes ook pogingen ondernomen.[33] Soms worden wereldleiders gevraagd om in conflicten te bemiddelen, zoals voormalig president Nelson Mandela in het Congolese conflict.

In dat verband is het belangrijk om te herhalen dat mediation verschillende voordelen heeft boven andere vormen van conflictoplossing. Een voorbeeld zijn de relatief lage kosten en betere toegankelijkheid vergeleken met rechtszaken. Een ander verschil is dat het initiatief voor mediation en de formulering van de oplossing grotendeels in handen is van de partijen zelf, wat helpt bij de acceptatie en uitvoering van de mediationovereenkomst. Er wordt ook wel betoogd dat mediation de onderlinge relaties tussen de partijen weet te herstellen, terwijl uitspraken in rechtszaken vaak door een of beide partijen als onbevredigend worden beschouwd en een gevoel van wrok of vijandigheid kunnen achterlaten. Billiet en Kurlanda zeggen: 'Mediation maakt het mogelijk voor de partijen de dialoog te hervatten en tot een echte dispuutoplossing te komen in plaats van opgesloten te raken in een conflictlogica en een confrontatie tussen een winnende en verliezende partij.'[34]

Er wordt dan ook gemeld dat slechts een klein gedeelte van de bemiddelde zaken bij een rechter belandt. Van Ginkel benoemt dat in Los Angeles 80 procent van de bemiddelde zaken in de *court-annexed mediation* in de periode 2008-2009 tot een overeenkomst zijn gekomen.[35] Billiet en Kurlanda halen Tite aan, die zegt dat recente statistieken aangeven dat tot 85 procent van de geschillen wordt opgelost via mediationsessies.[36]

Een internationale bemiddelaar moet vanzelfsprekend voor beide partijen aanvaardbaar zijn, maar hoeft niet per definitie onafhankelijk of neutraal te zijn. Voor de partijen is belangrijker dat hij kan leveren en invloed kan uitoefenen op de tegenstander. De bemiddelaar heeft meestal zo zijn eigen motieven om actief te worden. Hij beschikt normaliter over macht, instrumenten en middelen om het proces te beïnvloeden, vaak aangeduid met het begrip *leverage*. Touval en Zartman geven een overzicht van deze middelen.[37] Het belangrijkste middel is overreding (*persuasion*): het vermogen de partijen te overtuigen en hun percepties te veranderen. De kern hierbij is vrede als een aantrekkelijker toekomst te schilderen dan het voortduren van het conflict. Een ander middel is de vaardigheid concessies weten los te krijgen (*extraction*). Soms kan de bemiddelaar ook dreigen weg te lopen (*termination*) of door te gaan zonder de partij die problemen maakt. Ook kan hij proberen alternatieven voor de partijen te beperken en zo de medewerking af te dwingen (*limitation*). Bemiddelaars kunnen tevens een stelsel van straffen (*deprivation*) en beloningen (*gratification*) hanteren.

---

33 Zie voor de rol van Noorwegen: Charles, 'Fact Sheet'.
34 Billiet & Kurlanda, 'An Introduction on the Directive', 9.
35 Van Ginkel, 'Court-Annexed ADR in Los Angeles County', 199.
36 Billiet & Kurlanda, 'An Introduction on the Directive', 10.
37 Touval & Zartman, 'International Mediation in the Post-Cold War Era', 437.

Figuur 21.2: De Zuid-Afrikaanse president Nelson Mandela greep regelmatig naar mediation als vorm van conflictbemiddeling.

Niet altijd succesvol

Internationale conflictbemiddeling bestaat al lang en wordt wereldwijd toegepast. Wall en zijn medeauteurs noemen voorbeelden uit China, Maleisië en Japan.[38] Geslaagde bemiddelingspogingen zijn de vredesakkoorden in Centraal-Amerika, Mozambique en de afschaffing van de apartheid in Zuid-Afrika. Er zijn echter ook vele voorbeelden van mislukte bemiddelingspogingen: het Midden-Oosten, Sri Lanka, Soedan. In dat verband komt de vraag op hoe effectief internationale bemiddeling nu eigenlijk is en welke problemen een succesvol resultaat in de weg staan.

In de eerste plaats zijn deze te bemiddelen conflicten vaak uiterst complex. Ze hebben diepe historische en culturele wortels die een eenvoudige oplossing in de weg staan. In de tweede plaats worden ze ervaren als 'totale' oorlogen waar alleen de overwinning of uitschakeling van de tegenstander een oplossing kan bieden. In de derde plaats zijn er allerlei groepen die vanwege uiteenlopende motieven actief proberen de bemiddelingspoging te laten mislukken. Het is lastig om goed met deze spoilers om te gaan. In de vierde plaats lijken conflicten pas in een laat stadium rijp te worden voor bemiddeling, wanneer het conflict in een voor beide partijen schadelijke impasse is beland en het kwaad al is geschied. Het vijfde probleem betreft de moeilijkheid tot een adequate communicatie en onderling begrip tussen de cultureel verschillende partijen te geraken. Interculturele miscommunicatie en wanbegrip zijn belangrijke obstakels voor de interculturele mediator. Een laatste probleem is de genderverdeling binnen mediation. De rol van vrouwen is te klein waardoor genderspecifieke aspecten onvoldoende uit de verf komen

Hierna gaan we dieper in op dit zestal kernproblemen bij bemiddeling.

[38] Wall, Stark & Standifer, 'Mediation: A Current Review and Theory Development', 370–71.

Kernprobleem 1: De omstreden effectiviteit van bemiddeling

De resultaten van internationale bemiddeling door derde partijen nopen tot enige bescheidenheid. Het is lastig om cijfermatige conclusies te trekken over bemiddelingspogingen. Sommige bemiddelingen lopen aanvankelijk slecht of mislukken zelfs, maar leiden na jaren in een tweede, derde of nog latere ronde pas tot resultaten. Ook is het niet eenvoudig een goed criterium voor succes te bepalen. Is dat het zwijgen van de wapens (negatieve vrede) of moeten ook de grondoorzaken van conflict zijn weggewerkt (positieve vrede)? Sommige onderhandelingen gebeuren in het geheim of worden pas jaren later bekendgemaakt. Bij weer andere onderhandelingen lopen er diverse besprekingen tegelijkertijd (multi-track diplomacy) en is het lastig te bepalen welk type onderhandeling nu de doorslag gaf. Dan is er nog het probleem van de attributie. Hoe kan worden vastgesteld of het positieve resultaat van een bemiddelingspoging aan de poging zelf kan worden toegeschreven, of werd veroorzaakt door allerlei externe factoren die van invloed waren op het gedrag van de partijen en hun bereidheid tot een oplossing te komen?

Sommige auteurs, zoals Betts, Luttwak en Walter, hebben wel beweerd dat intrastatelijke conflicten 'immuun' zijn voor bemiddeling.[39] De belangen zijn te groot en de geschillen te wezenlijk om over te kunnen onderhandelen. Mensen zijn bereid voor hun idealen te vechten en te sterven en zijn 'niet voor rede vatbaar'. Bemiddelingspogingen zouden een snelle en definitieve afloop met een overwinning van een van de partijen slechts in de weg staan en dus niet tot een duurzaam resultaat kunnen leiden. Deze visie komt overeen met wat Hampson de pessimistische school heeft genoemd, waar diepe twijfels bestaan over de mogelijkheid van derde partijen het onderhandelingsproces positief te beïnvloeden of te helpen een vredesakkoord te bereiken.[40] Daartegenover stelt hij echter het bestaan van de interventionistische school die wel mogelijkheden ziet, hoewel er ontegenzeggelijk verschillend wordt gedacht over de vereisten voor succes.[41]

Alles overziend stelt Stedman dat bemiddeling noch een panacee noch een placebo is; het is een beleidsinstrument dat zo nu en dan wel degelijk effectief kan uitpakken.[42] Hij beweert dat tussen 1900 en 1980 de helft van alle *inter*statelijke oorlogen is beëindigd door onderhandelingen, maar dat dit maar opgaat voor 15 procent van de *intra*statelijke conflicten.[43] Andere auteurs noemen wel iets hogere cijfers, maar er bestaat een vrij algemene consensus dat het oplossen van intrastatelijke conflicten tot de moeilijkste opdrachten behoort.

Deze conflicten zijn een uitdrukking van bestaande diepgewortelde sociale, politieke, economische en culturele patronen en breukvlakken. Bestaande vertogen

39 Betts, 'Third Party Mediation'; Luttwak, 'Give War a Chance'; Walter, 'Does Conflict Beget Conflict?'
40 Hampson, 'Parent, Midwife or Accidental Executioner?'
41 Ibid., 387.
42 Stedman, 'Negotiation and Mediation in International Conflict', 342.
43 Ibid., 343.

(*discourses*) over conflict en vrede maken het werk voor bemiddelaars lastig, omdat deze de manoeuvreerruimte voor oplossingen beperken en wederzijdse stereotyperingen aanwakkeren.

Kernprobleem 2: Het totale karakter van intrastatelijk conflict

Een tweede complicatie wordt veroorzaakt door het 'totale' karakter van deze oorlogen, waarbij partijen geloven dat alleen een volledige overwinning hun overleving kan waarborgen en de vijand dus moet worden uitgeschakeld.[44] De oorzaak van het conflict ligt in de 'slechte' aard van de vijand en daarom is een vergelijk onmogelijk. Haat, verdriet, wraakgevoelens, wantrouwen en vervreemding zorgen voor verdraaiingen en mythevorming. De verschillen tussen de partijen worden aangedikt en uitvergroot. Wederzijdse vijandigheid wordt bevorderd door een pathologisch leiderschap dat vijandsbeelden en de demonisering van de andere partij oproept.

Stedman heeft het paradoxale gegeven onder woorden gebracht dat de partijen daarom de vrede soms meer vrezen dan een voortzetting van de oorlog.[45] De *fear of peace* is dan groter dan de *fear of war*. Dit berust op de angst overgeleverd te worden aan of bedrogen te worden door de tegenpartij of genoegen te moeten nemen met een halfslachtige oplossing, terwijl er al zoveel offers zijn gebracht. Dit laatste wordt wel aangeduid met de *sacrifice trap*. Een belangrijke taak van een bemiddelaar is de percepties van de conflictpartijen te veranderen, en de fears of peace te verminderen en de fears of war te laten toenemen. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren door twijfel te zaaien over de mogelijkheid van een militaire overwinning, maar ook door de twijfels en risico's bij een 'dubieuze' of riskante vrede te verminderen. Dit kan door gedetailleerde overeenkomsten te bepleiten waar alles zo nauwkeurig mogelijk is uitgewerkt. Verder kan buitenlandse betrokkenheid bij het toezicht op en de monitoring en verificatie van de afspraken twijfels wegnemen en kan er worden gewerkt aan vertrouwenwekkende maatregelen.[46]

Ook Touval en Zartman benadrukken dat de bemiddelaar in staat moet zijn de percepties van de strijdende partijen te veranderen door een andere interpretatie of positionering van de problematiek.[47] De juiste 'framing' van de onderwerpen is dan cruciaal. Overtuigingskracht is een belangrijk instrument, naast het vermogen creatieve, alternatieve voorstellen te doen en waar nodig druk (*leverage*) uit te oefenen.

Kernprobleem 3: Het omgaan met 'spoilers'

'Roofzuchtige sociale formaties' geleid door krijgsheren en 'conflictentrepreneurs' verrijken zich op basis van geweld en criminele praktijken ten koste van de bevol-

44 Stedman, 'Negotiation and Mediation in International Conflict', 342, 349-351.
45 Ibid.
46 Ibid., 351-356.
47 Touval & Zartman, 'International Mediation in the Post-Cold War Era'.

king en hebben er belang bij conflicten te continueren.[48] Bewust gecreëerde chaos en wanorde vormen een ideale dekmantel voor illegale praktijken. Dergelijke figuren zullen dan ook proberen de bemiddelingspogingen richting vrede te frustreren en te ondermijnen. Partijen kunnen het vredesproces ook tegenwerken omdat ze inhoudelijke bezwaren hebben tegen de verwachte uitkomst of denken dat hun legitieme eisen onvoldoende ingewilligd worden. Ook kan men de onderhandelingsperiode voor geheel andere redenen willen gebruiken, zonder daadwerkelijk een overeenkomst te willen bereiken, zoals hergroepering en herbewapening van troepen, de internationalisering van het conflict, het verwerven van erkenning en legitimiteit. Al deze personen die om wat voor redenen dan ook het vredesproces belemmeren, worden in de Engelstalige literatuur spoilers genoemd.

Stedman, en Newman en Richmond stellen dat elk vredesproces zijn eigen spoilers creëert en dat spoiling bij de dynamiek van hedendaagse vredesprocessen behoort.[49] Newman en Richmond omschrijven spoilers en spoiling als 'groepen en tactieken die actief een conflictovereenkomst proberen te verhinderen, vertragen of ondermijnen door een variëteit aan middelen en vanwege uiteenlopende motieven.'[50] Deze auteurs wijzen erop dat het begrip spoiler een normatieve lading heeft en vaak in een bepaalde context of vanuit bepaalde opvattingen wordt geconstrueerd. In het westen bestaat bijvoorbeeld een voorkeur voor een *liberal peace*, waarbij de uitkomst gebaseerd is op noties van westerse democratie, economische ontwikkeling met vrije en globaliserende markten naar westerse leest, en dito respect voor de mensenrechten en de rechtsstaat.[51] Partijen die hieraan niet willen meewerken, lopen al snel het risico als spoiler te worden betiteld, zonder dat goed gekeken is naar hun eigenlijke bezwaren die vaak op bepaalde eigen culturele interpretaties zijn gestoeld.

Niettemin zijn er vele voorbeelden waarin spoilers erin geslaagd zijn vredesonderhandelingen aanzienlijk te frustreren of zelfs geheel te laten mislukken. De laatste jaren is daarom veel aandacht besteed aan de vraag hoe met spoilers om te gaan. Stedman onderscheidt verschillende soorten spoilers en beveelt voor ieder type een verschillende aanpak aan (spoilermanagement). Dit vereist een goed begrip van het conflict en de beweegredenen van de spoilers.[52] Het is natuurlijk wel nodig onderscheid te maken tussen gewone *politics* of pogingen het proces te sturen aan de ene kant en spoiling aan de andere kant. Dit is lang niet altijd eenvoudig, omdat spoilers vaak gewoon aan het proces lijken mee te doen en vanuit heimelijkheid opereren.

---

48 Goodhand & Hulme, 'From Wars to Complex Political Emergencies'.

49 Stedman, 'Spoiler Problems in Peace Processes'; Newman & Richmond, *Challenges to peacebuilding*.

50 Newman & Richmond, *Challenges to peacebuilding*, 1.

51 Ibid.

52 Stedman, 'Spoiler Problems in Peace Processes'.

Kernprobleem 4: De juiste timing van bemiddeling

Er is een intensief debat over de juiste timing van de bemiddeling. De opvattingen van Touval en Zartman zijn in dit geval interessant.[53] Zij beweren dat een conflict rijp moet zijn voor bemiddeling, anders zijn de kansen op succes gering. Zolang partijen denken dat ze met geweld een militaire overwinning kunnen behalen, is een bemiddelingspoging volgens deze auteurs vruchteloos. Bij een capitulatie van de tegenpartij is de overwinning immers compleet, terwijl bij een onderhandeling er naar een compromis moet worden gezocht.

De bemiddelaar moet dus bij de strijdende partijen de perceptie cultiveren dat het conflict een ondraaglijke situatie heeft bereikt en dat het onmogelijk is zonder bemiddeling uit de ontstane impasse te geraken, die voor beide partijen al uiterst schadelijk is en alleen maar verkeerd kan aflopen. Zij duiden dit aan met het bekend geworden begrip *mutually hurting stalemate*.[54] Er zijn gevallen bekend dat de bemiddelaars zelf bijdroegen aan de ernst van de situatie door bijvoorbeeld te stellen dat sancties in het verschiet lagen of door een vierde partij daarmee te laten dreigen. Tegenover de mutually hurting stalemate schetsen de bemiddelaars dan een aantrekkelijker mogelijkheid voor een uitkomst of oplossing: de *mutually enticing opportunity*.

Het nadeel van het wachten op de mutually hurting stalemate zijn de hoge humanitaire kosten van het doorgaan met het conflict totdat de ondraaglijke situatie daadwerkelijk bereikt is, of althans geloofwaardig kan worden gemaakt. In dit opzicht hebben diverse auteurs gepleit voor een eerdere aanpak. De secretaris-generaal van de VN stelt in zijn rapport:

> Het concept [van een hurting stalemate] is nu geherformuleerd om de rol in aanmerking te nemen die derde partijen kunnen spelen in het cultiveren en bevorderen van rijpheid in een vroege fase door de introductie van nieuwe ideeën, kundigheden, hulpbronnen en creativiteit.[55]

Hij waarschuwt dat 'hoe langer een conflict voortduurt, hoe hardnekkiger het wordt, waarbij de oplossing alleen maar moeilijker wordt en de impact op mensen, gemeenschappen, staats- en (sub)regionale instituties steeds meer verwoestend, en de kosten voor wederopbouw alsmaar hoger.'[56]

---

53 Touval & Zartman, 'International Mediation in the Post-Cold War Era'.

54 Ibid.

55 United Nations Security Council, 'Report of the Secretary-General on Enhancing Mediation and Its Support Activities', 6.

56 Ibid., 5.

Kernprobleem 5: Culturele determinanten van bemiddeling

Een laatste complicatie bij internationale conflictbemiddeling zijn de culturele verschillen tussen de partijen onderling en de partijen en de externe onderhandelaar. In de literatuur wordt gesuggereerd dat hierdoor gemakkelijk miscommunicatie en misverstanden kunnen ontstaan, die het effect van de bemiddelingspoging negatief beïnvloeden. Salem beschrijft bijvoorbeeld hoe westerse en islamitische opvattingen over vrede, oorlog en gerechtigheid sterk verschillen.[57] Waar in het christendom oorlog, strijd en pijn bijna altijd als iets negatiefs worden beschouwd, is dit in islamitische en andere religies lang niet altijd het geval. Ook stelt hij dat vrede of een vergelijk voor de *haves* een veel aantrekkelijker optie is dan voor de *have-nots*. Vrede en conflictoplossing kunnen gezien worden als imperialistische strategieën (zoals de Pax Romana, de Pax Brittanica en de Pax Americana) om tegenstanders uit te schakelen die de verwerping van de status quo propageren. Voor hen die worden overheerst, is vrede misschien eerder iets wat vermeden moet worden dan geambieerd, aldus Salem.

Cohen gaat in op de problemen die kunnen ontstaan bij onderhandelingen tussen mensen met verschillende culturele achtergronden.[58] Ook hij duidt op de verschillende interpretaties of connotaties van fundamentele begrippen zoals contract, concessie en compromis. Hij beschrijft verder de *high-context*- en *low-context*-communicatie. De eerste vorm geeft veel aandacht aan context en de juiste inbedding. Relaties, beleefdheden, formaliteiten en procedure zijn van belang. Bij low-contextcommunicatie worden deze als onnodige ballast beschouwd. Hier verkiest men liever een directe aanpak zonder omwegen. Wanneer mensen uit een high-context- en low-contextcultuur met elkaar moeten onderhandelen, kan dit tot allerlei grote problemen en fricties leiden. Daarom is culturele sensitiviteit een belangrijke eigenschap voor bemiddelaars om hun werk tot een goed einde te brengen.[59]

Kernprobleem 6: Bemiddeling en gender

Voorvloeiend uit het vijfde kernprobleem is de vraag wie nou de juiste bemiddelaar is. Naast allerlei vrij evidente eigenschappen zoals kennis van het conflict, kennis van onderhandelings- en bemiddelingstechnieken, inlevingsvermogen, geduld enzovoort, is er ook steeds meer aandacht gekomen voor de invloed van culturele diversiteit en gender, mede naar aanleiding van het bredere debat over inclusie en de

57 Salem, 'A Critique of Western Conflict Resolution from a Non-Western Perspective', 12–13.

58 Cohen, 'Negotiating Across Cultures'.

59 Het begrip *woke* verwijst naar een beweging of houding die zich bewust is en aandacht geeft aan politieke en sociale problemen rondom discriminatie, racisme, onderdrukking en sociale onrechtvaardigheid. Het kwam onder meer op in de context van Black Lives Matter-beweging, maar ook in debatten over slavernij en genderidentiteit.

recente *woke*-beweging. Is de samenstelling van de mediation rosters wel evenwichtig in termen van diversiteit en gender?

Ik zal me hier beperken tot het genderaspect, mede gelet op Resolutie 1325 van de Veiligheidsraad die al in 2000 het belang benadrukte van de gelijke deelname en volledige betrokkenheid van vrouwen in alle pogingen tot het handhaven van de vrede en veiligheid, en ook wees op de noodzaak hun rol in de besluitvorming bij conflictpreventie en -oplossing te vergroten.[60] In de praktijk zijn er voldoende aanwijzingen dat vrouwen belangrijke capaciteiten kunnen bijdragen aan deze taken. Volgens Kolb en Coolidge zijn vrouwen bij onderhandelingen meer op relaties, capaciteiten en empowerment van anderen gericht en beter in probleemoplossing via dialoog dan mannen.[61] Andere studies tonen aan dat vrouwen andere conflictervaringen inbrengen, verschillende belangengroepen vertegenwoordigen, en andere prioriteiten stellen voor vredesopbouw en rehabilitatie. Ze kunnen ook beter coalities vormen die diepere politieke, etnische en religieuze verschillen overbruggen. Daarnaast kunnen ze zorgen voor een breder mandaat en meer publieke steun voor vredesonderhandelingen.[62] Potter noemt verder hun capaciteit om te netwerken, communicatiekanalen open te houden, en meer in het algemeen een middenpositie te bewaren, terwijl mannen zich vaker onverzettelijk opstellen.[63] Ondanks deze mogelijke bijdragen wordt slechts 6,5 procent van de VN-topposities in vredesstichting en -opbouw door een vrouw bezet[64] terwijl de situatie bij de EU ook nog zeer te wensen overlaat – hoewel er op papier wel aandacht aan wordt geschonken door onder andere het *EU Concept on mediation and dialogue*, het EEAS Mediation Support Project, en er ook praktische richtlijnen zijn geformuleerd.[65]

Niettemin is er nog een lange weg te gaan voordat er een acceptabele positie is bereikt voor wat betreft gendergelijkheid en -sensitiviteit bij internationale bemiddelingen. Behalve de samenstelling van de bemiddelingsteams is het ook van belang na te gaan of de partijen aan tafel wel representatief zijn voor de bevolkingen die ze zeggen te vertegenwoordigen. Maar al te vaak zijn dit ook bepaalde elitegroepen met macht, die niet per se het algehele belang van de bevolking voor ogen hebben.

---

60 United Nations Security Council, 'Resolution 1325'.

61 Aangehaald in: Boyer et al., 'Gender and Negotiation'.

62 Bouta, et al., *Gender, conflict, and development*, 2004, 52, https://doi.org/10.1596/0-8213-5968-1; Naraghi-Anderlini, *Women at the peace table*; Rehn & Johnson-Sirleaf, *Women, war, peace*.

63 Potter, *Gender sensitivity*, 62-63.

64 Potter, *We the women*, 4.

65 Council of the European Union, *Concept of Strengthening EU Mediation and Dialogue Capacities*; European External Action, *Factsheet*.

Conclusie

Bemiddeling wordt steeds meer gebruikt als een instrument bij de oplossing van intrastatelijke conflicten. Hoewel er wel enige successen zijn geboekt, zijn de resultaten vooralsnog bescheiden te noemen. In dit artikel zijn zes kernproblemen van bemiddeling bij intrastatelijke conflicten behandeld. In de eerste plaats liggen aan deze conflicten vaak complexe en diepgewortelde problemen ten grondslag, waarvoor geen eenvoudige oplossingen voorhanden zijn. Een tweede complicatie is dat deze conflicten het karakter hebben van een totale oorlog, waardoor de partijen weigeren een compromis te aanvaarden. Een derde probleem is het optreden van spoilers die er belang bij hebben de bemiddelingspoging te torpederen. Een vierde probleem is dat de tijd pas rijp lijkt voor onderhandelingen als het conflict zich al in een vergevorderd stadium bevindt. Tot slot wordt bemiddeling bij internationale conflicten bemoeilijkt door problemen bij de communicatie en het onderlinge begrip tussen partijen uit verschillende culturen. De specifieke bijdrage die vrouwen kunnen leveren wordt in de praktijk nog steeds ondergewaardeerd.

Kernpunten

- Definitie en relevantie van conflictbemiddeling.
- De rol van conflictbemiddeling in het VN-Handvest en bij de EU.
- Effectiviteit van conflictbemiddeling.
- Obstakels bij conflictbemiddeling.
- De rol van cultuur bij conflictbemiddeling.

Kernvragen

- Wat zijn de belangrijkste ontwikkelingen op het terrein van internationaal gewapend conflict die de hedendaagse context vormen van te ondernemen bemiddelingspogingen?
- Wat zijn de belangrijkste kenmerken van internationale conflictbemiddeling?
- Wat zijn de sterke en zwakke kanten van internationale conflictbemiddeling?
- Wat zijn spoilers en hoe kunnen die bemiddelingspogingen frustreren?
- Met welke ‘nieuwe’ uitdagingen heeft internationale conflictbemiddeling te maken?

Aanbevolen literatuur

Betts, W. 'Third Party Mediation: An Obstacle to Peace in Nagorno Karabakh.' *SAIS Review (1989-2003)* 19, nr. 2 (1999): 161-83. http://www.jstor.org/stable/45345845

Cohen, R. 'Negotiating Across Cultures'. In *Turbulent Peace: The Challenges of Managing International Conflict*, onder redactie van C.A. Crocker, F.O. Hampson & P.R. Aall, 469-81. Washington D.C.: United States Institute of Peace, 2001.

Stedman, S.J. 'Spoiler Problems in Peace Processes'. In *Nationalism and Ethnic Conflict*, onder redactie van M.E. Brown, O.R. Coté Jr., S.M. Lynn-Jones & S.E. Miller, 366-414. The MIT Press, 2001.

Touval, S. & I.W. Zartman. 'International Mediation in the Post-Cold War Era'. In *Turbulent Peace: The Challenges of Managing International Conflict*, onder redactie van C.A. Crocker, F.O. Hampson & P.R. Aall, 427-43. Washington D.C.: United States Institute of Peace, 2001.

Wall, J.A., J.B. Stark & R.L. Standifer. 'Mediation: A Current Review and Theory Development'. *The Journal of Conflict Resolution* 45, nr. 3 (2001): 370-91. https://www.jstor.org/stable/3176150.

HOOFDSTUK 22

Internationale vredesoperaties met een militaire component

Georg Frerks[1]

Inleiding

Dit hoofdstuk bespreekt de ontwikkeling van de vredesoperaties van de Verenigde Naties (VN) na de Tweede Wereldoorlog en de politieke, militair-strategische en operationele uitdagingen waarvoor deze zich vandaag de dag geplaatst zien. Dit hoofdstuk veronderstelt de inhoud van hoofdstuk 15 'Mondiale veiligheidssamenwerking: Verenigde Naties' over het ontstaan, het Handvest en de instituties van de VN als bekend en richt zich specifiek op de vredesoperaties en hun militaire aspect. In de tweede paragraaf van dit hoofdstuk bespreken wij kort de antecedenten van de VN-vredesoperaties en waarom het Handvest kan worden beschouwd als de ruggengraat van alle huidige vredesoperaties. De derde paragraaf behandelt verschillende generaties van VN-vredesoperaties, en hoe de huidige situatie in dat perspectief kan worden gekenschetst. De vierde paragraaf gaat in op de uitdagingen die worden veroorzaakt door het huidige 'conflictlandschap', de spanningen tussen een interne interventie en de lokale context, en militair-operationele kwesties – kort gezegd: problemen op macro-, meso- en microniveau. De vijfde paragraaf gaat in op het succes en falen van de vredesoperaties en de laatste paragraaf behandelt de diverse hervormingen die zijn ondernomen om aan diverse uitdagingen het hoofd te bieden.

Antecedenten

De negentiende eeuw en de Haagse vredesconferenties

Een heel vroeg voorbeeld van een internationale vredesmissie is de Zweeds-Noorse eenheid die in de jaren 1849-1850 intervenieert in de eerste Sleeswijk-Holsteinoorlog tussen Denemarken en Noord-Duitsland over het bezit van de hertogdommen Sleeswijk en Holstein. Omdat Europa in de tweede helft van de negentiende eeuw

[1] Georg Frerks heeft bij het schrijven van dit hoofdstuk gebruikgemaakt van een eerdere publicatie: Georg Frerks, 'Peace Operations in a Changed "Warscape"'.

voortdurend geteisterd wordt door allerlei gewapende conflicten, probeert men aan het einde van de negentiende eeuw internationaal pogingen in het werk te stellen om conflicten vredelievend op te lossen in plaats van door oorlogen. Hierbij kunnen genoemd worden de **Eerste en Tweede Internationale Vredesconferentie van Den Haag** (1899 en 1907), waarbij verdragen en protocollen voor de vreedzame beslechting van conflicten en het gebruik van wapens worden gesloten en onder meer het Internationale Hof van Arbitrage en het Internationaal Gerechtshof worden opgericht.

Ook nemen in die jaren het vredesactivisme en het pacifisme toe. Een bekende vertegenwoordiger is de invloedrijke Oostenrijks-Boheemse pacifiste en schrijfster Bertha von Suttner, die in 1905 als eerste vrouw de Nobelprijs voor de Vrede krijgt. Haar anti-oorlogsroman *De wapens neer!* (1889) trekt veel aandacht en ze is een van de grondleggers van de internationale vredesbeweging.[2] Ze is bevriend met Alfred Nobel en heeft hem met haar ideeën beïnvloed, inclusief – volgens diverse bronnen – het initiatief voor de Nobelprijs voor de Vrede.

De Volkenbond

Na de verwoestingen van de Eerste Wereldoorlog krijgt het streven naar vreedzame conflictoplossing een nieuwe impuls. Gebaseerd op het **Veertien Punten-plan** voor een gelijkwaardige vrede in Europa van de Amerikaanse president Woodrow Wilson én op zijn initiatief werd het Convenant voor de Volkenbond toegevoegd aan de Vrede van Versailles.[3] Daarmee was op 10 januari 1920 op de Parijse Vredesconferentie de totstandkoming en inwerkingtreding van de **Volkenbond** een feit. Het mandaat van de Volkenbond leek veel op dat van de VN later en luidde: 'de territoriale integriteit en bestaande politieke onafhankelijkheid van alle leden te respecteren en te beschermen tegen agressie van buiten'.[4] De Volkenbond streefde ook ontwapening na onder erkenning dat 'het handhaven van vrede de vermindering van nationale bewapening vereist tot het laagste punt dat verenigbaar is met de nationale veiligheid.'[5] Zo werd de Volkenbond de eerste internationale organisatie voor collectieve veiligheid en handhaving van wereldvrede. Het hoofdkwartier werd gevestigd in Genève.

De Volkenbond slaagde erin een aantal conflicten in de wereld te helpen oplossen. Zo werd er een multinationale vredeshandhavende macht naar Saarland gestuurd in 1934-1935 en een monitoring missie na de Spaanse Burgeroorlog in 1938-1939. De Volkenbond was echter onmachtig om het grootste veiligheidsrisico van nazi-Duitsland aan te pakken. Bovendien kreeg zij te maken met voortdurende interne institutionele en politieke problemen die haar effectiviteit belemmerden.

---

2 Bertha von Suttner, *De wapens neer!*, 1889.

3 League of Nations, 'The Covenant of the League of Nations'.

4 Ibid.

5 Ibid., artikel 10, artikel 8.

Figuur 22.1: Bertha von Suttner (1843-1914).

Een belangrijke factor was dat de Verenigde Staten uiteindelijk geen lid werden van de Volkenbond, ondanks de aanvankelijke inspanningen van president Wilson. De Volkenbond heeft het uitbreken van de Tweede Wereldoorlog niet kunnen voorkomen.

De Verenigde Naties

Daarna zien we een hernieuwde impuls om tot een effectieve, vreedzame wereldordening te komen in de vorm van de **Verenigde Naties** met allerlei onderdelen van de naoorlogse internationale architectuur (UNCTAD, UNDP, WHO, FAO, enzovoort), die met wisselend succes de geschiedenis tot en met vandaag mede hebben beïnvloed en soms als een succes kunnen worden aangemerkt en soms als een vrij forse mislukking.

Deze redelijk progressieve en liberale naoorlogse ordening had zeker een westerse inslag: ze kwam uit de koker van de Roosevelts en hun entourage, maar weerspiegelde ook wel degelijk de ambities van die tijd, inclusief het streven het kolonialisme af te schaffen en volkeren het recht op zelfbeschikking te geven, bescherming van de mensenrechten (later culminerend in de **Universele Verklaring van de Rechten van de Mens**) en het recht op ontwikkeling. Hierin waren de Verenigde Staten behoorlijk uitgesproken en vooruitstrevend (Nederland wankelde toen als kolonisator op zijn laatste benen en liep fors achter op het discours binnen het internationale krachtenveld).

Het VN-Handvest verbood oorlog ten principale (behalve ter zelfverdediging bij agressie) en investeerde sterk in de preventie van conflict en de vreedzame oplossing van internationale geschillen.[6] Daarvoor werden allerlei mogelijkheden en middelen vastgesteld in de hoofstukken VI (vreedzaam) en VII (met gebruik van dwang of geweld) van het Handvest. Hoofdstuk VIII bood de mogelijkheid regionale organisaties op te zetten zoals de NAVO, Afrikaanse Unie, ECOWAS, enzovoort. In bepaalde gevallen kan de Veiligheidsraad VN-lidstaten oproepen 'alle noodzakelijke middelen' in te zetten: de coalitions of the able and willing, die – als ze daarvoor het mandaat hebben gekregen van de Veiligheidsraad – ook dwangmiddelen kunnen inzetten, zoals geregeld in hoofdstuk VII. Tot op de dag van vandaag zijn hoofdstuk VII en de daarin omschreven procedures de enige legale manier om geweld in te zetten tegen bedreigingen van de vrede of agressie via een mandaat van de Veiligheidsraad. Zoals opgemerkt door Bellamy en Williams gebruikte of definieerde het Handvest zelf het begrip vredeshandhaving of vredesoperatie niet.[7]

Door het uitbreken van de **Koude Oorlog** raakte de effectiviteit van de VN steeds meer belemmerd door de geopolitieke tegenstellingen en het vetorecht van de permanente leden van de Veiligheidsraad, hoewel er wel een aantal succesvolle vredeshandhavingsmissies werden uitgevoerd en er bij diverse conflicten werd bemiddeld. Na het einde van de Koude Oorlog kon de VN actiever worden en zagen we een sterke toename van het aantal vredesmissies (ruim drie keer zo veel in de laatste 25 jaar dan in de 45 jaar daarvoor).

Naast de **VN-vredesoperaties** zijn er ook een behoorlijk **aantal niet-VN-missies** geweest, dat wil zeggen: missies die niet op initiatief of onder commando van een VN-bevelhebber zijn uitgevoerd. Dit kunnen missies zijn die door een regionale internationale organisatie worden uitgevoerd zoals de Afrikaanse Unie, de NAVO of ECOWAS of een bepaalde groep lidstaten. Dit gebeurt meestal op verzoek van de VN, maar kan ook op eigen initiatief plaatsvinden, bijvoorbeeld wanneer de VN verlamd is door interne tegenstellingen. Dit is geregeld in artikel 52 van het Handvest. Deze missies kunnen alleen vreedzame middelen inzetten. Bij het gebruik van geweld is altijd goedkeuring van de VN vereist zoals vastgelegd in artikel 53 van het Handvest, hoewel dat principe een aantal keren niet is gehandhaafd zoals bij de inval in Kosovo en Irak. Daarmee zijn dergelijke missies volgens het internationale recht in feite illegaal.

In totaal is het aantal VN-missies groter dan het aantal niet-VN-missies, hoewel er wel een trend is richting ***local solutions for local problems***. De gedachte is dat missies uit de regio zelf beter in staat zijn in de lokale context te opereren. Echter, ook hier kunnen de motieven van naaste buren – en zeker regionale grootmachten

6 Verenigde Naties, 'VN-Handvest'; zie voor meer details over de VN hoofdstuk 15 van dit boek.
7 Bellamy & Williams, *Understanding Peacekeeping*, 14.

Figuur 22.2: Voorbereidingen voor de eerste luchtaanval van operatie Allied Force in Kosovo, uitgevoerd door de NAVO. Het gebruik van geweld was bij deze missie niet goedgekeurd door de VN en daarom in feite illegaal.

zoals Zuid-Afrika of India – wel degelijk in twijfel worden getrokken door de betrokken landen.

Generaties van vredesoperaties

Conceptuele problemen en het begrip generaties van vredesoperaties

Alvorens de VN-vredesoperaties aan een nadere blik te onderwerpen, moeten er eerst een aantal conceptuele opmerkingen worden geplaatst. De belangrijkste is wel dat het begrip **vredesoperaties** ambigu of dubbelzinnig is. Diehl en Balas stellen bijvoorbeeld: 'discussies over vredesoperaties zijn notoir vanwege hun conceptuele warrigheid.'[8] Bellamy en Williams zeggen dat dit te maken heeft met uiteenlopende politieke opvattingen en belangen van de lidstaten, en de verschillende taken, activi-

[8] Diehl & Balas, *Peace operations*, 3.

teiten en functies die de verschillende politieke actoren – onder wie de VN zelf – in de loop van de tijd onder vredesoperaties hebben geschaard.[9]

Een manier om met deze verwarring om te gaan is om vredesoperaties in verschillende **generaties** onder te brengen. Dit lost het probleem echter niet volledig op, omdat volgens Bellamy en Williams zulke categoriseringen een eigen leven kunnen gaan leiden, los van de werkelijkheid. In concrete vredesoperaties kunnen taken en activiteiten immers verschuiven, of tegelijkertijd of in wisselende volgorden worden uitgevoerd.[10] Daarom is de notie van generatie slechts een analytisch hulpmiddel. Op deze manier wordt die hieronder gehanteerd.

De eerste generatie

In mei 1948 werd de **United Nations Truce Supervision Organization** (UNTSO) opgericht: de eerste vredeshandhavende operatie van de VN met als taak de wapenstilstand tussen Israël en zijn Arabische buren te monitoren. Sindsdien zijn de militaire waarnemers van de UNTSO in het Midden-Oosten om staakt-het-vuren te monitoren, wapenstilstanden te superviseren en te voorkomen dat geïsoleerde incidenten konden escaleren, alsook andere vredeshandhavende missies te ondersteunen hun mandaten te vervullen. In de daaropvolgende jaren tot het einde van de Koude Oorlog heeft de VN achttien van dergelijke vredeshandhavende missies uitgevoerd.

Gedurende de Koude Oorlog was het moeilijk consensus in de VN Veiligheidsraad te krijgen over vredesoperaties vanwege de tegenstellingen tussen de twee supermachten, de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie, of meer in het algemeen tussen het kapitalistische en communistische blok. De vredesbewarende missies uit die periode worden vaak omschreven als traditionele of eerste-generatie-vredeshandhaving. Zij werden gekenmerkt door drie basisprincipes die onderling samenhangen en elkaar versterken: (1) instemming van de strijdende partijen, (2) onpartijdigheid, en (3) geen gebruik van geweld.

Deze vredeshandhavende operaties hadden oorspronkelijk drie doelstellingen: (1) het scheiden van de strijdende partijen, (2) het monitoren van het staakt-het-vuren, en (3) het opzetten van een bufferzone tussen de partijen.

Deze operaties werden in het algemeen opgezet nadat het conflict was uitgebroken en het geweld was gestopt, en het ging vooral om interstatelijke conflicten. De troepen werden ingezet om een oplaaien van het geweld te voorkomen en te werken aan een omgeving waar het onderliggende dispuut kon worden opgelost. De vredeshandhavers waren onpartijdig, en omdat ze aanwezig waren met instemming van de conflictpartijen was er geen of weinig militaire capaciteit in de zin van bewapening vereist. Sommige missies waren zelfs geheel onbewapend. Bij deze

9 Bellamy & Williams, *Understanding Peacekeeping*, 14.
10 Ibid., 16.

missies werd gecontroleerd of de afspraken werden nagekomen en werd er gewerkt aan vertrouwenwekkende maatregelen, maar de medewerking van de partijen kon niet met geweld worden afgedwongen. In die zin werd de soevereiniteit van de partijen gerespecteerd; er was ook geen sprake van inmenging in binnenlandse aangelegenheden. De vredesmissies van deze eerste generatie hadden geen of maar weinig preventieve oogmerken, behalve dan te voorkomen dat het conflict opnieuw zou oplaaien.

De tweede generatie

Zoals opgemerkt door Diehl en Druckman:

> Grofweg samenvallend met het einde van de Koude Oorlog, ontwikkelde de traditionele vredeshandhaving zich verder en begon ze een bredere groep van missies te omvatten behalve het alleen maar voorkomen van een hervatting van het geweld. Deze trend werd wel aangeduid met 'nieuwe vredeshandhaving' of 'tweede-generatie-' missies om ze te onderscheiden van hun voorgangers.[11]

Deze missies hadden meer gevarieerde doelstellingen en werden '**multidimensionele**' of '**multimandaat**'-missies genoemd. Vaak was er geen staakt-het-vurenovereenkomst om te handhaven en ook geen instemming van de strijdende partijen. De conflicten waren meestal intrastatelijk en vanwege het gebrek aan consensus raakte de vredesmissie niet zelden zelf betrokken bij het conflict, of werd ze zelfs een conflictpartij. Vergeleken met de eerste generatie waren deze missies ambitieuzer, maar in de praktijk waren de resultaten gemengd. Sommige liepen zelfs uit op mislukkingen, zoals bij Somalië, Rwanda en Bosnië.

De derde generatie

De nog ambitieuzere derde generatie vredesoperaties kwam op vanaf het midden van de jaren negentig. Naast stabilisatie, dat wil zeggen het brengen van een zekere mate van veiligheid en openbare orde, beoogden deze missies de wederopbouw van falende staten. Deze ***state-building*** missies bekommerden zich om allerlei sferen van publieke activiteit en hadden zowel militair als civiel personeel. Veel van deze missies bestonden uit regionale arrangementen waar de uitvoering van de missie plaatsvond onder de verantwoordelijkheid van een regionale organisatie (conform hoofdstuk VIII van het Handvest), of werd gedaan door VN- en regionale troepen gezamenlijk, ook wel hybride missies genoemd.

Activiteiten van dergelijke missies betroffen het opleggen of afdwingen van vrede (***peace enforcement***): deze missies hadden een 'robuust' mandaat dat: (1) het gebruik van geweld of dwang toestond; (2) vredesopbouw gericht op conflictoplos-

[11] Diehl & Druckman, 'Peace Operation Success', 216.

sing en het verwijderen van de grondoorzaken van conflict; en (3) staatsopbouw om de staat te versterken zijn noodzakelijke functies uit te voeren en zogeheten essentiële politieke goederen aan de bevolking te leveren.[12] Volgens Rotberg falen staten niet zomaar, maar is dit het resultaat van menselijke factoren (*human agency*). Slecht leiderschap en wanbestuur zijn kernoorzaken bij staatsfalen.[13] Hoewel dit op zich de mogelijkheid opent staatsfalen aan te pakken, moet tegelijkertijd erkend worden dat dit soort processen zich over een lange periode hebben ontwikkeld en het gevolg zijn van een complexe set omstandigheden die praktische oplossingen op de korte termijn bemoeilijken.

Door deze combinatie van stabilisatie-, vredes- en staatsopbouwtaken zijn derdegeneratiemissies uitermate complex en moeilijk tot een goed einde te brengen. De mislukkingen van de internationale missies in Afghanistan en Irak zijn hier voorbeelden van. Op zijn website geeft de VN zelf toe dat:

> vredeshandhaving tegen verschillende uitdagingen aanloopt, die de mogelijkheid ondermijnen om haar mandaat uit te voeren. Politieke oplossingen zijn vaak afwezig en de missies schijnen mandaten te hebben die tekortschieten in focus en heldere prioriteiten. Complexe dreigingen in uiteenlopende omgevingen veroorzaken een toename in doden en gewonden onder vredeshandhavers, en missies hebben soms te weinig personeel en uitrusting om aan deze dreigingen tegemoet te komen. Vredeshandhavingoperaties hebben ook moeite gehad om hun beschermingsmandaat waar te maken en om aan duurzame vrede op de lange termijn bij te dragen en coherentie te bereiken met andere actoren die in dezelfde context opereren.[14]

Hierna gaan we verder in op de problemen die deze hedendaagse missies ervaren, maar eerst is het goed om een beeld te krijgen van de hedendaagse 'missiepraktijk'. Ondanks alle mogelijke kritiek en praktijkproblemen zijn VN- en andere vredesmissies een noodzakelijke realiteit en ze zullen dat in de nabije toekomst ook blijven. Daarom geef ik in tabel 22.1 een aantal kerngegevens over deze missies. Hoewel dit uiteraard een momentopname is die aan verandering onderhevig is, geeft het wel een indruk van de orde van grootte en het belang van deze missies.

Kerngegevens hedendaagse missies[15]

In totaal heeft de VN sinds 1948 71 vredesoperaties uitgevoerd, waarvan er in november 2021 nog 12 liepen (zie tabel 22.1). In deze missies was per november 2021 een totaal van 74.329 man geüniformeerd personeel actief geleverd door 121 troepen leverende landen (*troop*

12 Rotberg, 'The Challenge of Weak, Failing, and Collapsed States'.
13 Ibid., 91-92.
14 United Nations Peacekeeping, 'Reforming Peacekeeping'.
15 United Nations Peacekeeping, 'United Nations Peacekeeping Operations Fact Sheet'.

contributing countries: TCC's), waarvan 7.266 man politiepersoneel. Daarnaast waren er internationaal en lokaal civiel personeel en VN-vrijwilligers bij betrokken, waarmee het totaal aan inzet uitkwam op 87.572 man. Nederland stond op plaats 62, met 85 man uitgezonden personeel. Het is van belang te realiseren dat niet alle TCC's eenzelfde bijdrage kunnen leveren. Armere landen kunnen vaak louter personeel bieden, terwijl die veelal een goede uitrusting en moderne wapens ontberen. Ook bepaalde capaciteiten zoals hoogwaardige intelligence, communicatiemiddelen en luchtsteun kunnen maar door een beperkt aantal landen worden geleverd. Het goedgekeurde budget voor deze missies bedroeg voor de periode juli 2021 t/m juni 2022 ongeveer 6,3 miljard dollar.

UNTSO	UN Truce Supervision Organization	1948
UNMOGIP	UN Military Observer Group in India and Pakistan	1949
UNFICYP	UN Peacekeeping Force in Cyprus	1964
UNDOF	UN Disengagement Observer Force	1974
UNIFIL	UN Interim Force in Lebanon	1978
MINURSO	UN Mission for the Referendum in Western Sahara	1991
UNMIK	UN Interim Administration Mission in Kosovo	1999
MONUSCO	UN Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo	2010
UNISFA	UN Interim Security Force for Abyei	2011
UNMISS	UN Mission in the Republic of South Sudan	2011
MINUSMA	UN Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali	2013
MINUSCA	UN Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic	2014

Tabel 22.1: VN-missies per 30 november 2021

Behalve deze lopende missies heeft de VN in het verleden nog 59 andere missies uitgevoerd.[16] In de VN-missies zijn tot 31 oktober 2022 meer dan 4266 doden te betreuren geweest, waarvan ruim een derde door ziekte, bijna een derde door ongelukken en de rest door aanslagen en ander geweld.[17]

[16] Voor een overzicht, zie: United Nations Peacekeeping, 'DATA'.
[17] United Nations Peacekeeping, 'Fatalities'.

Uitdagingen en problemen, contradicties en dilemma's

Vredesmissies lopen tegen allerlei **uitdagingen** aan. Sommige liggen op macroniveau en hebben te maken met de veranderende aard van conflict en oorlog, of ze vinden hun oorsprong in de verslechterende wederzijdse geopolitieke verhoudingen en onderling vijandige percepties die tot meningsverschillen in de VN Veiligheidsraad leiden. Er zijn ook problemen op mesoniveau die voortkomen uit het gegeven dat er sprake is van een externe interventie in een lokale context – wat uiteraard voor allerlei spanningen en aansluitingsproblemen zorgt. Weer andere zijn militair-operationeel van aard en bijvoorbeeld inherent aan missies die bestaan uit soldaten van meerdere TCC's en daarmee verbonden problemen in coherentie en coördinatie die de effectiviteit van operaties belemmeren.

Aangezien we in dit hoofdstuk niet alle problemen kunnen behandelen waar VN-missies mee te maken hebben, zijn alleen de belangrijkste uitgekozen. Hoewel zo'n keuze in zekere zin arbitrair is, is ze wel gegrondvest op recente literatuur over de ontwikkelingen in VN-operaties. Hierna worden deze drie categorieën van uitdagingen nader besproken.

Macroproblemen

Nieuwe veiligheidsdreigingen[18]

De vroegere, duidelijke veiligheidsdreiging van een eenduidige, communistische vijand behoort tot het verleden. Veiligheidspercepties zijn reeds in het midden van de jaren 1990 verschoven van een staatsgecentreerde perceptie naar één waarin ook aandacht bestond voor de menselijke veiligheid.[19] De Copenhagen School breidde de oorspronkelijk beperkte notie van fysieke veiligheid uit met politieke, economische, sociale en milieuveiligheid. De Nederlandse Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) voegde verder nog de notie van *flow security* toe om het belang van vrije stromen van kapitaal, arbeid en informatie te onderstrepen.[20] Al deze trends komen neer op een veel complexer en veelomvattender veiligheidsconcept dan eerder. Daar komen dan nog eens de hybride dreigingen bovenop.[21]

Bovendien zijn we in het internationale veiligheidsdomein getuige van gamechangers en strategische verrassingen die niet juist waren geanticipeerd door westerse regeringen, veiligheidsdiensten en parlementen, zoals reeds vermeld in de inleiding. Zulke ontwikkelingen vormen behoorlijke uitdagingen voor de VN, NAVO en EU.

---

18 Voor een uitgebreidere behandeling, zie hoofdstuk 6 'Veiligheid'.

19 United Nations Development Program, *Human Development Report 1994*.

20 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 'Veiligheid in een wereld van verbindingen', 67.

21 De inval van Rusland in Oekraïne in februari 2022 heeft de aandacht overigens weer gericht op het type klassieke oorlog tussen staten.

Verder bestaan er verschillende andere dreigingen die op zich wel bekend zijn, maar lastig zijn aan te pakken omdat er geen effectieve benaderingen voor bestaan – of indien die er wel zijn, worden gehinderd door internationale verdeeldheid en gebrek aan politieke wil om op te treden. Voorbeelden zijn de migratiecrisis, religieuze disputen, klimaatverandering, strijd om natuurlijke hulpbronnen, ultranationalisme, discriminatie en uitsluiting, en economische ongelijkheid en marginalisering. Deze grote verscheidenheid aan veiligheidsdreigingen vormt een uitdaging van formaat voor civiele en militaire vredeshandhaving, ook al omdat er vaak geen gemakkelijke oplossingen zijn.

Veranderde oorlogsvoering

Sinds het einde van de Koude Oorlog zijn de meeste conflicten intrastatelijke conflicten waar een van de conflictpartijen of beide niet-statelijke actoren zijn. Kaldor heeft het bekende onderscheid tussen *old* en *new wars* gemaakt – hoewel het vandaag de dag algemeen erkend wordt dat dit meer een analytisch verschil dan een duidelijk empirisch onderscheid is, omdat de grenzen tussen de beide typen in de praktijk overlappen.[22] Toch hangt deze overgang van old naar new wars samen met een aantal duidelijke verschillen. Waar klassieke oorlogsvoering relatief duidelijk was vast te pinnen op territoriale controle en staatsbelangen, zijn de nieuwe oorlogen erg dynamisch en veranderlijk en gebaseerd op groepsidentiteiten, -narratieven en -percepties en daardoor minder gemakkelijk te doorgronden. Deze nieuwe oorlogen zijn vaak langdurige affaires die soms wel enige decennia kunnen omspannen. Ook de geografische en institutionele context zijn radicaal anders. Veel van deze oorlogen vinden plaats in falende staten waar functionerende publieke instellingen ontbreken, en de samenlevingen gefragmenteerd zijn en onderhevig aan geweldseconomieën. In plaats van reguliere legers zijn de vijanden nu terroristische groepen, krijgsheren, milities, guerrillabewegingen en boevenbendes, wat de oorlogsvoering verandert van symmetrisch en conventioneel naar asymmetrisch en onconventioneel. Ook is er geen duidelijk slagveld meer, maar wordt bijvoorbeeld gevochten via *hit & run*-acties die volledig andere eisen stellen aan de militairen. Het onderscheid tussen strijders en niet-strijders is vaak verdwenen of lastig te maken, wat tot ethische en juridische problemen leidt. Deze niet-reguliere eenheden houden zich niet aan oorlogsrecht, internationaal humanitair recht, het VN-Handvest, de Conventies van Genève, enzovoort, waardoor er een eenzijdig nadeel ontstaat voor de vredeshandhaving. De hybride oorlogsvoering, dat wil zeggen de combinatie van conventionele en niet-conventionele wapens, beslaat tegenwoordig ook economische, juridische, cyber- en desinformatie-instrumenten. VN-troepen die worden gerekruteerd uit

[22] Kaldor, *New & Old Wars*.

traditionele nationale legers hebben vaak moeite om hiermee om te gaan en deze nieuwe vormen van oorlog en bewapening te hanteren.[23]

Veranderde internationale orde

Verder tasten veranderingen in de internationale orde de mogelijkheden van effectieve vredeoperaties aan. Een hardnekkig probleem is de samenstelling van de VN Veiligheidsraad, die niet langer een goede afspiegeling is van de mondiale verhoudingen en waar besluitvorming wordt belemmerd door het vetorecht van de vijf permanente leden.

Een andere, recente ontwikkeling is de herschikking van het mondiale machtsevenwicht door de opkomst en groeiende assertiviteit van Rusland en China. Dit werd verergerd door de terugtrekking van het internationale toneel van de Verenigde Staten, leidend tot een vacuüm in internationaal leiderschap en twijfels aan de levensvatbaarheid van de (neo-)liberale orde en zijn instituties. Diverse presidenten zoals Reagan en Trump hebben de VN herhaaldelijk bekritiseerd en zo volgens een aantal waarnemers het gezag en de effectiviteit van de VN ondermijnd. Hoewel andere presidenten, zoals Obama en Biden, positiever stonden ten opzichte van de VN, is het niet eenvoudig te voorspellen wat er in de komende jaren zal gebeuren op dit terrein, gelet op het verdeelde politieke landschap in de Verenigde Staten. Daarnaast is het duidelijk dat de oorlog in Oekraïne een stevige uitdaging inhoudt voor de bestaande internationale orde en het gezag van de VN.

Mesoproblemen

Werken in een lokale context

De problemen op mesoniveau hebben betrekking op de spanningen die samenhangen met een externe interventie in een derde land. Guldimann heeft een aantal van dit soort kwesties in kaart gebracht: hoe kun je aan staatsopbouw doen als er nog geen goed functionerende instituties bestaan?[24] Hoe ga je om met de spanning tussen de taak van stabilisatie (het afdwingen van vrede) en het bevorderen van de rechtsorde? Hoe verhoudt het werken met internationale standaarden zich met de notie van lokale empowerment en participatie? Hoe ga je om met het gebrek aan lokale democratische legitimering van een interventie die van buitenaf wordt opgelegd? Hoe ga je om met de kloof tussen de bureaucratische realiteit en cultuur van internationale missies en de eigen cultuur van de lokale bevolking?

In het boek van Paris en Sisk worden soortgelijke contradicties benoemd, zij het in iets andere bewoordingen.[25] Zij vragen zich af hoe een externe interventie

[23] De oorlog in Oekraïne heeft veel kenmerken van de 'oude oorlog', maar kan ook heel goed gezien worden als een hybride oorlog via de manipulatie van grondstoffen, enzovoort.

[24] Guldimann, 'Peacekeeping Under Strain'.

[25] Paris & Sisk, *The dilemmas of statebuilding*.

Figuur 22.3: VN Veiligheidsraad in New York.

zelfbestuur kan bevorderen. Hoe kan lokaal *ownership* ontstaan onder omstandigheden van externe controle? Hoe kun je lokale problemen oplossen door universele waarden te propageren? Hoe combineer je de noodzaak van een 'nieuwe' toekomst met een diepgewortelde en vaak problematische geschiedenis? En hoe combineer je kortetermijndoelstellingen met een langetermijnaanpak?

Lokale en radicale kritiek

Het is niet altijd vast te stellen hoe er vanuit lokaal perspectief naar VN-vredesoperaties wordt gekeken. Vaak is er steun en enthousiasme aan het begin, maar loopt dit terug naarmate de missie langer duurt en resultaten tegenvallen (zie Edelstein hierna). Ook helpt het niet dat de vredesoperaties zich vaak afzonderen in zwaarbewapende, ontoegankelijke *compounds*, waardoor bescherming van en contact met de lokale bevolking miniem zijn, en deze zich afvraagt voor wie de missie daar nu eigenlijk zit.

Daarnaast is er kritiek uit een radicalere hoek. Hier worden vredesmissies gezien als een instrument voor westerse hegemonie en dominantie in een poging een westers neoliberaal politiek en economisch model op te leggen aan andere landen.[26]

[26] Ignatieff, *Empire Lite*; Cramer, *Violence in developing countries*; Duffield, *Development, security and unending war.*

Dilemma's

Paris en Sisk en Edelstein behandelen elk dilemma's bij vredeshandhaving waar eigenlijk geen goede oplossing voor mogelijk is. Het zogeheten footprintdilemma is beschreven door Edelstein en 'verwijst niet alleen naar het aantal interventietroepen, maar ook naar de mate waarin ze zich bemoeien met de binnenlandse aangelegenheden van de staat.'[27] Het dilemma bestaat eruit dat de buitenlandse militaire troepen talrijk en intrusief moeten zijn om veiligheid tot stand te brengen en succes te bereiken, maar dat dit tegelijkertijd nationalistisch verzet kan oproepen.[28] Het dilemma van de missieduur houdt in dat de troepen aanvankelijk wellicht worden verwelkomd door de bevolking, maar hoe langer ze blijven hoe minder dit wordt. Edelstein noemt dit het probleem van het aftakelend welkom (*obsolescing welcome*).[29] Het participatiedilemma behandelt de vraag wie in de vredesonderhandelingen en vredes- en staatsopbouw te betrekken. Leiders zijn vaak niet representatief, terwijl extra problemen kunnen ontstaan door *spoilers* die erop uit zijn de vredespogingen te ondermijnen.[30] Het afhankelijkheidsdilemma betreft het risico dat lokale elites, de bevolking en regeringen afhankelijk worden van de internationale presentie. Dit ondermijnt het uiteindelijke doel van zelfbestuur.[31]

Microproblemen

De microproblemen doen zich voor op het niveau van de missie zelf. De belangrijkste hebben te maken met coördinatieaspecten en wat wordt genoemd *unity of command*, *unity of purpose* en *unity of effort*, in het kort pogingen tot eensluidende inspanningen te komen bij een veelvoud aan verschillende militaire en civiele actoren. Het hoeft nauwelijks betoog dat er grote verschillen zijn in waarden, uitgangspunten, niveaus, capaciteiten, uitrusting en aanpak van de diverse TCC's in een VN-missie. Het is geen sinecure om deze in de praktijk van een operatie te harmoniseren. Communicatie is vaak een probleem; niet alleen door uiteenlopende leefwerelden en achtergronden, maar ook letterlijk vanwege taalproblemen. Ook hebben TCC's vaak uiteenlopende motieven om aan een missie mee te doen, variërend van geopolitieke belangen tot humanitaire motieven en alles wat daartussen zit.

Coherentie, coördinatie en unity of effort

De Coning en Friis stellen dat de aard en complexiteit van de huidige crises acties van meerdere organisaties vergen, maar dat dit streven wordt belemmerd door onderlinge rivaliteit, competitie, overlap en suboptimale schaaleffecten, waardoor

27 Edelstein, 'Foreign Militaries, Sustainable Institutions, and Postwar Statebuilding', 90.
28 Ibid.
29 Ibid., 83.
30 Stedman, 'Spoiler Problems in Peace Processes'.
31 Paris & Sisk, *The dilemmas of statebuilding*, 308.

het succes en de duurzaamheid van de operaties gering zijn.[32] Daarom moeten deze organisaties naar een harmonisering en synchronisatie van hun activiteiten streven bij de analyse, planning, uitvoering en evaluatie van vredesoperaties. In de beleidspraktijk zijn *whole-of-government*-, 3D-, geïntegreerde en comprehensieve benaderingen ontwikkeld om aan deze uitdaging te voldoen, onder andere door nationale regeringen, de VN, de EU en de NAVO, hoewel de doorvertaling naar de werkvloer niet altijd goed is geregeld.[33]

De Coning en Friis merken ook op dat de meeste actoren een tamelijk technische benadering hanteren, waardoor meer diepgewortelde problemen worden genegeerd, zoals problemen die te maken hebben met 'conflicterende waarden, principes en mandaten die voortkomen uit strijdige ideologieën, identiteiten, veranderingstheorieën en politiek'.[34] Dit ondermijnt de coherentie van de missies. In hun analyse onderscheiden zij vier coherentieniveaus waarop dit kan spelen: *intra-agency*, *whole-of-government*, *interagency* en internationaal-lokaal;[35] verder onderscheiden ze zes typen relaties op een schaal van verenigd tot competitief: actors verenigd (verenigde actie, structuur, commando en leiderschap), geïntegreerd, samenwerking, coördinatie, co-existentie, competitie.[36] De Coning en Friis stellen dat de spanning tussen strategische impact op de lange termijn en de kortetermijnmaximalisatie van *outputs* beperkingen oplegt aan de oplossing van coherentieproblemen (*impact-output limitation*). Daarnaast spelen er externe en interne machtsongelijkheden.[37] Coherentie moet eigenlijk gezien worden als een schaal van relaties, en het meest haalbare en realistische coherentieniveau zal afhangen van de exacte constellatie van de organisaties in hun onderlinge afhankelijkheid binnen de specifieke operationele context.[38] Ze concluderen dat een gedeeltelijke of *second best* coherentie meestal het hoogste bereikbare resultaat kan zijn.[39]

Andere auteurs hebben zich ook gebogen over het probleem van coördinatie en coherentie. Serwer en Thomson benadrukken het belang van kritische leiderschapsverantwoordelijkheden, onder andere om unity of purpose te bewerkstelligen onder de verschillende stakeholders en om geïntegreerde plannen te formuleren gebaseerd op de vredesovereenkomst en/of het mandaat die uitkomsten, strategieën, rollen, verantwoordelijkheden, coördinatiemechanismen en kerngetallen specificeren voor de monitoring, en om de effectiviteit en de algehele voortgang te bepalen.[40] Bellamy onderscheidt unity of command (waarbij de troepen onder een

32 De Coning & Friis, 'Coherence and coordination the limits of the comprehensive approach'.
33 Ibid., 247-251.
34 Ibid., 252.
35 Ibid., 253-254.
36 Ibid., 255-257.
37 Ibid., 261-270.
38 Ibid., 244.
39 Ibid., 260.
40 Serwer & Thomson, 'A Framework for Success', 382.

enkelvoudig gezag vallen, wat in het algemeen niet mogelijk is in multinationale, multi-agency- en multimandaat-vredesoperaties) en unity of effort, gedefinieerd als de 'coördinatie en samenwerking van alle troepen, die niet noodzakelijkerwijze deel uitmaken van dezelfde commandostructuur, maar naar een gemeenschappelijk onderschreven doel streven'.[41] Hij stelt dat unity of effort cruciaal is voor het succes van VN-vredeshandhaving.[42] Bellamy omschrijft vijf principes van een unity of effort en komt met manieren deze te versterken.[43] Maar net als De Coning en Friis geeft Bellamy toe dat unity of effort vaak lastig te bereiken is door allerlei fricties en onverenigbaarheden die in de praktijk de kop opsteken.[44]

Misdragingen van VN-soldaten

Een laatste probleem dat moet worden genoemd zijn de misdragingen van blauwhelmen in het veld. Er zijn verschillende misstanden geweest door onder andere Belgische, Canadese en Italiaanse soldaten. *De Volkskrant* geeft een overzicht:

> Een Belgische paracommando, die deel uitmaakte van de VN-vredesmacht Unosom, heeft in 1993 twee Somaliërs doodgeschoten na een ruzie over de illegale verkoop van wapens. In 1995 werd hij door de Belgische krijgsraad tot vijf jaar gevangenisstraf veroordeeld wegens moord. Zestien Belgische para's [...] hadden twee kinderen 'krijgsgevangen' gemaakt en een schijnexecutie geënsceneerd, waarbij ze de kinderen hun eigen graf lieten graven. Een luitenant en een korporaal kregen acht dagen voorwaardelijk, ook anderen kregen lichte straffen, terwijl negen blauwhelmen werden vrijgesproken. Twee para's hielden in 1993 een Somalische jongen boven een vuurtje. Ze werden vrijgesproken. Volgens het militair gerechtshof ging het om een spelletje en was er geen bewijs van racisme. In het geval van een militair die een islamitische Somaliër tot brakens toe dwong varkensvlees uit blik te eten en zout water te drinken, was volgens het Belgische hof wel sprake van racistische motieven. Dezelfde sergeant had een Somalisch jongetje vastgebonden aan een vrachtwagen die hij vervolgens liet starten. [...] Bovendien had hij tijdens een verjaardagsfeestje een minderjarig Somalisch meisje cadeau gedaan aan de jarige. De soldaat werd veroordeeld tot een jaar gevangenisstraf, waarvan zes maanden voorwaardelijk. Zijn burgerrechten werden hem voor vijf jaar ontnomen.
>
> [...]
>
> In maart 1993 werd een Somalische tiener gedood door VN-militairen van het Canadese Airborne Regiment. De jongen was het kamp van het regiment binnengedrongen om voedsel te stelen. Vervolgens werd hij gevangen genomen,

41 Bellamy, 'Unity of Effort in UN Peacekeeping', 18, 25.
42 Ibid., 25.
43 Ibid., 26-30.
44 Ibid., 30-34.

> gemarteld en gedood. Een paar dagen eerder was al een andere indringer om het leven gebracht. Zeven militairen moesten [...] voor een militaire rechtbank verschijnen. Hoge militairen probeerden de gebeurtenissen in de doofpot te stoppen. Een onafhankelijke commissie oordeelde in juli 1997 dat de Canadese legerleiding medeplichtig is aan de misdragingen van de soldaten. Het Airborne Regiment, een elite-eenheid, is ontbonden naar aanleiding van het schandaal, de stafchef van de strijdkrachten kreeg zijn ontslag.
>
> [...]
>
> Volgens de onderzoekscommissie hebben Italiaanse para's zich [gedurende de VN-operatie Restore Hope] schuldig gemaakt aan groepsverkrachting van een Somalisch meisje en aan marteling met elektriciteit van een Somalische jongen. Maar het zou incidenten betreffen. Na nieuwe onthullingen over wangedrag werd in augustus 1997 een vervolgonderzoek ingesteld. Beide incidenten werden in het rapport van mei 1998 niet bewezen geacht. Wel zou er sprake zijn geweest van misdragingen jegens de Somaliërs. Twaalf officieren zijn disciplinair gestraft.

Ook zijn er beschuldigingen geweest van het ronselen van minderjarige meisjes en jongens voor prostitutie door Italiaanse troepen in Mozambique, en van seksueel wangedrag, openbare dronkenschap en illegale handel in Bosnië door Canadese soldaten.[45] Daarnaast kwamen beschuldigingen aan het licht van misbruik in onder andere Guinea, Liberia, Sierra Leone, Haïti en de Centraal-Afrikaanse Republiek.

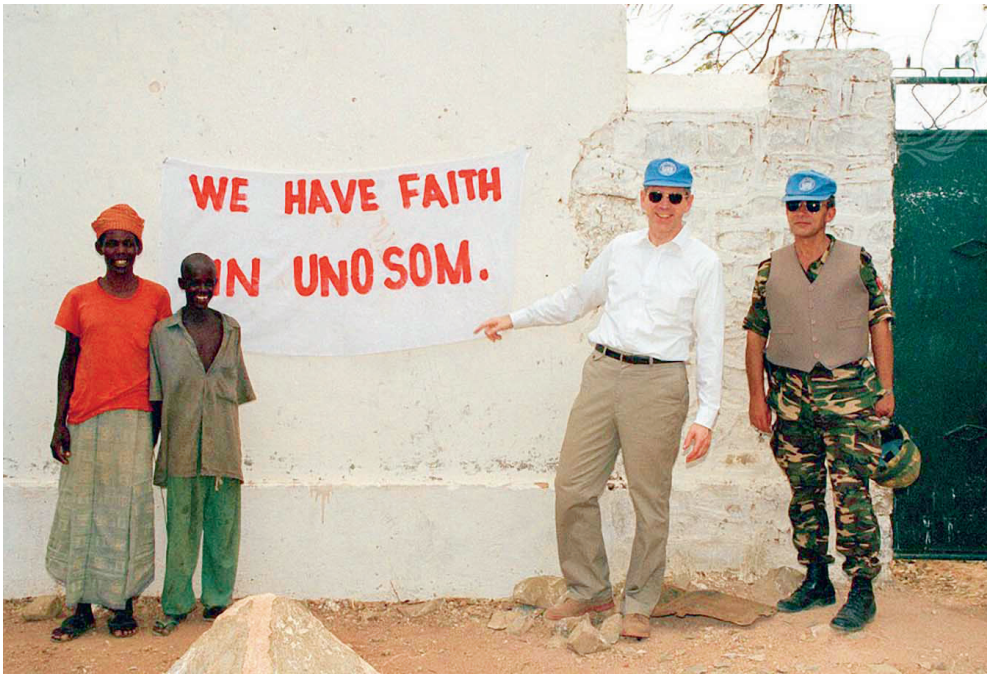
Naar aanleiding van dergelijke incidenten heeft de toenmalige secretaris-generaal Kofi Annan een zerotolerancebeleid afgekondigd. Zijn opvolger Ban Ki-Moon kwam in 2003 met een 'bulletin over de "Speciale Maatregelen voor Bescherming tegen Seksuele Uitbuiting en Seksueel Misbruik"', waarin het zerotolerancebeleid geïntroduceerd wordt. Secretaris-generaal Ban Ki-Moon zegt op de website van VN-vredesmissies: 'Dit betekent nul inschikkelijkheid en nul straffeloosheid. Wanneer we geloofwaardige beschuldigingen ontvangen, verzekeren we dat er volledig naar gekeken wordt.'

Helaas blijven dit soort incidenten voorkomen. In de praktijk komt nog steeds weinig terecht van het zerotolerancebeleid, zeggen drie onafhankelijke experts in hun rapport uit 2013. De cijfers uit het officiële VN-rapport zijn slechts het topje van de ijsberg. Een gebrek aan handhaving, een zwijgcultuur en extreme voorzichtigheid bij de rechten van beschuldigden zijn de belangrijkste bevindingen van de experts. 'Straffeloosheid is vaker de norm dan de uitzondering', volgens het rapport.[46] De NOS meldde in 2017 het volgende:

---

45 De Volkskrant, 'Misdraging VN-militairen vaker voorgekomen'.

46 Van Slobbe, 'Taboes, straffeloosheid en immuniteit'.



Figuur 22.4: UNOSOM in Somalië.

> Het lukt de Verenigde Naties maar niet om een einde te maken aan seksuele misdragingen van het eigen personeel in Congo, concludeert het Amerikaanse persbureau AP na eigen onderzoek. Sinds 2005 zijn er 700 aangiften gedaan tegen blauwhelmen en ander VN-personeel op missie in het Afrikaanse land, op een totaal van 2000 aangiften wereldwijd. Dit jaar is VN-personeel tot nu toe 43 keer beschuldigd en een derde van de aangiftes komt uit Congo. Ondanks eerdere beloftes om het probleem aan te pakken, verdwijnen nog steeds veel gevallen van seksueel misbruik in de bureaucratische molen. En als er wel werk wordt gemaakt van een beschuldiging komt het volgens AP niet vaak tot een rechtszaak.[47]

Misdragingen van VN-soldaten ondermijnen de lokale en internationale steun voor vredesoperaties en vereisen – hoewel het misschien uitzonderingen zijn op een veel groter geheel – blijvende waakzaamheid en strikte correctieve actie.

47 NOS, 'Honderden aangiften tegen Blauwhelmen om seksueel geweld in Congo'.

Succes en falen van VN-vredesoperaties

Hoe definieer en meet je succes? Het is niet eenvoudig iets definitiefs te zeggen over het succes of falen van VN-missies. Dit hangt onder andere af van de criteria en welke ambitieniveaus men had aan het begin. Men moet uiteraard kijken of het mandaat van de missie is gehaald. Maar is de vrede uiteindelijk ook op langere termijn gehandhaafd? Was dit 'louter' een negatieve vrede, dat wil zeggen een situatie waarbij het geweld is verstomd, of zijn er ook onderliggende oorzaken aangepakt en is er een beweging naar een positieve vrede à la Galtung? Hoelang is de vrede gehandhaafd: alleen gedurende de deployment, of ook daarna, vijf jaar of tien jaar later?

Hoe kan men de moeilijkheidsgraad van een missie bepalen, en de recalcitrantie van de strijdende partijen? In 20 procent van alle vredesmissies bij intrastatelijke oorlogen was er helemaal geen vrede te handhaven, maar ging de oorlog gewoon door. Dit bemoeilijkt vanzelfsprekend de taak van de missie en dient ook bij de uiteindelijke beoordeling mee te wegen. Succes hangt af van talloze andere factoren die lang niet altijd binnen de invloedssfeer van de missie liggen: de instemming, bereidheid en oprechtheid van de strijdende partijen; het optreden van spoilers, misbruik van het staakt-het-vuren; de al dan niet gepercipieerde onafhankelijkheid van de missie; medewerking van externe organisaties en regeringen; veiligheidsdilemma's. Ook zijn er factoren die samenhangen met hoe de missie op pad is gestuurd: naast goed leiderschap en heldere commandostructuur moet er een duidelijk en uitvoerbaar mandaat zijn, een tijdige inzet, een adequate conflictanalyse en omschrijving van behoeften, een adequate tijdsduur met duidelijk gemarkeerde eindpunten en criteria. Dit laatste heeft te maken met het vraagstuk van de exit. Wanneer is de missie voltooid? Is dit gewoon op een bepaald tijdstip, bijvoorbeeld wanneer het mandaat afloopt; of wanneer er een bepaalde wenselijke eindsituatie is bereikt – en hoe ziet die er dan uit? Dit wordt weleens het *date versus state*-debat genoemd. De ervaring heeft geleerd dat er vaak slecht is nagedacht over de exit waardoor deze vaak op een onbevredigende wijze verloopt, met de terugtrekking van troepen uit Afghanistan in 2021 als extreem voorbeeld.[48]

Al met al is het vellen van een oordeel over een missie niet eenvoudig. Dit komt ook omdat de evaluatie van missies lange tijd een ondergeschoven kindje was – naast de daadwerkelijk bestaande moeilijkheid het succes van dergelijke missies te operationaliseren en dan ook nog recht te doen aan de ingewikkelde context van het militair-operationeel optreden. Het voert te ver om in dit hoofdstuk hier in detail verder op in te gaan, maar verdere informatie is te vinden in Frerks (2015).[49]

[48] Voor meer informatie over de exitproblematiek, zie: Noll et al., *Netherlands Annual Review of Military Studies 2015*.
[49] Frerks, 'Hitting a Moving Target'.

Tot slot moet er nog iets worden gezegd over de hoge ambities die aan vredesmissies worden gesteld, met name die van de derde generatie. Het is beslist geen sinecure een neoliberale orde of functionerende democratie te vestigen in landen met een totaal andere traditie en geschiedenis. Veel auteurs hebben dan ook gewezen op de gemengde uitkomsten en incidentele mislukkingen van vredesoperaties. In een recent overzichtsartikel in *Foreign Affairs* stelt Autesserre zelfs vast dat VN-vredeshandhavers er vaak niet in slagen hun meest basale doeleinden te halen.[50]

Hervormingen

De laatste decennia zijn de beperkingen van internationale vredesoperaties steeds meer onderkend. De VN heeft pogingen gedaan deze aan te pakken via een serie hervormingen en initiatieven. De belangrijkste zijn het Brahimi-rapport, de Capstone-doctrine, het New Horizon-rapport en het HIPPO-rapport.

Secretaris-generaal Kofi Annan had het Panel on United Nations Peace Operations, onder voorzitterschap van de voormalig Algerijnse minister van Buitenlandse Lakhdar Brahimi, gevraagd de belangrijkste zwakheden in de VN-vredesoperaties in kaart te brengen en aanbevelingen te doen hoe deze aan te pakken. Het Brahimi-rapport uit 2000 maakte diverse aanbevelingen die Bellamy en Williams hebben samengevat in vier punten: verbeterde besluitvorming op het VN-hoofdkwartier; betere mandatering en hulpbronnen; snellere en effectievere inzet; en verhoogde effectiviteit van de ingezette troepen.[51] Bellamy en Williams presenteren een scorekaart van het Brahimi-rapport.[52] Ondanks een gebrek aan voortgang op bepaalde belangrijke onderdelen concluderen deze auteurs dat 'het Brahimi-rapport een duidelijke stap vooruit is voor de VN-operaties'.[53]

De andere hervormingen zoals voorgesteld door het High-level Panel (2004) en in de Capstone-doctrine (2008) werden slechts in verwaterde vorm aangenomen door de lidstaten, hoewel de formulering van *principles and guidelines* in de Capstone-doctrine wel de aard en bedoeling van VN-operaties heeft verduidelijkt en ook best practices heeft aangetoond.[54] Het *New Horizon*-rapport van 2009 richtte zich op de samenwerking tussen de verschillende stakeholders binnen de UN, de TCC's en andere organisaties door, onder andere, verbeterde communicatie, snellere inzet, en het verduidelijken van het concept robuuste vredeshandhaving.[55]

---

50 Autesserre, 'The Crisis of Peacekeeping'.
51 Bellamy & Williams, *Understanding peacekeeping*, 129-133.
52 Ibid., 134.
53 Ibid., 137.
54 Ibid., 143.
55 Diehl & Balas, *Peace operations*, 63.

Het HIPPO-rapport (2015) herhaalt veel van de eerder aangeroerde thema's en benadrukt de urgentie deze aan te pakken omdat:

> […] veranderingen in het conflict de capaciteit van de VN-operaties om deze het hoofd te bieden anders overschrijden […]. Er is een duidelijk gevoel van een toenemende kloof tussen wat vandaag de dag van de VN wordt gevraagd en wat ze in staat is te leveren.[56]

Het HIPPO-rapport komt met verschillende aanbevelingen, waarvan sommige de suggesties uit eerdere rapporten herhalen. In een overzicht van de vooruitgang van de HIPPO-aanbevelingen stelt een studie van Clingendael dat deze varieert over de verschillende gebieden. De permanente leden van de Veiligheidsraad tonen nog steeds weinig bereidheid met andere stakeholders samen te werken en het 'kerstboommandaat'-dilemma, waarbij allerlei taken routinematig in missiemandaten worden opgenomen, is nog niet opgelost. Ook de werving van troepen en de hervorming van de bureaucratische processen binnen de VN blijken nog lastig. De studie concludeert dat er minder vooruitgang is wanneer de HIPPO-aanbevelingen bestaande machtsverhoudingen aantasten.[57] Het rapport voegt toe: '[…] Het aanpassen van organisatorische en bureaucratische structuren, mentaliteitsverandering, het opzetten van financieringsmechanismen, alsook het opbouwen van nieuwe of het versterken van bestaande capaciteit, vergt tijd.'[58]

Hervorming van VN-operaties is hoogstens een gradueel proces en slaagt het beste bij technische en bureaucratische processen die de VN zelf onderneemt, terwijl de bredere politieke onderwerpen het moeilijkst zijn om te veranderen. De recente oorlog in Oekraïne is een goede illustratie van het laatste, hoewel de VN een beperkt succes heeft geboekt bij de geblokkeerde graanleveranties uit het land.

Conclusie

Sinds 1948 zijn er onder de vlag van de VN ruim zeventig vredesmissies uitgevoerd door meer dan honderdtwintig troepen leverende landen. Deze VN-missies kunnen worden verdeeld in de eerste-generatie-vredeshandhavende missies, de multidimensionele missies van de tweede generatie, en de vredes- en staatsopbouwmissies van de derde generatie. Deze generaties missies verschilden onder andere in doelstelling, mandaat en gebruik van geweld, waarbij ze over de tijd heen ambitieuzer, maar daardoor ook moeilijker werden. Dit wordt veroorzaakt door allerlei uitdagingen

[56] United Nations, 'Report of the High-Level Independent Panel', vii.
[57] Van der Lijn et al., 'Progress on UN Peacekeeping Reform: HIPPO and Beyond.', 45.
[58] Ibid., 45-46.

en dilemma's op zowel macro-, meso- als microniveau. Ook zijn enkele missies geplaagd door misdragingen van VN-blauwhelmen. In termen van succes en falen leveren de missies een gemengd beeld op, waarbij het vellen van een oordeel over een missie niet eenvoudig is omdat er lange tijd weinig goede evaluaties waren. In deze evaluatiepraktijk is recentelijk verbetering gekomen; bovendien is de VN bezig geweest de missies te versterken door allerlei noodzakelijke hervormingen door te voeren op basis van kritische studies en rapporten. In de toekomst zal moeten blijken of dit tot daadwerkelijke verbeteringen heeft geleid.

Kernpunten

- Geschiedenis en ontwikkeling van VN-vredeshandhaving.
- Problemen bij vredeshandhaving.
- VN-hervormingen.

Kernvragen

- Welke lessen kun je trekken uit de drie generaties VN-vredeshandhaving?
- Wat kan een VN-missie doen om de aansluiting of inbedding van een missie in de lokale context te verbeteren?
- Aan welke hervormingen zou de SG van de VN prioriteit moeten geven en waarom?

Aanbevolen literatuur

Bellamy, A.J. & P.D. Williams. *Understanding peacekeeping*. 2de ed. Cambridge: Polity, 2010.

Diehl, P.F. & D. Druckman. 'Peace Operation Success: the Evaluation Framework'. *Journal of International Peacekeeping* 16, nr. 3-4 (2012): 209-25. https://doi.org/10.1163/18754112-1604002

Diehl, P.F. & A. Balas. *Peace operations*. John Wiley & Sons, 2014.

Edelstein, D.M. 'Foreign Militaries, Sustainable Institutions, and Postwar State-building'. In *The Dilemmas of Statebuilding*, onder redactie van R. Paris & T.D. Sisk, 81-103. Routledge, 2009.

Guldimann, T. 'Peacekeeping Under Strain: Coping with Evolving Contradictions?' *Peace & Conflict Review* 4, nr. 2 (2010): 1-10.

Paris, R. & T.D. Sisk. *The dilemmas of statebuilding: Confronting the contradictions of postwar peace operations*. Routledge, 2009.

Bibliografie

Verdragen en andere officiële documenten

African Union. *Constitutive Act of the African Union,* 2001.

Algemeen militair ambtenarenreglement, art. 126a, z.d. https://wetten.overheid.nl/BWBR0003482/2023-07-13

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers. 'ALGEMENE BELEIDSNOTA (*) Defensie en Oorlogsslachtoffers.' *defencebelgium.com*, 4 november 2020. https://defencebelgium.com/wp-content/uploads/2022/06/8ca60-note-politique-generale-2021.pdf

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers. 'BELEIDSNOTA (*) Buitenlandse Zaken, Europese Zaken en Buitenlandse Handel en Federale Culturele Instellingen.' *dekamer.be*, 29 oktober 2021. www.dekamer.be/FLWB/PDF/55/2294/55K2294017.pdf

Belgische Senaat en Kamer van Volksvertegenwoordigers. 'Beleidsnota van de Regering over de Belgische deelname aan vredesoperaties.' *senate.be*, 28 januari 1998. www.senate.be/www/?MIval=publications/viewPub.html&COLL=S&LEG=1&NR=859&VOLGNR=1&LANG=nl

Bynens, Julie. *Vlaanderen is internationaal.* Departement Kanselarij en Buitenlandse Zaken, 2022.

Committee of Ministers. 'Resolution CM/Res(2022)2 on the cessation of the membership of the Russian Federation to the Council of Europe', 16 maart 2022. https://rm.coe.int/0900001680a5da51

Congress of the United States of America. *Military Extraterritorial Jurisdiction Act of 2000.* H.R.3380 - 106th Congress (1999-2000): Military Extraterritorial Jurisdiction Act of 2000 | Congress.gov | Library of Congress

Crem, Pieter De. *Politieke oriëntatienota*, 2008

Council of the European Union (2009) *Concept of Strengthening EU Mediation and Dialogue Capacities*, 15779/09, Brussels, 10 November 2009.

CVSE. 'Charter of Paris for a New Europe.' OSCE, 21 november 1990. www.osce.org/mc/39516

Dedonder, L. *STAR-Plan*, 2 mei 2022.

European Commission. 'Communication: EU-China – A Strategic Outlook.' *Europese Commissie*, 12 maart 2019. https://commission.europa.eu/publications/eu-china-strategic-outlook-commission-and-hrvp-contribution-european-council-21-22-march-2019_en#details

European Commisson – Migration and Home Affairs. Joint Valletta Action Plan (JVAP), 2015. https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/european-migration-network-emn/emn-asylum-and-migration-glossary/glossary/joint-valletta-action-plan-jvap_en

European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). 'The Netherlands – Opinion on the Legal Protection of Citizens', oktober 2021. www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2021)031-e

European Parliament. 'European defence industry reinforcement through common procurement act (EDIRPA).' *europarl.europa.eu*, 2023. www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/739294/EPRS_BRI(2023)739294_EN.pdf

European Union. *European Security Strategy: A secure Europe in a better world*. Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2009. https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d0928657-af99-4552-ae84-1cbaaa864f96/

European Union. *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy*, 2016.

Europees Parlement. 'Verdrag betreffende de Europese Unie.' *Europese Unie*, 7 februari 1992. www.europarl.europa.eu/about-parliament/nl/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/maastricht-treaty#:~:text=In%20het%20Verdrag%20van%20Maastricht,en%20binnenlandse%20zaken%20(JBZ)

Europees Parlement. 'Verdrag van Lissabon.' *Europese Unie*, 13 december 2007. www.europarl.europa.eu/about-parliament/nl/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-lisbon

Europol. 'EU Terrorism Situation & Trend Report (TE-SAT)', 2023. www.europol.europa.eu/publications-events/main-reports/tesat-report

Flahaut, A. *Het Strategisch Plan voor de modernisering van het Belgisch leger, 2000-2015: concrete voorstellen om in de 21ste eeuw te stappen*, 2001.

Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden 2023. www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/04/26/grondwet-voor-het-koninkrijk-der-nederlanden

International Committee of the Red Cross. *The Montreux Document on pertinent international legal obligations and good practices for States related to operations of private military and security companies during armed conflict.* Geneva: ICRC (2009)

International Committee of the Red Cross, 'International code of conduct for Private Security Service Providers' (2010) https://www.icoca.ch/sites/default/files/resources/ICoC_English.pdf]

League of Nations. 'The Covenant of the League of Nations (Including Amendments adopted to December, 1924)', 1919. https://avalon.law.yale.edu/20th_century/leagcov.asp

Ministerie van Buitenlandse Zaken. *Veilige wereld, veilig Nederland*, 2013.

Ministerie van Buitenlandse Zaken. *Wereldwijd voor een veilig Nederland, Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie 2018-2022*, 2018.

Ministerie van Buitenlandse Zaken. 'Notitie Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie (GBVS) met bijlagen.' *Rijksoverheid.nl*, 2018. www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/03/19/notitie-geintegreerde-buitenland--en-veiligheidsstrategie-gbvs

Ministerie van Defensie. 'Defensienota 2018. Investeren in onze mensen, slagkracht en zichtbaarheid.' *Tweede Kamer der Staten-Generaal*, 26 maart 2018. www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2018Z05368&did=2018D21622

Ministerie van Defensie. *Defensievisie 2035*, 2021.

Ministerie van Justitie en Veiligheid, *Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 56,* 21 april 2022.

Ministerie van Justitie en Veiligheid. *Nationale Contraterrorismestrategie.* Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, 20 mei 2022. www.nctv.nl/onderwerpen/nationale-contraterrorismestrategie#:~:text=In%20de%20Nationale%20Contraterrorisme%20Strategie,te%20sluiten%20op%20nieuwe%20dreigingen

Ministerie van Justitie en Veiligheid. 'Definities gebruikt in het dreigingsbeeld Terrorisme Nederland.' *Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid*, 31 januari 2023. www.nctv.nl/onderwerpen/dtn/definities-gebruikt-in-het-dtn

Ministerie van Landsverdediging. *Witboek '94*, 1994.

NATO. 'Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation signed in Paris, France.' NATO, z.d. www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_25468.htm

NATO. 'NATO 2022 Strategic Concept', 2022. www.nato.int/cps/en/natohq/topics_210907.htm#:~:text=The%202022%20Strategic%20Concept%20describes,and%20management%3B%20and%20cooperative%20security

NATO. *AJP-01, Allied Joint Doctrine, Edition F Version 1*, 2022.

NATO. 'Joint Declaration on EU-NATO cooperation by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary-General of the North Atlantic Treaty Organization.' NATO, 10 januari 2023. www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_210549.htm

NCTV. 'Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 56.' *NCTV*, april 2022. www.nctv.nl/documenten/publicaties/2022/04/21/dreigingsbeeld-terrorisme-nederland-56#:~:text=Het%20dreigingsniveau%20blijft%20'aanzienlijk'%20(,aanwijzingen%20voor%20een%20aanslag%20zijn

Parlementaire commissie van onderzoek betreffende de gebeurtenissen in Rwanda. 'Verslag Namens de Onderzoekscommissie Uitgebracht Door de Heren Mahoux En Verhofstadt', 6 december 1997.

'Regeerakkoord.' Brussel, 30 september 2020.

United Nations. 'Prevention of Armed Conflict', 7 juni 2001. www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/CPR%20S%202001%20574.pdf

United Nations Development Programme. *Human Development Report 1994*, 1994. https://hdr.undp.org/content/human-development-report-1994

United Nations General Assembly. *The Responsibility to Protect*, 2009. https://undocs.org/A/RES/63/308

United Nations General Assembly. *Resolution 1514*. 14 december 1960. https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FRes%2F1514(XV)&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False

United Nations General Assembly. *Resolution adopted by the General Assembly on 10 September 2012*. https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FRES%2F66%2F290&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False

United Nations Security Council. 'Resolution 1325', 31 oktober 2000. http://unscr.com/en/resolutions/1325

United Nations Security Council. *Resolution 1625*. 14 September 2005. http://unscr.com/en/resolutions/1625

United Nations Security Council. 'Report of the Secretary-General on Enhancing Mediation and Its Support Activities.' S/2009/189, 1-24, 2009.

U.S. National Archives and Records Administration. 'Declaration of Independence: A Transcription', 1776. www.archives.gov/founding-docs/declaration-transcript

Vandeput, S. 'De Strategische Visie Voor Defensie', 29 juni 2016.

Verdrag van Washington (Noord-Atlantisch Verdrag), Washington, 04 april 1949. https://wetten.overheid.nl/BWBV0005760/1952-02-18/

Verenigde Naties. 'VN-Handvest', 1948. https://unric.org/nl/verenigde-naties/vn-handvest/

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. *Veiligheid in een wereld van verbindingen. Een strategische Visie op het defensiebeleid*, 2017.

Overige literatuur

Accountable Now. 'Transparency Responsiveness Impact.' https://accountablenow.org/about-us/

Adiin Yansaah, E. & B. Harrell-Bond. 'Regulating the Non-Governmental Sector.' Global Policy Forum, 1997. https://www.globalpolicy.org/component/content/article/176/31941.html

Adler, Emanuel, Michael Barnett & Steve Smith. *Security communities*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

African Union. 'Mediation and Dialogue.' 2022. https://au.int/en/directorates/mediation-and-dialogue

Alexandra, A., D.P. Baker & M. Caparini. *Private Military and Security Companies: Ethics, Policies and Civil-military Relations*. Londen: Routledge, 2009.

Alger, C.F. 'The emerging roles of NGOs in the UN system: From Article 71 to a People's Millennium Assembly.' *Global Governance: A Review Of Multilateralism And International Organizations* 8, nr. 1 (28 juli 2002): 93-117. https://doi.org/10.1163/19426720-00801009

Amnesty International. 'This Year's Epic Human Rights Wins', 2018. www.amnesty.org/en/latest/campaigns/2018/12/this-years-epic-human-rights-wins/

Annan, K. 'Nobel Lecture.' 10 december 1999. www.nobelprize.org/prizes/peace/2001/annan/lecture/

Associated Press. 'In the Palm Sunday Mass, Pope Francis pushes for peace in Ukraine' *NPR*, 10 april 2022. www.npr.org/2022/04/10/1091929949/palm-sunday-pope-francis-ukraine?t=1649850607882

Augustinus, A. *De stad van God. Vertaald En Ingeleid Door Gerard Wijdeveld.* Baarn: Ambo, 1983.

Austin, J.L. *How to Do Things with Words: the William James lectures delivered at Harvard University in 1955*. Oxford: Oxford University Press, 2009.

Autesserre, S. 'The Crisis of Peacekeeping: Why the UN Can't End Wars.' *Foreign Affairs* 98, nr. 1 (2019): 101-16. https://doi.org/10.7916/d8-gcre-q775

Axelrod, A. & M. Dubowe. *Mercenaries: a Guide to Private Armies and Private Military Companies*. Thousand Oaks, CA: CQ Press, 2014.

Ayoob, M. 'Inequality and Theorizing in International Relations: The Case for Subaltern Realism.' *International Studies Review* 4, nr. 3 (1 januari 2002): 27–48. https://doi.org/10.1111/1521-9488.00263

Bakker, E. 'Terrorisme en politiek gewelddadig activisme in Nederland.' In *Jaarboek Vrede En Veiligheid 2008*, onder redactie van Clingendael, 1997. www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/20090511_cscp_bakker_venv.pdf

Bannon, I. & P. Collier (eds.). *Natural Resources and Violent Conflict, Options and Actions*. Washington D.C.: World Bank, 2003.

Barash, D.P. & C.P. Webel, *Peace and Conflict Studies*, 3rd edition. Thousand Oaks: Sage, 2014.

Barnett, M. & R.D. Duvall. 'Power in International Politics.' *International Organization* 59, nr. 1 (2005). https://doi.org/10.1017/s0020818305050010

Baylis, J., J.J. Wirtz & C.S. Gray (red.) *Strategy in The Contemporary World: An Introduction to Strategic Studies*. Oxford University Press, 2016.

BBC News. 'Oxfam Haiti Allegations: How the Scandal Unfolded.' *BBC*, 21 februari 2018. www.bbc.com/news/uk-43112200

Beckett, I.F.W. 'The Future of Insurgency.' *Small Wars & Insurgencies* 16, nr. 1 (1 maart 2005): 22–36. https://doi.org/10.1080/0959231042000322549

Beliën, H.M. *Twintig eeuwen zien op u neer: een wereldgeschiedenis vanuit Europees perspectief*. Amsterdam: Ambo Anthos, 1999.

Bellamy, A.J. 'Unity of Effort in UN Peacekeeping.' In *United Nations Peacekeeping Challenge*, onder redactie van A. Powles & N. Partow, 17-36. Farnham: Asghate, 2015.

Bellamy, A.J. & P.D. Williams. *Understanding peacekeeping*. 2de ed. Cambridge: Polity, 2010.

Berdal, M. & D. Malone (eds.). *Greed and grievance: Economic Agendas in Civil Wars*. Lynne Rienner, 2000.

Berdal, M. & N. Mousavizadeh. 'Investing for Peace: The Private Sector and the Challenges of Peacebuilding.' *Survival* 52, nr. 2 (2010): 37-58. DOI: 10.1080/00396331003764595

Bergmann, J. & P. Müller. 'Failing forward in the EU's common security and defence policy: the integration of EU crisis management.' *JEPP*, 2021.

Betts, W. 'Third Party Mediation: An Obstacle to Peace in Nagorno Karabakh.' *SAIS Review (1989-2003)* 19, nr. 2 (1999): 161-83. www.jstor.org/stable/45345845

Bew, J. *Realpolitik: A History*. New York: Oxford University Press, 2016.

Bhatia, M. 'Fighting words: naming terrorists, bandits, rebels and other violent actors.' *Third World Quarterly* 26, nr. 1 (2005): 5-22. https://doi.org/10.1080/0143659042000322874

Biehl, H., B. Giegerich & A. Jonas. *Strategic Cultures in Europe*. Wiesbaden: Springer, 2013.

Bieling, H.-J. 'Internationale Politische Ökonomie.' In S. Schieder & M. Spindler (red.) *Theorien Der Internationalen Beziehungen*, 3de ed. Opladen & Farmington Hills: Verlag Barbara Budrich, 2010.

Biermann, R. & J.A. Koops. *Palgrave Handbook of Inter-Organizational Relations in World Politics*. Londen: Palgrave Macmillan, 2017.

Billiet, P. & E. Kurlanda. 'An introduction on the directive on certain aspects of mediation in civil and commercial matters'. In Association for International Arbitration, *The New EU Directive on Mediation*. Maklu, 2008, 9-23.

Biscop, S. 'Belgium.' In H. Biehl, B. Giegerich & A. Jonas (red.) *Strategic Cultures in Europe Security and Defence Policies Across the Continent*. Springer VS Wiesbaden, 2013.

Blackwater USA, 'PMCs Vs Mercenaries' Private Military Contractors vs Mercenaries (blackwaterusa.com) (17 april 2024)

Bloodgood, E.A., J. Tremblay-Boire & A. Prakash. 'National styles of NGO regulation.' *Nonprofit And Voluntary Sector Quarterly* 43, nr. 4 (2014): 716-36. https://doi.org/10.1177/0899764013481111

Bond, M. *The Council Of Europe: Structure, History and Issues in European Politics*. Routledge, 2011.

Bouta, T., G.E. Frerks & I. Bannon. *Gender, conflict, and development*. Washington D.C.: World Bank, 2004. https://doi.org/10.1596/0-8213-5968-1

Boutros-Ghali, B. 'An agenda for peace: preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping.' New York: United Nations, 31 januari 1992. https://digitallibrary.un.org/record/145749

Bovens, M.A.P., P. 't Hart, M.J.W. van Twist, C. van den Berg, M. van der Steen & L. Tummers. *Openbaar Bestuur, Beleid, Organisatie en Politiek*. Deventer: Wolters Kluwer, 2017.

Boxhoorn, B. & G. Scott-Smith. *The Transatlantic Era (1989–2020) in Documents And Speeches*. Routledge, 2021.

Boyer, M.A., B.R. Urlacher, N.F. Hudson, A. Niv-Solomon, L. Janik, M.J. Butler, S.W. Brown & A. Ioannou. 'Gender and Negotiation: Some experimental findings from an International Negotiation Simulation.' *International Studies Quarterly* 53, nr. 1 (2009): 23-47. https://doi.org/10.1111/j.1468-2478.2008.01522.x

Brands, H. & J.L. Gaddis. 'The New Cold War: America, China, and the echoes of history.' *Foreign Affairs*, 19 oktober 2021. www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-10-19/new-cold-war

Bregman, A. *Israel's Wars: A History Since 1947*, 4de ed. Londen: Routledge, 2016.

Brinkel, T. & T. Palm. 'De actualiteit van de Europese Defensiegemeenschap (1950-1954): Vreemd en fantastisch?' *Militaire Spectator* 191, nr. 1 (2022): 8–17. www.militairespectator.nl/sites/default/files/uitgaven/inhoudsopgave/militaire_spectator_1_2022_brinkel_en_palm.pdf

Brown, O., M. Halle, S. Peña Moreno & S. Winkler (red.). *Trade, Aid and Security, An Agenda for Peace and Development*. Londen: Earthscan, 2007.

Bruggink, J.-W., E. Uiters, M. Plasmans, L. Stoeldraijer, K. Knoops & R. Willems. 'Gezonde levensverwachting naar onderwijsniveau.' *Centraal Bureau voor de Statistiek*, 14 december 2020. www.cbs.nl/nl-nl/longread/diversen/2020/gezonde-levensverwachting-naar-onderwijsniveau?onepage=true

Buckmaster, L. 'Sea Shepherd Captain Paul Watson: "I call what we do aggressive non-violence".' *The Guardian*, 26 juli 2019. www.theguardian.com/film/2019/jul/26/sea-shepherd-captain-paul-watson-i-call-what-we-do-aggressive-non-violence

Burger, A. & P. Dekker (red). *Noch markt, noch staat. De Nederlandse non-profitsector in vergelijkend perspectief*. Sociaal en Cultureel Planbureau, 2001. https://repository.scp.nl/bitstream/handle/publications/1159/Noch_markt_noch_staat-Hoofdstuk1tm9.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Burgess, G. & H. Burgess. 'Graphical Conflict Mapping using PowerPoint, Prezi, and websites.' Beyond Intractability, 2013. www.beyondintractability.org/educationtraining/multi-level-conflict-mapping

Bush, G. 'Operation Desert Storm Launched.' 16 januari 1991.

Business & Human Rights Resource Centre. 'Abu Ghraib Lawsuits against CACI, Titan (now L-3)', z.j. www.business-humanrights.org/en/latest-news/abu-ghraib-lawsuits-against-caci-titan-now-l-3/

Buzan, B. *People, States, and Fear: The National Security Problem in International Relations*, Brighton: Wheatsheaf Books, 1983.

Buzan, B. *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Londen: Harvester Wheatsheaf, 1991.

Buzan, B. & L. Hansen. *The Evolution of International Security Studies*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

Buzan, B., O. Wæver & J. de Wilde. *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1998.

Cameron, L. 'Private military companies: Their status under international humanitarian law and its impact on their regulation.' *International Review of the Red Cross* 88, nr. 863 (2006): 573-98. doi:10.1017/s1816383106000683.

Carey, S. C.; Mitchell, N. J., 2022, "Pro-Government Militias Database 2.1", https://doi.org/10.7910/DVN/YK8L4I,

Carlsnaes, W. 'The Agency-Structure Problem in Foreign Policy Analysis.' *International Studies Quarterly* 36, nr. 3 (1992).

Carr, E.H. *The Twenty Years' Crisis, 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations*. New York: Harper & Row, 1964.

Centeno, M.A. & E. Enriquez. *War & Society*. Cambridge: Polity, 2016.

Cerny, P.G. 'Terrorism and the New Security Dilemma.' *Naval War College Review* 58, nr. 1 (1993). https://digital-commons.usnwc.edu/nwc-review/vol58/iss1/2

Charles, T. 'Fact Sheet: Norway as International Mediator.' *Tactics Institute for Security and Counter-Terrorism*, 19 september 2021. https://tacticsinstitute.com/fact-sheets/fact-sheet-norway-as-international-mediator/

Chomsky, N. *Hegemony or Survival: America's Quest for Global Dominance*. Metropolitan Books, 2003.

Churchill, W. 'Winston Churchill, speech delivered at the University of Zurich, 19 september 1946.' 1946. https://rm.coe.int/16806981f3

Cladi, L. & A. Locatelli. *International Relations Theory and European Security: We Thought We Knew*. Routledge, 2015.

Claudi, L. 'Persevering with bandwagoning, not hedging: why European security cooperation still conforms to realism.' *Defence Studies* 22, nr. 4 (2022): 624-643. DOI: 10.1080/14702436.2022.2110476

Clausewitz, C. von. *Hinterlassene Werke über Krieg und Kriegführung, Dln 1-3: Vom Kriege*. Berlin: Dümmler, 1832-1834.

Clements, K.P. 'The War on Terror: Effects on Civil-Society Actors in the Field of Conflict Prevention and Peacebuilding.' In P. van Tongeren, M. Brenk, M. Hellema & J. Verhoeven (red.) *People Building Peace II. Successful Stories of Civil Society*. Lynne Riener, 2005.

Cogan, J.K., I. Hurd & I. Johnstone. *The Oxford Handbook Of International Organizations*. Oxford University Press, 2016.

Cohen, R. 'Negotiating Across Cultures.' In *Turbulent Peace : The Challenges of Managing International Conflict*, onder redactie van C.A. Crocker, F.O. Hampson & P.R. Aall, 469-81. Washington D.C.: United States Institute of Peace, 2001.

Coleman, P.T. 'Intractable Conflict.' In P.T. Coleman, M. Deutsch & E.C. Marcus (red.) *The Handbook of Conflict Resolution: Theory and Practice*. San Francisco: Jossey-Bass, 2006.

Collier, P. 'Economic Causes of Civil Conflict and Their Implication for Policy.' In C.A. Crocker, F.O. Hampson, & P.R. Aall (red.) *Turbulent Peace, the Challenge of Managing International Conflict*. United States Institute of Peace, Washington, 2001, 143-162.

Conca, K., A. Carius & G.D. Dabelko. 'Building Peace Through Environmental Cooperation.' In *The State of the World 2005: Redefining Global Security*, Worldwatch Institute, 144–155. New York/Londen: W.W. Norton & Company, 2005.

Conforti, B. & C. Focarelli. *The Law And Practice Of The United Nations*. Leiden: Brill/Nijhoff, 2016. https://doi.org/10.1163/9789004318533

Coning, C.c de & K. Friis. 'Coherence and coordination the limits of the comprehensive approach.' *Journal of International Peacekeeping* 15, nr. 1–2 (25 maart 2011): 243-72. https://doi.org/10.1163/18754111ox540553

Coolsaet, R. *België en zijn buitenlandse politiek 1830-2015*. Van Halewyck, 2014.

Coolsaet, R., V. Dujardin & C. Roosens. *Buitenlandse Zaken in België: geschiedenis van een ministerie, zijn diplomaten en consuls van 1830 tot vandaag*. Lannoo Meulenhoff, 2015.

Council of Europe. 'The Council of Europe's Relations with the European Union – External Relations.' *COE*, z.d. www.coe.int/en/web/der/european-union

Cox, R.W. & T.J. Sinclair. *Approaches to World Order*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

Cramer, C. *Violence in Developing Countries: War, Memory, Progress*. Bloomington: Indiana University Press, 2006.

Creveld, M. van. *On Future War*. Londen: Brassey's, 1991.

Csaky, Z. 'Dropping the Democratic Facade.' *Freedom House*. https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2020/dropping-democratic-facade

Cuvelier, J. & T. Raeymakers. *European Companies and the Coltan Trade: An Update, Part 2. An IPIS Report.* Washington: United States Institute of Peace, 2002.

Dahl, R.A. 'What is politics?.' In R.A. Dahl & B. Stinebrickner (red.). *Modern Political Analysis*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1991.

Dahl, R.A. *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven: Yale University Press, 2005.

Darby, J. & R. MacGinty. 'Conclusion: The Management of Peace.' In: Darby, J. & R. MacGinty (red.) *The Management of Peace Processes*. Londen: Palgrave Macmillan, 2000, 228-61.

Davidson, L. *Cultural Genocide*. Piscataway: Rutgers University Press, 2012.

Demmers, J. 'Diaspora and Conflict: Locality, Long-Distance Nationalism, and Delocalisation of conflict dynamics.' *Javnost – The Public* 9, nr. 1 (2002): 85–96. https://doi.org/10.1080/13183222.2002.11008795

Department for International Development. *Trading for Peace – Discussion Paper*. Londen: DFID, 2007.

Der Derian, J. *International Theory: Critical Investigations*. Londen: Palgrave Macmillan UK, 1995.

Dhondt, J. 'Hoe de staat tot stand komt.' In *Flandria Nostra*, Deel V, 9-32, 1961.

Diamond, J.M. *Guns, Germs And Steel: A Short History of Everybody for the Last 13,000 Years*. Random House, 1998.

Diamond, L. 'Multi-Track Diplomacy in the 21st Century.' In European Centre for Conflict Prevention, *People Building Peace, 35 Inspiring Stories from Around the World*. Utrecht: International Books, 199, 77–869.

Diehl, P.F. & A. Balas. *Peace operations*. John Wiley & Sons, 2014.

Diehl, P.F. & D. Druckman. 'Peace Operation Success: the Evaluation Framework.' *Journal of International Peacekeeping* 16, nr. 3-4 (2012): 209–25. https://doi.org/10.1163/18754112-1604002

Dieterich, S., H. Hummel & S. Marschall. *Parliamentary war powers: A Survey of 25 European Parliaments*. Geneva Democratic Control of Armed Forces, 2010.

DiMaggio, P. & W.W. Powell. 'The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields.' *American Sociological Review* 48, nr. 2 (1983): 147-60. doi:10.2307/2095101

Dinan, D. 'Europe Recast: A History of European Union.' *Choice Reviews Online* 42, nr. 4 (2004): 42–2448. https://doi.org/10.5860/choice.42-2448

Douma, P. & G. Frerks. *Fragility by Choice, A Scoping Mission in Burundi, South Sudan and Uganda*. Dutch Consortium for Rehabilitation, 2013.

Douma, N. & B. Klem. *Civil War and Civil Peace. A Literature Review of the Dynamics and Dilemmas of Peacebuilding through Civil Society*. Den Haag: Netherlands Institute of International Relations Clingendael, 2004.

Doxsee, C. Examining Extremism: The Militia Movement. Centre for Strategic & International Studies, blogpost, August 12, 2021. https://www.csis.org/blogs/examining-extremism/examining-extremism-militia-movement

Doyle, M.W. 'Liberalism and World Politics.' *The American Political Science Review* 80, nr. 4 (1986).

Doyle, M.W. *Ways of War and Peace: Realism, Socialism and Liberalism*. New York: Norton, 1997.

Dubner, B. & Pastorius, C. 'On the Ninth Circuit's New Definition of Piracy: Japanese Whalers v. the Sea Shepherd – Who Are the Real Pirates (i.e. Plunderers)', *Journal of Maritime Law and Commerce* 45, no. 4 (oktober 2014): 415-444.

Due-Gundersen, N. *The Privatization of Warfare and Inherently Governmental Functions: Private Military Companies in Iraq and the State Monopoly of Regulated Force*. Cambridge: Intersentia, 2016.

Duffield, J.S. 'What are international institutions?' *International Studies Review* 9, nr. 1 (1 mei 2007): 1-22. https://doi.org/10.1111/j.1468-2486.2007.00643.x

Duffield, M. 'Globalization, Transborder Trade and War Economies.' In M. Berdal & D.M. Malone (red.) *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars.* Boulder: Lynne Rienner, 2000.

Duffield, M. *Development, Security, and Unending War.* Cambridge: Polity Press, 2007.

Duffield, M. *Global Governance and the New Wars: The Merging of Development and Security*. Londen: Zed Books, 2014.

Duyvesteyn, I., G. Frerks, B. Kistemaker, N. Stel & N. Terpstra. 'Reconsidering Rebel Governance.' In *African Frontiers*, onder redactie van J. Idriss Lahai & T. Lyons. Londen: Routledge, 2015. https://doi.org/10.4324/9781315566016

Economist. 'Emmanuel Macron Warns Europe: NATO Is Becoming Brain-Dead.' *The Economist*, 7 november 2019. www.economist.com/europe/2019/11/07/emmanuel-macron-warns-europe-nato-is-becoming-brain-dead

EDA. 'European Defence Fund (EDF)', z.d. https://eda.europa.eu/what-we-do/EU-defence-initiatives/european-defence-fund-(edf)

Edelstein, D.M. 'Foreign Militaries, Sustainable Institutions, and Postwar Statebuilding.' In R. Paris & T.D. Sisk (red.) *The Dilemmas of Statebuilding*. Routledge, 2009, 81-103.

Elbe, S. *Virus Alert: Security, Governmentality, and the AIDS Pandemic*. New York: Columbia University Press, 2009.

Elias, N. *Über Den Prozess Der Zivilisation: soziogenetische und psychogenetische Untersuchungen*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 2017.

Enloe, C. *Bananas, Beaches and Bases: Making Feminist Sense of International Politics*. Londen: University of California Press, 1990.

Erasmus, D. *De klacht van de vrede, die overal door alle volken verstoten en versmaad wordt*. Rotterdam: Ad. Donker, 1986.

Escola de Cultura de Pau. *Alert 2021! Report on Conflicts, Human Rights and Peacebuilding*. Barcelona: Icaria, 2021. https://escolapau.uab.cat/img/programas/alerta/alerta/21/alerta21i.pdf

European Council. 'The EU's fight against organised crime', 2023. www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-fight-against-crime/

European External Action (2012) *Factsheet – EEAS Mediation Support Project* – Knowledge Product, Transitional Justice in the context of Peace Mediation, November 2012.

European Security & Defence College. 'Handbook on CSDP.' *ESDC*, 10 mei 2021. https://esdc.europa.eu/documentation/handbook-on-csdp/

European Union External Action. 'The EU and the UN: a partnership that delivers | EEAS', z.d. www.eeas.europa.eu/eeas/eu-and-un-partnership-delivers_en

Europese Raad. 'NAVO-top in Warschau (Polen), 8-9 juli 2016', 2016. www.consilium.europa.eu/nl/meetings/international-summit/2016/07/08-09/

Europese Raad. 'Europese Vredesfaciliteit.' consilium.europa.eu, 2023. www.consilium.europa.eu/nl/policies/european-peace-facility/

Europol. 'About Europol', 2023. www.europol.europa.eu/about-europol

Fan, Y. 'Soft Power: Power of Attraction or Confusion?' *Place Branding and Public Diplomacy* 4, nr. 2 (2008).

Fancourt, D. & A. Steptoe. 'The art of life and death: 14 year follow-up analyses of associations between arts engagement and mortality in the English Longitudinal Study of Ageing.' *BMJ*, 18 december 2019, l6377. https://doi.org/10.1136/bmj.l6377

Fanon, F. *De verworpenen der aarde*. Amsterdam: Van Gennep, 1984.

Fioretos, K.O. *International politics and institutions in time*. Oxford: Oxford University Press, 2017.

Fiott, D. 'In every crisis an opportunity? European Union integration in defence and the war on Ukraine.' Journal of European Integration 45, nr. 3 (3 april 2023): 447–62. https://doi.org/10.1080/07036337.2023.2183395

Fitz-Gerald, A.M. 'Addressing the Security-Development Nexus: Implications for Joined-up Government.' *Policy Matters* 5, nr. 5 (2004). https://irpp.org/wp-content/uploads/2004/07/Addressing-the-Security-Development-Nexus.pdf

Flockhart, T. 'Understanding NATO through constructivist theorising.' In M. Webber & A. Hyde-Price (red.) *Theorising NATO*. Londen: Routledge, 2015. https://doi.org/10.4324/9781315658001

FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. 'Economische diplomatie', z.d. https://diplomatie.belgium.be/nl/beleid/economische-diplomatie

FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. 'Verenigde Naties (VN)', z.d.. https://diplomatie.belgium.be/nl/beleid/internationale-instellingen/verenigde-naties-vn

Fonck, D., T. Haesebrouck & Y. Reykers. 'Parliamentary involvement, party ideology and majority-opposition bargaining: Belgian participation in multinational military operations.' *Contemporary Security Policy* 40, nr. 1 (26 juli 2018): 85-100. https://doi.org/10.1080/13523260.2018.1500819

Fonck, D. & Y. Reykers. 'Parliamentarisation as a Two-Way process: Explaining prior parliamentary consultation for military interventions.' *Parliamentary Affairs* 71, nr. 3 (10 januari 2018): 674-96. https://doi.org/10.1093/pa/gsx081

Francioni, F. & N. Ronzitti. *War by Contract: Human Rights, Humanitarian Law, and Private Contractors*. Oxford: Oxford University Press, 2011.

Freedman, L. 'International Security: Changing Targets.' *Foreign Policy*, nr. 110 (1998): 48-63. https://doi.org/10.2307/1149276

Freedman, L. *Strategy, A History*. Oxford/New York: Oxford University Press, 2013.

Frerks, G. 'The Role of Civil Society in Peacebuilding.' in: *The Role of Civil Society in Conflict Prevention and Peacebuilding, Symposium Report*, 16-25. Utrecht: Centre for Conflict Studies, 15 november 2005.

Frerks, G. 'The European Coalition on Oil in Sudan, 2001–2007.' *IKV Pax Christi Best Practice Study* nr. 3 (2008). Wageningen: Wageningen University, 1–55.

Frerks, G. 'Realizing the Promise of International Conflict Mediation – Potentials and Constraints.' In G. Frerks, M. Breukelaar, T. Jongbloed & M. Uitslag (red.) *De Ervaren Mediator: Kwaliteit, Identiteit En Ethos*. Maklu, 2012, 65–78.

Frerks, G. 'Hitting a Moving Target: Evaluating the "Exit" from State-Building Missions.' In J. Noll, D. van den Wollenberg, F. Osinga, G. Frerks & I. van Kemenade (red.) *The Dilemma of Leaving: Political and Military Exit Strategies, NL ARMS Netherlands Annual Review of Military Studies*. Springer, 2015, 103–39.

Frerks, G. 'Het blijvende belang van preventie.' *Magazine Nationale Veiligheid En Crisisbeheersing* 5, nr. 6 (2017): 16-17.

Frerks, G. 'Peace Operations in a Changed "Warscape": A Call for Polydexterity.' In J. Heeren-Bogers, R. Moelker, E. Kleinreesink, J. van der Meulen, J. Soeters & R. Beeres (red.) *The Yin-Yang Ambidextrous Perspectives on Change in Military Organizations*. Cham: Springer, 2020, 53-67.

Frerks, G., T. Dietz & P. van der Zaag. 'Conflict and cooperation on natural resources: Justifying the CoCooN programme.' In M. Bavinck, L. Pellegrini & E. Mostert (red.) *Conflict over Natural resources in the Global South: Conceptual Approaches*. CRC Press, Taylor & Francis Group, 2014.

Fukuyama, F. *The End of History and the Last Man.* New York: Perennial, 1992.

Fund for Peace. 'Fragile States Index Annual Report 2022', 2022. https://fragilestatesindex.org/2022/07/13/fragile-states-index-2022-annual-report/

Galbreath, D.J. & C. Gebhard. *Cooperation Or Conflict?: Problematizing Organizational Overlap in Europe*. Burlington: Routledge, 2011.

Galtung, J. 'Violence, Peace, and Peace Research.' *Journal Of Peace Research* 6, nr. 3 (1 September 1969): 167-91. https://doi.org/10.1177/002234336900600301

Gambetta, D. (ed.) *Making sense of suicide missions*. New York: Oxford University Press, 2005.
Ganor, B. 'Defining Terrorism: Is One Man's Terrorist Another Man's Freedom Fighter?' *Police Practice And Research* 3, nr. 4 (1 januari 2002): 287-304. https://doi.org/10.1080/1561426022000032060
Gat, A. *The Origins Of Military Thought: From the Enlightenment to Clausewitz*. Oxford: Clarendon Press, 1989.
Gellner, E. *Nations and Nationalism*. Ithaca: Cornell University Press, 1983.
Giegerich, B. & A. Nicoll. *European military capabilities: Building Armed Forces for Modern Operations*. International Institute for Strategic Studies, 2008.
Ginkel, E. van. 'Court-Annexed ADR in Los Angeles County.' In G. Frerks, T. Jongbloed, S. Kalff, L. Potters, F. Schonewille & M. Uitslag (red.) *Preventieve Mediation*. Maklu, 1993, 181-208.
Goldstein, J.S. *War and Gender: How Gender Shapes the War System and Vice Versa*. Cambridge University Press, 2009.
Goodhand, J. & D. Hulme. 'From Wars to Complex Political Emergencies: Understanding Conflict and Peace-Building in the New World Disorder.' *Third World Quarterly* 20, nr. 1 (1999): 13–26. https://doi.org/10.1080/01436599913893
Götz, N. 'Reframing NGOs: The Identity of an International Relations Non-Starter.' *European Journal of International Relations* 14, nr. 2 (2008): 231-58. DOI: 10.1177/1354066108089242
Götz, N. 'The Emergence of NGOs as Actors on the World Stage.' In T. Davies (red.) *Routledge Handbook of NGOs and International Relations*. Abingdon, UK: Routledge, 2019, 19-31.
Graeber, D. & D. Wengrow. *The Dawn Of Everything: A New History of Humanity*. Penguin UK, 2021.
Grant, T.D. 'Defining statehood: The Montevideo Convention and its discontents.' *Columbia Journal Of Transnational Law* 37 (1998).
Grayling, A.C. *War: An Enquiry*. New Haven: Yale University Press, 2017.
Green, P. *Deadly Logic: The Theory of Nuclear Deterrence*. Columbus: Ohio State University, 1966.
Greer, S., J. Gerards & R. Slowe. *Human Rights in The Council Of Europe And The European Union: Achievements, Trends and Challenges*. Cambridge University Press, 2018.
Groot, H. de. *Het recht van oorlog en vrede. Prolegomena & Boek I.* (Vert. J.F. Lindemans.) Baarn: Ambo, 1993.
Grossman, D. *On Killing: The Psychological Cost of Learning to Kill in War and Society*. Boston: Little Brown, 1995.
Guldimann, T. 'Peacekeeping Under Strain: Coping with Evolving Contradictions?' *Peace & Conflict Review* 4, nr. 2 (2010): 1-10.
Haesebrouck, T. 'Belgium: the reliable free rider.' *International Politics* 58, nr. 1 (4 februari 2020): 37-48. https://doi.org/10.1057/s41311-020-00221-z
Haftendorn, H., R. Keohane & C. Wallender. *Imperfect unions: Security Institutions Over Time and Space*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
Håkansson, C. 'The strengthened role of the European Union in defence: the case of the Military Mobility project.' *Defence Studies* 23, nr. 3 (18 mei 2023): 436-56. https://doi.org/10.1080/14702436.2023.2213647

Hampson, F.O. 'Parent, Midwife or Accidental Executioner? The Role of Third Parties in Ending Violent Conflict.' In C.A. Crocker, F.O. Hampson & P. Aall (red.) *Turbulent Peace: The Challenges of Managing International Conflicts*. Washington D.C.: United States Institute of Peace, 2001.

Harari, Y.N. *Sapiens: A Brief History of Humankind*. New York: Harper, 2016.

Harnisch, S. 'Role Theory, Organizational Actors and Regime Stability', *Integrating Foreign Policy Analysis and International Relations through Role Theory*, 19 maart 2011.

Haroche, P. 'Supranationalism Strikes Back: A Neofunctionalist Account Of The European Defence Fund.' *Journal Of European Public Policy* 27, nr. 6 (26 april 2019): 853–72. https://doi.org/10.1080/13501763.2019.1609570

Hellema, D. *Nederland in de Wereld: Buitenlandse politiek van Nederland*, Houten: Spectrum, 2016.

Helmreich, J.E. 'Belgian Concern over Neutrality and British Intentions, 1906-14.' *The Journal of Modern History* 36, nr. 4 (1 december 1964): 416-27. https://doi.org/10.1086/239492

High-level Panel on Threats, Challenges and Change. 'A More Secure World: Our Shared Responsibility.' *United Nations*, 2004. www.un.org/peacebuilding/sites/www.un.org.peacebuilding/files/documents/hlp_more_secure_world.pdf

Hirsch Ballin, E. *Recht doorgronden; keuze uit wetenschappelijk werk over publiekrecht, rechtsstaat en beleid*, Den Haag: Boom Juridisch, 2022.

Hobsbawm, E. *The age of extremes: the short twentieth century, 1914-1991*. Londen: Michael Joseph, 1994.

Hoffman, S. 'An American Social Science: International Relations.' *Daedalus* 106, nr. 3. 1977, 41-60.

Hofmann, S.C. 'The Politics Of Overlapping Organizations: Hostage-taking, Forum-shopping and Brokering.' *Journal Of European Public Policy* 26, nr. 6 (20 augustus 2018): 883–905. https://doi.org/10.1080/13501763.2018.1512644

Hoijtink, M. & H.L. Muehlenhoff. 'The European Union As A Masculine Military Power: European Union Security And Defence Policy in "Times Of Crisis".' *Political Studies Review (Print)* 18, nr. 3 (1 november 2019): 362–77. https://doi.org/10.1177/1478929919884876

Hollis, M. & S. Smith. *Explaining and Understanding International Relations*. Oxford: Clarendon Press, 1991.

Holsti, K.J. *The State, War, And The State Of War*. Cambridge University Press, 1996.

Hondeghem, A., W. Van Dooren, F. De Rynck, B. Verschuere & S, Op De Beeck. *Handboek Bestuurskunde: organisatie en werking van het openbaar bestuur*. Brugge: Vanden Broele, 2017.

Honig, J.W. 'Warfare in the Middle Ages.' In *War, Peace and World Orders in European History*, onder redactie van A.V. Hartmann & B. Heuser. Londen: Routledge, 2001.

Houben, M. *International Crisis Management: The Approach of European States*. Routledge, 2004.

Hugo, V. 'Opening speech of the Peace Congress 21 August 1849.' *European House of Culture*. 1849.

Human Security Centre. *Human Security Report: War and Peace in the 21st Century*. Vancouver: Human Security Centre, 2005.

Hurd, I. *International organizations: Politics, Law, Practice*. Cambridge: Cambridge University Press, 2020.

Ignatieff, M. *Empire Lite: Nation-Building in Bosnia, Kosovo, and Afghanistan*. Londen: Vintage, 2003.

Jackson, S. & A. O'Malley. *The Institution Of International Order: From the League of Nations to the United Nations*. Routledge, 2018.

Jakobsen, J. 'Is European NATO *really* free-riding? patterns of material and non-material burden-sharing after the Cold War.' *European Security* 27, nr. 4 (23 augustus 2018): 490-514. https://doi.org/10.1080/09662839.2018.1515072

Jenkins, J.C. 'Why do Peasants Rebel? Structural and Historical Theories of Modern Peasant Rebellions.' *American Journal Of Sociology* 88, nr. 3 (1 november 1982): 487-514. https://doi.org/10.1086/227705

Joas, H. & W. Knöbl. *Kriegsverdrängung: Ein Problem in Der Geschichte Der Sozialtheorie*. Frankfurt: Suhrkamp, 2008.

Johnstone, A. & O. Walton. 'Implementing conflict prevention: explaining the failure of UK government's structural conflict prevention policy 2010-15.' *Conflict, Security, Development/ Conflict, Security & Development* 21, nr. 5 (3 september 2021): 541-64. https://doi.org/10.1080/14678802.2021.1984684

Joly, J. & T. Haesebrouck. 'Belgian Foreign Policy In Foro Interno, Inferno?' In *Foreign Policy Change in Europe Since 1991*, onder redactie van J. Joly & T. Haesebrouck. Londen: Palgrave Macmillan, 2021.

Jongbloed, T. 'De trage totstandkoming (?) van een mediationwet.' In G. Frerks, T. Jongbloed, M. Uitslag & T. Westra (red.) *Insiders of putsiders? De voor- en nadelen van interne en externe mediation*. Maklu, 2020, 117-39.

Juergensmeyer, M. *Terror in the mind of God: The Global Rise of Religious Violence*. University of California Press, 2003.

Jung, K. 'A new concert for Europe: Security and Order After the War.' *Washington Quarterly* 46, nr. 1 (2 januari 2023): 25-43. https://doi.org/10.1080/0163660x.2023.2192137

Kaldor, M. *New and old wars. Organized violence in a global era*. Stanford: Stanford University Press, 1999.

Kant, I. *Wat is verlichting?* Kampen: Kok Agora, 1992.

Kant, I. *Naar de eeuwige vrede*. Meppel: Boom, 2012.

Karatnycky, A. *How Freedom Is Won: From Civic Resistance to Durable Democracy*. New York: Freedom House, 2005.

Kasfir, N. 'Dilemmas of popular support in Guerilla war: The national resistance army in Uganda, 1981-86.' *The Journal Of Modern African Studies* 43 (2002): 271-96.

Kasfir, N., G.E. Frerks & N. Terpstra. 'Introduction: Armed groups and multi-layered governance.' *Civil Wars* 19, nr. 3 (3 juli 2017): 257-78. https://doi.org/10.1080/13698249.2017.1419611

Keeley, L.H. *War Before Civilization: The Myth of the Peaceful Savage*. New York: Oxford University Press, 1997.

Keen, D. 'Introduction.' *The Adelphi Papers* 38, nr. 320 (1998): 9-13. doi:10.1080/05679329808449518

Kennan, G.F. ('X'). 'The Sources of Soviet Conduct.' *Foreign Affairs*, 1 juli 1974. www.foreignaffairs.com/russian-federation/george-kennan-sources-soviet-conduct

Kennedy, P. *The Parliament Of Man: The Past, Present and Future of the United Nations*. Penguin UK, 2007.

Keohane, R.O. (red.) *Neorealism and its Critics*. New York: Columbia University Press, 1986.

Keohane, R.O. & J.S. Nye. *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Little Brown, 1977.

Keohane, R.O. & J.S. Nye. 'Power and Interdependence revisited.' *International Organization* 41, nr. 4 (1987): 727. https://doi.org/10.1017/s0020818300027661

Kessler, B.R. 'Bush's New World Order: The Meaning Behind the Words.' Masterscriptie, The Research Department Air Command and Staff College, 1997. https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/ADA398504.pdf

Kiley, P. 'Exploring the peace dividend: Perceptions of armed conflict impacts on the Colombian private sectors.' *International Alert*, 25 april 2022. www.international-alert.org/publications/exploring-peace-dividend-perceptions-armed-conflict-impacts-colombian-private-sectors/

Kimberley Process. 'Enforcement', z.d. www.kimberleyprocess.com/en/enforcement

Klabbers, J. *International Law.* Cambridge University Press, 2020.

Kleinsorge, T. *Council Of Europe (CoE).* Wolters Kluwer, 2015.

Kolb, M. *The European Union and the Council of Europe*. Palgrave Macmillan, 2013.

Koops, J.A., N. MacQueen, T. Tardy & P.D. Williams. *The Oxford Handbook Of United Nations Peacekeeping Operations*. Oxford Handbooks, 2014.

Koops, J. & A. Novosseloff. 'United Nations Rapid Reaction Mechanisms: From SHIRBRIG to a UN Vanguard Force.' In J. Karlsrud & Y. Reykers (red.) *Multinational Rapid Response Mechanisms: From Institutional Proliferation to Institutional Exploitation*. Londen: Routledge, 2007, 75-91.

Koops, J.A. & R. Pacheco Pardo. 'The Strategic Compass: Implementing the partnership dimension in the area of security and defence.' *European Parliament*, Directorate-General for External Policies Policy Department, juni 2023. www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2023/702593/EXPO_IDA(2023)702593_EN.pdf

Krasner, S.D. *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press, 1983.

Kříž, Z. & J. Urbanovská. *Deutschlands Außen- Und Sicherheitspolitik Nach Der Vereinigung: Zivilmacht, Handelsstaat Oder Mittelmacht?*. Brno: Masarykova univerzita, 2014.

Kropatcheva, E. 'Russia And The Role Of The OSCE in European Security: A 'Forum' For Dialog Or A 'Battlefield' Of Interests?' *European Security* 21, nr. 3 (2012): 370-94. https://doi.org/10.1080/09662839.2011.640323

Kulesa, Ł. 'The Role Of Arms Control in Future European Security.' *Security And Human Rights* 25, nr. 2 (2014): 221–34. https://doi.org/10.1163/18750230-02502003

Laqueur, W. 'Reflections on terrorism.' *Foreign Affairs* 65, nr. 1 (1986): 86. https://doi.org/10.2307/20042863

Lederach, J.P. *Building peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies*. Washington D.C.: United States Institute of Peace, 1997.

Leeuwen, M. van. 'Vervorming van het begrip terrorisme'. *Atlantisch Perspectief*, Vol. 43, 3, 31-34 (2019). h

Lenin, V. *Het imperialisme als hoogste stadium van het kapitalisme*. Amsterdam: Pegasus, 1939.

Lesage, D. 'Loyaal aan de EU en de VN', *Samenleving* & Politiek 27, nr. 9 (9 november 2020): 13-14. www.sampol.be/2020/11/loyaal-aan-de-eu-en-de-vn

Lesseliers, V. 'Bemiddeling en kwaliteitsbewaking in België.' In G. Frerks, T. Jongbloed, S. Kalff, L. Potters, F. Schonewille & M. Uitslag (red.) *Preventieve Mediation*. Maklu, 2010, 167–79.

Liégeois, M. & G. Glume. 'A Small Power Under the Blue Helmet: the Evolution of Belgian Peacekeeping Policy.' *Studia Diplomatica* 61, nr. 3 (2008): 111-38. www.jstor.org/stable/44839040

Lijn, J. van der, R. de Rave, T. Smit & R. Siebenga. 'Progress on UN Peacekeeping Reform: HIPPO and Beyond.' *Clingendael*, 2017.

Lingelbach, W.E. 'Belgian Neutrality: its origin and interpretation.' *The American Historical Review* 39, nr. 1 (1 oktober 1933): 48. https://doi.org/10.2307/1839224

Lobel, P. de. 'De Croo streng voor VS: 'Het was opnieuw *"America First"*.' *De Standaard*, 26 augustus 2021. www.standaard.be/cnt/dmf20210826_95804960

Lovewine, G. *Outsourcing the Global War on Terrorism: Private Military Companies and American Intervention in Iraq and Afghanistan*. New York: Palgrave Macmillan, 2014.

Lukes, S. *Power: A Radical View*. Londen: Bloomsbury Academic Red Globe Press, 2021.

Lund, M.S. 'Preventing violent intrastate conflicts: learning lessons from experience.' In P. van Tongeren, H. van de Veen & J. Verhoeven (red.) *Searching for Peace in Europe and Eurasia: An Overview of Conflict Prevention and Peacebuilding Activities*. Boulder: Lynne Riener, 2002, 99-119.

Lund, M.S. 'Conflict Prevention: Theory in Pursuit of Policy and Practice.' In *The SAGE Handbook of Conflict Resolution*, onder redactie van Jacob Bercovitch, Victor Kremenyuk, en I. William Zartman, 282–321. Londen: SAGE, 2008.

Luttwak, E.N. 'Give War a Chance.' *Foreign Affairs* 78, nr. 4 (1999): 36-44. https://doi.org/10.2307/20049362

Machiavelli, N. *De Heerser.* Amsterdam: Athenaeum – Polak & Van Gennep, 2004.

Malešević, S. *The Sociology of War and Violence*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

Malthus, T. *An Essay on the Principle of Population*, 1798.

Mann, M. *On Wars*. New Haven: Yale University Press, 2023.

Manoharan, N. 'Suicide Terrorism: An Historical Account | IPCS.' Institute Of Peace And Conflict Studies, 28 december 2002. www.ipcs.org/comm_select.php?articleNo=925

Martens, K. 'Mission Impossible? Defining Nongovernmental Organizations.' *VOLUNTAS: International Journal Of Voluntary And Nonprofit Organizations* 13, nr. 3 (2002): 271-85. https://doi.org/10.1023/a:1020341526691

Martin, M., V. Bojičić-Dželilović & L. Benraïs. 'Introductory article: Mind the Gaps. A Whole-of-Society Approach to Peacebuilding and Conflict Prevention.' *Peacebuilding* 6, nr. 3 (2018): 171–82. https://doi.org/10.1080/21647259.2018.1491668

Marx, K. *Karl Marx: Das Manifest der kommunistischen Partei*. Red. T. Stammen & A. Classen. Paderborn: Wilhelm Fink, 2009.

Mazower, M. *Governing The World: The History of an Idea*. Penguin UK, 2012.

McCormack, T. 'Power and agency in the human security framework.' *Cambridge Review Of International Affairs* 21, nr. 1 (1 maart 2008): 113-28. https://doi.org/10.1080/09557570701828618

McFate, S. *The Modern Mercenary: Private Armies and What They Mean for World Order*. Oxford: Oxford University Press, 2014.

Mearsheimer, J.J. 'The False Promise of International Institutions.' *International Security* 19, nr. 3 (1994): 5-49. https://doi.org/10.2307/2539078

Mearsheimer, J.J. & S.E. Miller. 'Should Ukraine Stay Nuclear?: A Debate.' *Foreign Affairs* 723 (1993): 50-80.

Mearsheimer, J.J. & S.M. Walt. *The Israel Lobby and U.S. Foreign Policy*. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2007.

Mechkova, V., A. Lührmann & S.I. Lindberg. 'How much Democratic backsliding?' *Journal Of Democracy* 28, nr. 4 (2017): 162-69. https://doi.org/10.1353/jod.2017.0075

Médecins Sans Frontières, 'The Practical Guide to Humanitarian Law'. https://guide-humanitarian-law.org/content/article/3/private-military-companies/

Meershoek, N. 'Militaire Aankopen En EU-Defensiesamenwerking in Een Veranderende Geopolitieke Context: Meer Miljarden, Minder Interne Markt?' *SEW* 71, nr. 1 (2011): 17–27.

Meijer, H. & M. Wyss. *The Handbook of European Defence Policies and Armed Forces*. Oxford University Press, 2018.

Mengelberg S.N., M.A.G. de Jong & A. de Munnik (red.) *Inleiding Krijgswetenschappen*. Breda: Nederlandse Defensie Academie (NLDA), 2010.

Mengelberg, S. & J. Noll. 'Nederland: spil in een versterkend Europees veiligheids- en defensiebeleid.' *Atlantisch Perspectief* 47, nr. 2 (2023): 41–46. www.jstor.org/stable/48732316

Mengelberg, S. & P.B.M.J. Pijpers. *EU Defensiebeleid – Sprookje of bittere noodzaak*. Breda: War Studies Research Centre, 2023. https://faculteitmilitairewetenschappen.nl/attachment/c388c033-6150-415e-8d71-7e58134e4dfo

Menon, A. 'From crisis to catharsis: ESDP after Iraq.' *International Affairs* 80, nr. 4 (23 juni 2004): 631-48. https://doi.org/10.1111/j.1468-2346.2004.00408.x

Meurs, W. van, J. Bruin, C. Hoetink, K. Leeuwen, C. Reijnen & L. van de Grift. *Europa in Alle Staten: zestig jaar geschiedenis van de Europese integratie*. Nijmegen: Vantilt, 2013.

Mingst, K.A., M.P. Karns & A.J. Lyon. *The United Nations in the 21st Century*. Routledge, 2018.

Ministerie van Buitenlandse Zaken. 'Home – Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB)', 6 mei 2024. www.iob-evaluatie.nl/

Ministerie van Defensie. 'Over Defensie.' *Defensie.nl*, z.d. hwww.defensie.nl/onderwerpen/overdefensie

Monaghan, S. 'Resetting NATO's Defence and Deterrence: The Sword and the Shield Redux', 13 oktober 2022. www.csis.org/analysis/resetting-natos-defence-and-deterrence-sword-and-shield-redux

Morgenthau, H.J. *Politics among Nations; The Struggle for Power and Peace*. New York: Knopf, 1951.

Morgenthau, H.J. 'U.S. Misadventure in Vietnam.' *Current History* 54, nr. 317 (1968): 29-34.

Mosser, M.W. 'Embracing "Embedded Security": The OSCE's Understated but Significant Role in the European Security Architecture.' *European Security* 24, nr. 4 (2015): 579-99. https://doi.org/10.1080/09662839.2015.1054376

Mucha, W. 'The fairy tales of early warning research.' *Journal Of Contemporary Central And Eastern Europe* 25, nr. 2 (4 mei 2017): 219–35. https://doi.org/10.1080/25739638.2017.1390882

Mueller, J. 'Six rather unusual propositions about terrorism.' *Terrorism and Political Violence* 17, nr. 4 (2005): 487–505. https://doi.org/10.1080/095465591009359

Mueller, J. & M. Stewart. 'Hardly Existential: Thinking Rationally About Terrorism.' *Foreign Affairs*, 10 april 2010. www.foreignaffairs.com/articles/north-america/2010-04-02/hardly-existential

Münkler, H. *Über den Krieg, Stationen der Kriegsgeschichte im Spiegel ihrer theoretischen Reflexion*. Weilerswist: Velbrück, 2002.

Naraghi-Anderlini, S. *Women at the peace table: Making a Difference*. New York: UNIFEM, 2000.

National Archives. 'President Dwight D. Eisenhower's Farewell Address.' 1961. www.archives.gov/milestone-documents/president-dwight-d-eisenhowers-farewell-address

NATO. 'Active Engagement, Modern Defence – NATO 2010 Strategic Concept.' NATO, z.d. www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_68580.htm

NATO. 'New NATO Force Model', 2023. www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/220629-infographic-new-nato-force-model.pdf

NATO. 'Organization. NATO, z.d. www.nato.int/cps/en/natohq/structure.htm#MS

NATO. 'Strategic Concepts.' NATO, z.d. www.nato.int/cps/en/natohq/topics_56626.htm

NATO. 'Study on NATO enlargement.' NATO, z.d. www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_24733.htm

Navari, C. 'Liberalisms', in P.D. Williams & M. McDonald (red.). *Security Studies: An Introduction*. Londen: Routledge, 2017.

Nelson, J. 'The Business of Peace. The private sector as a partner in conflict prevention and resolution.' *International Alert*, 2000.

Newman, E. & O.P. Richmond. *Challenges to peacebuilding: Managing Spoilers During Conflict Resolution*. UNU, 2006.

Noll, J., D. van den Wollenberg, F. Osinga, G. Frerks & I. van Kemenade. *Netherlands Annual Review of Military Studies 2015: The Dilemma of Leaving: Political and Military Exit Strategies*. Springer, 2015.

Nollkaemper, A. *Kern van het internationaal publiekrecht*. Boom, 2022.

Noortmann, M. 'NGOs in international law. Reconsidering personality and participation (again).' In T. Davies (red.) *Routledge Handbook of NGOs and International Relations*. Londen: Routledge, 2019. https://doi.org/10.4324/9781315268927

Norris, P., M. Kern & M. Just. *Framing terrorism: The News Media, the Government and the Public*. Routledge, 2004.

NOS 'Militairen landmacht ingezet bij extra veiligheidscontroles Schiphol.' *NOS*, 12 augustus 2016. https://nos.nl/artikel/2125021-militairen-landmacht-ingezet-bij-extra-veiligheidscontroles-schiphol

NOS. 'Honderden aangiften tegen Blauwhelmen om seksueel geweld in Congo.' *NOS*, 21 september 2017. https://nos.nl/artikel/2194065-honderden-aangiften-tegen-blauwhelmen-om-seksueel-geweld-in-congo

Nye, J.S. 'Soft Power.' *Foreign Policy* 90, nr. 80 (1990): 153-172.

Nye, J.S. *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone*. New York: Oxford University Press, 2001.

Nyheim, D. *Early warning and response to violent conflict. Time for a rethink?* Londen: Saferworld, 2015.

OCHA. 'Global Humanitarian Overview 2021', 2021. https://2021.gho.unocha.org

Ojanen, H. 'Inter-organisational Relations as a Factor Shaping the EU's External Identity.' *UPI Working Papers* 49. Helsinki: Finnish Institute for International Affairs, 2004.

OSCE. 'Mediation and Mediation Support', z.d. www.osce.org/secretariat/107488

OSCE. 'OSCE Mission in Kosovo.' OSCE, z.d. www.osce.org/mission-in-kosovo

OSCE. 'OSCE mission to Bosnia and Herzegovina.' *OSCE*, z.d. www.osce.org/mission-to-bosnia-and-herzegovina

OSCE. 'The European Union', z.d. www.osce.org/partnerships/european-union

Osinga, F. & T. Sweijs (red.). *NL ARMS Netherlands Annual Review of Military Studies 2020*. Den Haag: T.M.C. Asser Press, 2020. https://doi.org/10.1007/978-94-6265-419-8

Palmer, R.R. & Joel Colton. *A history of the modern world,* 7de ed. New York: Alfred A. Knopf, 1992.

Pape, R. *Dying To Win: The Strategic Logic of Suicide Terrorism*. Random House, 2006.

Paris, R. & T.D. Sisk. *The dilemmas of statebuilding: Confronting the contradictions of postwar peace operations*. Routledge, 2009.

Pease, K.-K.S. *International organizations: Perspectives on Global Governance*. Londen: Routledge, 2018.

Pedersen, S. *The Guardians: The League of Nations and the Crisis of Empire*. Oxford University Press, 2015.

Percy, S. 'Private Military and Security Companies: The Future for Research.' *St Antony's International Review* 9, no. 2 (2014): 89–92. www.jstor.org/stable/26212353

Pisan, C. de. *Boek van de stad der vrouwen*. Amsterdam: Nijgh & Van Ditmar, 1988.

Pleming, S. 'Blackwater under spotlight over Fallujah incident.' *Reuters*, 27 september 2007. www.reuters.com/article/idUSN27399892/

Posen, B.R. 'Emerging Multipolarity: Why Should We Care?' *Current History* 108, nr. 721 (2009): 347-52. https://doi.org/10.1525/curh.2009.108.721.347

Potter, A. *We the women: Why Conflict Mediation is Not Just a Job for Men*. Geneva, Centre for Humanitarian Dialogue, 2005.

Potter, A. *Gender sensitivity: Nicety Or Necessity in Peace-process Management?* Geneva, Centre for Humanitarian Dialogue, 2008.

Pouyé, R. '"Shadow States"? State-building and national invention under external constraint in Kosovo and East Timor (1974-2002).' *Research in Question Nº 13*, 2005.

Powell, J. *Talking To Terrorists: How to End Armed Conflicts*. Londen: Vintage, 2014.

Prendergast, J. & E. Plumb. 'Building Local Capacity: From Implementation to Peacebuilding.' In S.J. Stedman, D. Rothchild & E.M. Cousens (red.) *Ending Civil Wars, The Implementation of Peace Agreements*. Boulder: Lynne Reinner, 2002, 327-49.

Raad van de EU. 'PESCO: Canada, Noorwegen en de Verenigde Staten worden uitgenodigd om deel te nemen aan het project militaire mobiliteit', 2021. www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2021/05/06/pesco-canada-norway-and-the-united-states-will-be-invited-to-participate-in-the-project-military-mobility/pdf

Rapoport, A. *Strategy and Conscience*. New York: Schocken Books / Harper & Row, 1964.

Rehn, E. & E. Johnson-Sirleaf. *Women, war, peace: The Independent Experts' Assessment on the Impact of Armed Conflict on Women and Women's Role in Peace Building*. New York: UNIFEM, 2002

Renner, M. 'Conflict and Peace Trends.' In *Vital Signs 2005-2006: The Trends That Are Shaping Our Future*, onder redactie van The Worldwatch Institute. Routledge, 2005.

Richards, P. (red.) *No Peace, No War. An Anthropology of Contemporary Armed Conflicts,* Athene/Oxford: Ohio University Press/James Currey, 2005.

Rieper, S. 'Corporate Social Responsibility in Zones of Conflict', *PIPE* 18. Berlijn: Center for International Political Economy, 2013.

Robertson, J. 'Middle-power definitions: confusion reigns supreme.' *Australian Journal Of International Affairs* 71, nr. 4 (2 maart 2017): 355-70. https://doi.org/10.1080/10357718.2017.1293608

Rode Kruis. 'Jaarverslag Nederlandse Rode Kruis. In tijden van nood staat niemand alleen.' *Rodekruis.nl*, 2020. www.rodekruis.nl/wie-zijn-wij/jaarverslagen/

Rogers, P. 'Terrorism', In P. D. Williams (red.) *Security Studies. An Introduction*, 2nd edition. London and New York: Routledge, 2013, 221-234.

Röling, B.V.A., *Polemologie; Een inleiding tot de wetenschap van oorlog en vrede*, Assen: Van Gorcum 1973. www.dbnl.org/tekst/roli001poleo1_01/colofon.php

Rosenbaum, H.J. & P.C. Sederberg. '1. Vigilantism: An Analysis of Establishment Violence.' In H.J. Rosenbaum & P.C. Sederberg (red.) *Vigilante Politics*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1976, 3-29. https://doi.org/10.9783/9781512806335-002

Rotberg, R.I. 'The Challenge of Weak, Failing, and Collapsed States.' In C.A. Crocker, F.O. Hampson & P. Aall (red.) *Leashing the Dogs of War, Conflict Management in a Divided World*. Washington D.C.: United States Institute of Peace, 2007, 83-94.

Rotberg, R. 'State Failure.' In H. Meijer & M. Weijs (red.) *The Oxford Handbook of European Defence Policies and Armed Forces*, 476–90. Oxford: Oxford University Press, 2018.

Rothman, M. 'On the Instrumentality of Soft Power; or Putin against Democracy Promotion.' In P.A.L. Ducheine & F. Osinga (red.). *Winning without Killing: The Strategic and Operational Utility of Non-Kinetic Capabilities in Crises*. 's-Gravenhage: T.M.C. Asser Press, 2017

Rothman, M., L. Peperkamp, & S. Rietjens (red.). 2024. *Reflections on the Russia-Ukraine War.* Leiden: Leiden University Press, 2024.

Rousseau, J.-J. *Du Contract Social*, redactie J.-P. Siméon. Parijs: Éditions du Seuil, 1977.

Rumsfeld, D. 'Text: Rumfeld's Pentagon News Conference.' *Washington Post*, 18 oktober 2001. www.washingtonpost.com/wp-srv/nation/specials/attacked/transcripts/rumsfeld_text101801.html

Russet, B.M. *Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post-Cold War World*. Princeton: Princeton University Press, 1993.

Ruys, T. 2009. 'Kroniek van een nakende grondwetswijziging? Parlementaire controle op het Inzetten van strijdkrachten in het buitenland.' *Rechtskundig Weekblad*, nr. 13: 514-530.

Rynning, S. *NATO: From Cold War to Ukraine, a History of the World's Most Powerful Alliance*. Yale University Press, 2024.

Said, A.A. & N.C. Funk. 'The role of Faith in Cross-Cultural Conflict Resolution.' *Peace And Conflict Studies*, september 2001. https://doi.org/10.46743/1082-7307/2002.1022

Said, E. *Orientalism*. Londen: Routledge & Kegan Paul, 1978.

Salem, P. 'A critique of Western Conflict Resolution from a Non-Western Perspective.' In Salem, P. (red.) *Conflict Resolution in the Arab World*. Beiroet: American University of Beirut, 1997, 11-24.

Sassen, S. *Losing Control?: Sovereignty in an Age of Globalization*. New York: Columbia University Press, 1996.

Sayle, T.. *Enduring Alliance: A History of NATO and the Postwar Global Order.* Cornell University Press, 2019.

Schmahl, S. & M. Breuer. *The Council Of Europe: Its Law and Policies*. Oxford University Press, 2017.

Schmid, A. *Political Terrorism: A Research Guide,* New Brunswick, N.J.: Transaction (1984).

Schneckener, U. 'Militias and the politics of legitimacy.' *Small Wars & Insurgencies* 28, nr. 4–5 (26 juli 2017): 799-816. https://doi.org/10.1080/09592318.2017.1322334

Scholte, J.A. *Globalization: A Critical Introduction*. Londen: Bloomsbury Publishing, 2017.

Schweitzer, G.E. *A faceless enemy: The Origins of Modern Terrorism*, 2002.

Scott, J.C. *Seeing Like A State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven: Yale University Press, 1998.

Serwer, D. & P. Thompson. 'A Framework for Success: International Intervention in Societies Emerging from Conflict.' In C.A. Crocker, F. Osler Hamson & P. Aall (red.) *Leashing the Dogs of War.* United States Institute of Peace, 2007.

Sharp, G. *Macht en strijd; Theorie en praktijk van geweldloze actie*. Utrecht: Aula, 1982.

Singer, J.D. *The Correlates of War.* New York/Londen: Free Press Collier Macmillan, 1980.

SIPRI. 'About SIPRI.' https://www.sipri.org/about

SIPRI. 'SIPRI Military Expenditure Database', 2023. www.sipri.org/databases/milex

Sloan, S.R. *Permanent Alliance?: NATO and the Transatlantic Bargain from Truman to Obama*. Bloomsbury Publishing USA, 2010.

Slobbe, C. van. 'Taboes, straffeloosheid en immuniteit: seksueel misbruik door blauwhelmen.' *Vice Versa Online*, 19 januari 2021. https://archief.viceversaonline.nl/2015/08/taboes-straffeloosheid-en-immuniteit/

Smith, R. *The Utility of Force: The Art of War in the Modern World*. Londen: Allen Lane, 2005.

Snow, N. & P.M. Taylor (eds.). *Routledge Handbook of Public Diplomacy*. Londen: Routledge, 2009.

Snyder, G.H. *Alliance Politics*. Cornell University Press, 2007.

Soward, F.H., B. Porter & F.H. Hinsley. 'The Aberystwyth Papers: International Politics 1919-1969.' *International Journal*, 1974. https://doi.org/10.2307/40201205

Staes, W. & L. Jacobs. 'Parlement Buitenspel? Democratische Controle Op Militaire Operaties.' Vredesactie & Pax Christi Vlaanderen, januari 2018.

Stedman, S. J. 'Negotiation and Mediation in International Conflict', In M. Brown (red.) *The International Dimensions of Ethnic Conflict*. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1996, 341-376.

Stedman, S.J. 'Spoiler Problems in Peace Processes.' In M.E. Brown, O.R. Coté Jr., S.M. Lynn-Jones & S.E. Miller (red.) *Nationalism and Ethnic Conflict*. The MIT Press, 2001, 366-414.

Steinhoff, U. 'What Are Mercenaries.' In A. Alexandra, D.P. Baker & M. Caparini (red.) *Private Military and Security Companies: Ethics, Policies and Civil-Military Relations*. Londen: Routledge, 2009, 19-29.

Stone, J. 'Cyber War *Will* Take Place!' *Journal Of Strategic Studies* 36, nr. 1 (2013): 101-8. https://doi.org/10.1080/01402390.2012.730485

Strachan, H. & S. Scheipers. *The Changing Character Of War*. Oxford: Oxford University Press, 2011.

Strange, S. *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*. New York: Cambridge University Press, 1996.

Suttner, B. von. *De Wapens Neer!* Orlando, 2019.

Terpstra, N. & G. Frerks, 'Rebel Governance and Legitimacy: Understanding the impact of rebel legitimation on civilian compliance with the LTTE rule'. *Civil Wars*, Vol. 19, 3, 279-307 (2017).

Thies, W. *Why NATO endures*. Cambridge University Press, 2012.

Tilly, C. *Coercion, Capital and European States, AD 1990-1992*. Cambridge: Harvard University Press, 1992.

Tilly, C. *The Politics of Collective Violence.* Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

Tonkin, H. *State Control over Private Military and Security Companies in Armed Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

Touval, S. & I.W. Zartman. 'International Mediation in the Post-Cold War Era.' In *Turbulent Peace: The Challenges of Managing International Conflict*, onder redactie van C.A. Crocker, F.O. Hampson & P.R. Aall, 427-43. Washington D.C.: United States Institute of Peace, 2001.

Tutert, R.R.C. 'Staat het humanitair oorlogsrecht het aanvallen van geldopslagplaatsen toe?' *Militair Rechtelijk Tijdschrift*, 2001. https://puc.overheid.nl/mrt/doc/PUC_207644_11/

Uhm, P. van. 'Why I Chose A Gun', November 2011. www.ted.com/talks/peter_van_uhm_why_i_chose_a_gun

UNESCO. 'World Press Freedom Index', *World Trends in Freedom Of Expression And Media Development*, 4 september 2023. www.unesco.org/en/world-media-trends/world-press-freedom-index

UN News. 'UN General Assembly votes to suspend Russia from the Human Rights Council', 10 oktober 2023. https://news.un.org/en/story/2022/04/1115782

United Nations. 'Secretary-General says global effort against armed conflict needs change from "culture of reaction to culture of prevention".' Persbericht, 29 november 1999. https://press.un.org/en/1999/19991129.sc6759.doc.html

United Nations. 'Special Committee on Peacekeeping Operations Concludes 2003 Session, Adopts Annual Report.' Persbericht, 28 maart 2003. https://press.un.org/en/2003/gapk179.doc.htm

United Nations. 'Report of the High-Level Independent Panel on Peace Operations on Uniting Our Strengths for Peace: Politics, Partnership and People', 17 juni 2015. www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_2015_446.pdf

United Nations. 'Secretary-General, in first address to Security Council since taking office, sets restoring trust, preventing crises as United Nations priorities | UN Press.' Persbericht, 10 januari 2017. https://press.un.org/en/2017/sc12673.doc.htm

United Nations, 'Ninety Per Cent of War-Time Casualties Are Civilians, Speakers Stress, Pressing Security Council to Fulfil Responsibility, Protect Innocent People in Conflicts'. https://press.un.org/en/2022/sc14904.doc.htm

United Nations. 'About Permanent Observers', z.d. www.un.org/en/about-us/about-permanent-observers

United Nations. 'Functions and powers of the General Assembly', z.d. www.un.org/en/ga/about/background.html

United Nations Department of Economic and Social Affairs. 'The 17 goals', z.d. https://sdgs.un.org/goals

United Nations Development Programme. *Human Development Report 1994, New Dimensions of Human Security*. New York: UNDP, 1994.

United Nations Development Programme. *Human Development Report 2020, The Next Frontier: Human Development and the Anthropocene*. New York: UNDP, 2020.

United Nations Human Rights. 'Universal Human Rights Index', z.d. https://uhri.ohchr.org/en/

United Nations Peacekeeping. 'United Nations Peacekeeping Operations Fact Sheet', April 2017. https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/pk_factsheet_04_17_e.pdf

United Nations Peacekeeping. 'DATA', z.d. https://peacekeeping.un.org/en/data

United Nations Peacekeeping. 'Fatalities', z.d. https://peacekeeping.un.org/en/fatalities

United Nations Peacekeeping. 'Protection Of Civilians Mandate', z.d. https://peacekeeping.un.org/en/protection-of-civilians-mandate
United Nations Peacekeeping. 'Reforming Peacekeeping', z.d. https://peacekeeping.un.org/en/reforming-peacekeeping
United Nations Peacekeeping. 'Troop and police contributors', z.d. https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors
United Nations Peacekeeping. 'What Is Peacekeeping', z.d. https://peacekeeping.un.org/en/what-is-peacekeeping#:~:text=United%20Nations%20Peacekeeping%20helps%20countries,path%20from%20conflict%20to%20peace
United Nations Peacekeeping. 'Where we operate', z.d. https://peacekeeping.un.org/en/where-we-operate
United Nations Peacekeeping. 'United Nations Peacekeeping', z.d. https://peacekeeping.un.org/en
UNRIC. 'Verenigde Naties en dekolonisatie', 22 december 2021. https://unric.org/nl/verenigde-naties-en-dekolonisatie/#:~:text=Het%20Handvest%20van%20de%20Verenigde,toekomstige%20status%20van%20hun%20thuisland
Vakil, A. 'A return to the classification problem: revising a framework for studying NGOs.' In *Handbook of Research on NGOs*, onder redactie van A. Kellow & H. Murphey-Gregory. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2018. https://doi.org/10.4337/9781785361685
Vande Lanotte, J., S. Bracke & G. Goedertier. *België Voor Beginners: Wegwijs in het Belgisch Labyrint*. Brugge: Die Keure, 2021.
Verlinden, N., T. Ruys, F. De Meyer, W. Staes & J. Wouters. 'De Mars ten oorlog is een parlementair debat waard.' *De Standaard*, 4 juni 2018. www.standaard.be/cnt/dmf20180603_03543723
Voermans, W. *Onze constitutie; De geschreven en ongeschreven regels van het Nederlandse staatsbestel*. Amsterdam: Prometheus, 2023.
Volkskrant. 'Misdraging VN-militairen vaker voorgekomen', 15 augustus 1998. www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/misdraging-vn-militairen-vaker-voorgekomen~be546b72/
Voorhoeve, J.J.C. *Peace, Profits and Principles: A Study of Dutch Foreign Policy*. Leiden: Nijhoff, 1985.
Voskopoulos, G. *European Union Security and Defence: Policies, Operations and Transatlantic Challenges*. Springer Nature, 2020.
Vossen, K. 'Waarom de socialistische Revolutie in Nederland niet aansloeg.' *Historisch Nieuwsblad*, 24 september 2015. www.historischnieuwsblad.nl/waarom-de-socialistische-revolutie-in-nederland-niet-aansloeg/
Wæver, O. 'The Rise and Fall of the Inter-Paradigm Debate.' In S. Smith, K. Booth & M. Zalewski (red.) *International Theory: Positivism and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
Wagner, R.H. 'What was bipolarity?' *International Organization* 47, nr. 1 (1993): 77-106. https://doi.org/10.1017/s0020818300004719

Walker, T.C. & D.L. Rousseau. 'Liberalism: A Theoretical and Empirical Assessment.' In Dunn Cavelty, M. & T. Balzacq (red.) *Routledge Handbook of Security Studies*, 2de ed., Oxon/New York: Routledge, 2017.

Wall, J.A., J.B. Stark & R.L. Standifer. 'Mediation: A Current Review and Theory Development.' *The Journal of Conflict Resolution* 45, nr. 3 (2001): 370–91. www.jstor.org/stable/3176150

Walt, S.M. *The origins of Alliance*. Cornell University Press, 1990.

Walter, B.F. 'Does Conflict Beget Conflict? Explaining Recurring Civil War.' *Journal of Peace Research* 41, nr. 3 (2004): 371-88. www.jstor.org/stable/4149750

Waltz, K.N. *Theory of International Politics*. Reading: Addison-Wesley Pub. Co., 1979.

Walzer, M. *Just And Unjust Wars: A Moral Argument with Historical Illustrations*. Londen: Allen Lane, 1978.

WANGO. *Code of Ethics & Conduct for NGOs: Compliance Manual. Code of Conduct*, 2002.

Webber, M. & A. Hyde-Price. *Theorising NATO: New perspectives on the Atlantic alliance*. Routledge, 2015.

Weber, C. *Faking It: U.S. Hegemony in a 'Post-Phallic' Era*. University of Minnesota Press, 1999.

Weber, M. *Politik als Beruf*. Hamburg: Nikol Verlag, 2022.

Welch, D.A. *Justice and the Genesis of War*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

Wendt, A. 'Anarchy Is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics.' In J. Der Derian (red.). *International Theory: Critical Investigations*. New York: New York University Press, 1995.

Wendt, A. *Social Theory of international politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

Wilde, T. de. 'La politique étrangère de la Belgique: fondements et évolutions.' *Outre-Terre*, nr. 3 (2014): 277-293.

Williams, P.D. (red.) *Security studies: An Introduction*. Routledge, 2013.

Wolf, E. *Peasant Wars of the Twentieth Century*, 1969.

Wolff, S. 'Intersections: Pluralism and Conflict Prevention.' *Global Centre for Pluralism*, september 2020. www.pluralism.ca/wp-content/uploads/2020/09/Stefan-Wolff-Conflict-Prevention.pdf

World Bank & United Nations. *Pathways For Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict*. World Bank Publications, 2018.

Wrong, D. *Power, Its Forms, Bases and Uses*. Chicago: University of Chicago Press, 1989.

Yaziji, M. & J.P. Doh. 'Classifying NGOs: Definitions, typologies and networks.' In *Cambridge University Press eBooks*, 3-14, 2009. https://doi.org/10.1017/cbo9780511626708.003

Zakaria, F. 'The Rise of Illiberal Democracy.' *Foreign Affairs* 76, nr. 6 (1 januari 1997): 22-43. https://doi.org/10.2307/20048274

Illustratieverantwoording

p. 24 **Figuur 1.1:** Gemaakt door auteur.

p. 25 **Figuur 1.2:** Gemaakt door auteur.

p. 26 **Figuur 1.3:** Uit *Grandes chroniques de France*, f. 277 / Initiale / publiek domein. https://initiale.irht.cnrs.fr/en/decor/99412

p. 28 **Figuur 1.4:** Gemaakt door auteur.

p. 29 **Figuur 1.5:** Gemaakt door BoH / Wikimedia Commons / GNU Free Documentation License. https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Europe1500.svg

p. 32 **Figuur 1.6:** Gemaakt door Sebastiaen Vrancx / Kunstpalast Düsseldorf / publiek domein. https://sammlung.kunstpalast.de/en/objects/142149/die-plunderung-des-dorfes-wommelgem?ctx=5878849299b6f5868b5f514f6ded141f57b55f6c&idx=0

p. 35 **Figuur 1.7:** Uit *Historia de Tlaxcala* / publiek domein. https://commons.wikimedia.org/wiki/File:TototlanLienzo.png?uselang=nl

p. 37 **Figuur 1.8:** Gemaakt door auteur.

p. 39 **Figuur 1.9:** Gemaakt door Jean-Jacques-François Le Barbie/ Musée Carnavalet / publiek domein. https://www.parismuseescollections.paris.fr/en/musee-carnavalet/oeuvres/declaration-des-droits-de-l-homme-et-du-citoyen#infos-principales

p. 40 **Figuur 1.10:** Gemaakt door auteur.

p. 43 **Figuur 1.11:** Gemaakt door Carl Fredrik Peterson, uit *Ett hundra år: en återblick på det nittonde seklet*, p. 91 / Library of Congress / publiek domein. https://archive.org/details/etthundrarenoopete/page/91/mode/1up?view=theater

p. 46 **Figuur 1.12:** Gemaakt door auteur.

p. 48 **Figuur 1.13:** Gemaakt door auteur.

p. 50 **Figuur 1.14:** Bron: Richard Nixon Presidential Library and Museum / publiek domein. https://www.archives.gov/presidential-libraries/events/centennials/nixon/photo-gallery/nixon-pre-wh-years.html

p. 53 **Figuur 1.15:** Gemaakt door auteur.

p. 53 **Figuur 1.16:** Gemaakt door Vince Musi, The White House / publiek domein. https://commons.wikimedia.org/wiki/Category:Oslo_Accord#/media/File:Photograph_at_the_Middle_East_Peace_Agreement_Ceremony_-_NARA_-_1985480.jpg

p. 55 **Figuur 1.17:** Gemaakt door United States Government / publiek domein. https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Colin_Powell_anthrax_vial._5_Feb_2003_at_the_UN.jpg

p. 61 **Figuur 2.1:** Bron: Wageningen University & Research. https://www.wur.nl/en/education-programmes/study-abroad-and-exchange-students/outgoing-from-wageningen-university/partner-universities/exchange-partner-universities-in-the-united-kingdom/aberystwyth-university.htm

p. 63 **Figuur 2.2:** Gemaakt door rusm / iStock ID: 472970644. https://www.istockphoto.com/nl/foto/tanks-in-the-city-gm472970644-64490625

p. 65 **Figuur 2.3:** Gemaakt door Ben White / CAFOD photo library / CC BY-NC-ND 2.0. https://www.clingendael.org/nl/publicatie/de-oorzaken-van-de-europese-migratiecrisis

p. 71 **Figuur 2.4:** Bron: Galjema. https://www.galjema.nl/projects/ministerie-defensie-plein-kalvermarkt-complex-haag/

p. 76 **Figuur 3.1:** Gemaakt door Kent Wang / CC BY-SA 2.0. https://www.flickr.com/photos/27454212@N00/31686823

p. 79 **Figuur 3.2:** Gemaakt door Frans Berkelaar https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/thumb/5/51/Euromax_terminal_-_Yangtzehaven_-_Port_of_Rotterdam_%28205387954l1%29.jpg/1200px-Euromax_terminal_-_Yangtzehaven_-_Port_of_Rotterdam_%28205387954l1%29.jpg?20190919131219

p. 81 **Figuur 3.3:** Bron: internetarchivebooks. https://archive.org/details/twentyyearcrisisoooona

p. 85 **Figuur 3.4:** Gemaakt door Roberto Bobrow / CC BY-NC-ND 3.0. https://www.aljazeera.com/opinions/2011/6/7/has-economic-power-replaced-military-might

p. 87 **Figuur 3.5:** Gemaakt door John Jabez Edwin Mayal / publiek domein. https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Karl_Marx_001.jpg

p. 90 **Figuur 3.6:** Gemaakt door Matt Hrkac / CC BY 2.0. https://www.flickr.com/photos/matthrkac/53264633371/

p. 90 **Figuur 3.7:** Black Lives Matter / publiek domein. https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/thumb/5/5d/Black_Lives_Matter_logo.svg/2048px-Black_Lives_Matter_logo.svg.png

p. 90 **Figuur 3.8:** Gemaakt door Alec Perkins / CC BY 2.0. https://www.flickr.com/photos/alecperkins/39787332552/

p. 90 **Figuur 3.9:** https://medium.com/@srivas_43057/is-occupy-wall-street-really-the-99-d16723a68e5e

p. 94 **Figuur 3.10:** Publiek domein. https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/f/f4/ICT_1301_Gothenburg_1962.jpg

p. 96 **Figuur 3.11:** Gemaakt door Tom Page. https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/thumb/d/d8/United_Nations_Flags_-_cropped.jpg/1200px-United_Nations_Flags_-_cropped.jpg?20130505105347

p. 99 **Tabel 3.1:** Gemaakt door auteur.

p. 100 **Tabel 3.2:** Gemaakt door auteur.

p. 111 **Figuur 4.1:** Gemaakt door Karl Wilhelm Wach / publiek domein. https://nl.m.wikipedia.org/wiki/Bestand:Clausewitz.jpg

p. 113 **Figuur 4.2:** Bron: Koninklijke Bibliotheek. https://books.google.nl/books?id=4vxTAAAAcAAJ&printsec=frontcover&hl=nl&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false

p. 115 **Figuur 4.3:** te vinden op https://www.gemeente.nu/ruimte-milieu/energie/gemeenten-hopen-op-advies-rijk-over-gazprom/

p. 118 **Figuur 4.4:** Foto gemaakt door auteur.

p. 121 **Figuur 4.5:** te vinden op https://airwars.org/research/coalition-airstrikes-and-casualties-in-iraq-and-syria-may-29th-june-5th-2015/

p. 128 **Figuur 5.1:** te vinden op https://umweltbibliothek.org/event/ausstellung-die-niederschlagung-des-prager-fruehlings-cssr-1968-2/

p. 131 **Figuur 5.2:** Gemaakt door Hans Holbein de Jonge / National Gallery / publiek domein. https://www.nationalgallery.org.uk/paintings/hans-holbein-the-younger-erasmus

p. 131 **Figuur 5.3:** Wikimedia Commons via Norwegian Digital Learning Arena (NDLA) / publiek domein. https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Immanuel_Kant_portrait_c1790.jpg

p. 131 **Figuur 5.4:** Gemaakt door Michiel van Mierevelt / Museum Prinsenhof Delft / publiek domein. https://nl.m.wikipedia.org/wiki/Bestand:Michiel_Jansz_van_Mierevelt_-_Hugo_Grotius.jpg

p. 138 **Figuur 5.5:** Gemaakt door Sergey Bermeniev / UN Photo. https://dam.media.un.org/archive/-2AM9LO12S2S2.html

p. 139 **Figuur 5.6:** Gemaakt door Ralph Alswang, White House Photograph Office / Clinton Digital Library / publiek domein. https://clinton.presidentiallibraries.us/items/show/53588

p. 146 **Figuur 6.1:** Gemaakt door Jim Wilson / Wikimedia Commons via Alvaro Conde / CC BY-SA 4.0. https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Thomas_Schelling_.png

p. 147 **Figuur 6.2:** Te vinden op https://www.amazon.com/People-states-fear-international-relations/dp/0807841137

p. 151 **Figuur 6.3:** Wikimedia Commons via JackintheBox / CC BY-SA 4.0. https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Countries_by_Human_Development_Index_category_(2020).png

p. 152 **Figuur 6.4:** Te vinden op https://www.amazon.nl/Security-Framework-Analysis-Barry-Buzan/dp/1555877842

p. 155 **Figuur 6.5:** Te vinden op https://www.e-ir.info/2016/02/05/revisiting-political-culture-libyan-and-tunisian-post-revolutionary-transitions/

p. 166 **Figuur 7.1:** Gemaakt door Hubert van Es. Bron: https://diplomacy.state.gov/stories/fall-of-saigon-1975-american-diplomats-refugees/

p. 166 **Figuur 7.2:** Gemaakt door Air Mobility Command Public Affairs, USAF, publiek domein. Bron: https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/3/39/C-17_carrying_passengers_out_of_Afghanistan.jpg

p. 168 **Figuur 7.3:** Gemaakt door Micha Perry / Government Press Office / publiek domein. https://www.flickr.com/photos/government_press_office/7621028734/

p. 171 **Figuur 7.4:** Gemaakt door Sue Ream / CC BY 3.0. https://commons.wikimedia.org/wiki/File:BerlinWall-BrandenburgGate.jpg

p. 172 **Tabel 7.1:** Gemaakt door Yin Fang, uit "Soft Power: Power of Attraction or Confusion?," p. 151.

p. 175 **Figuur 7.5:** Library of the London School of Economics and Political Science / publiek domein. https://www.flickr.com/photos/lselibrary/3983645058/

p. 178 **Figuur 7.6:** Yale University Library / publiek domein. https://collections.library.yale.edu/catalog/15259155

p. 190 **Figuur 8.1:** Gemaakt door Eugène Delacroix / Louvre / publiek domein. https://collections.louvre.fr/en/ark:/53355/cl010065872

p. 194 **Figuur 8.2:** Gemaakt door CIA Factbook, publiek domein. Bron: https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/thumb/2/23/Chernobyl_radiation_map_1996.svg/1398px-Chernobyl_radiation_map_1996.svg.png

p. 196 **Figuur 8.3:** Bron: Defence Ministry of the Somaliland Republic. https://www.theguardian.com/global-development/2023/feb/22/tens-of-thousands-of-refugees-flee-from-somaliland-clashes

p. 200 **Figuur 8.4:** Gemaakt door Kevin McManus / CC BY-SA 2.0. https://commons.wikimedia.org/wiki/File:The_National_Palace_(Palais_National)_in_Port-au-Prince.jpg

p. 202 **Figuur 8.5:** Gemaakt door auteur.

p. 207 **Figuur 9.1:** Te vinden op: https://historiek.net/ruud-lubbers-biografie-minister-president/139231/

p. 214 **Figuur 9.2:** Collectie SPAARNESTAD PHOTO/NA/Rob Croes for Anefo / Wikimedia Commons via Materialscientist / CC BY-SA 3.0. https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Luns,_J.M.A.H._-_SFA008007314.jpg

p. 217 **Figuur 9.3:** Wikimedia Commons via Zandcee / GNU Free Documentation License / CC BY-SA 3.0. https://commons.wikimedia.org/wiki/File:DAF_YP-408_Cavaleriemuseum_Amersfoort.JPG

p. 225 **Figuur 10.1:** Bron: Rijksoverheid. https://magazines.rijksoverheid.nl/bz/veiligheidsdiplomaat/2021/03/kort-nieuws

p. 228 **Figuur 10.2:** Wikimedia Commons via Ja Alt / publiek domein. https://nl.wikipedia.org/wiki/Bestand:UNAMIR_Blue_Berets_memorial_Kigali_(4).jpg

p. 231 **Figuur 10.3:** Bron: Defensie. https://beldefnews.mil.be/defensieminister-bezoekt-detachement-in-cincu/

p. 232 **Figuur 10.4:** Gemaakt door auteur.

p. 233 **Figuur 10.5:** Gemaakt door Tech. Sgt. Wolfram M. Stumpf, U.S. Air Force / publiek domein. https://nl.wikipedia.org/wiki/Bestand:A_Belgian_F-16_Fighting_Falcon_prepares_to_take_off_from_Mwaffaq_Salti_AB,_Jordan.jpg

p. 236 **Figuur 10.6:** Bron: Defensie. https://beldefnews.mil.be/retrospectief-2021/

p. 237 **Figuur 10.7:** Gemaakt door auteur.

p. 239 **Figuur 10.8:** Gemaakt door Kneiphof (origineel) en Finn Bjørklid (kleur, tekst) / CC BY-SA 3.0 https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/f/f1/Belgische_gewesten_en_gemeenschappen.png

p. 242 **Figuur 10.9:** Te vinden op: https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2023/04/02/onafhankelijk-comite-dat-lonen-en-pensioenen-van-parlementsleden/

p. 250 **Figuur 11.1:** Te vinden op: https://metadata.isbn.nl/1349064/noch-markt-noch-staat.html

p. 253 **Figuur 11.2:** Te vinden op: https://www.amnesty.nl

p. 253 **Figuur 11.3:** Te vinden op: https://www.anwb.nl/?gad_source=1&gclid=CjwKCAjwmrqzBhAoEiwAXVpgomtF2zFxpqH3rK5M2NkEIteogWRqy-fooTz4t1PzpctvPtoZEtsYdxoCFc8QAvD_BwE&gclsrc=aw.ds

p. 253 **Figuur 11.4:** Te vinden op: https://www.facebook.com/photo/?fbid=606911968148218&set=a.606911961481552

p. 253 **Figuur 11.5:** Te vinden op: https://www.collecteren.nl/goede-doelen/kwf-kankerbestrijding/

p. 257 **Figuur 11.6:** UNDP / Uit *Reconciling Communities*, p. 7. https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/ss/Pacc-Impact-Stories-light.pdf

p. 262 **Figuur 11.7:** Ministerie van Defensie, Nederland.

p. 267 **Figuur 12.1:** Te vinden op: https://www.bbc.com/news/world-africa-41817290

p. 269 **Figuur 12.2:** Gemaakt door John Linnell / Wellcome Collection / CC BY 4.0. https://wellcomecollection.org/works/yaa9pmyb

p. 273 **Figuur 12.3:** Te vinden op: https://gjepc.org/solitaire/russia-launches-digitalisation-of-kimberley-process-certificates/

p. 277 **Figuur 12.4:** USDOJ Office of the Inspector General / publiek domein https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Abu_Ghraib_cell_block.jpg?uselang=nl#/media/File:Abu_Ghraib_cell_block.jpg

p. 283 **Figuur 13.1:** Te vinden op: https://historiek.net/goedevrijdagakkoord-akkoord-van-belfast-1998/137300/

p. 286 **Figuur 13.2:** Gemaakt door terraxplorer / iStock ID: 175210587. https://www.istockphoto.com/nl/foto/interrupted-image-of-line-of-orange-paint-from-squeeze-tube-gm175210587-5998654

p. 289 **Figuur 13.3:** Gemaakt door Fabio Rodrigues Pozzebom / ABr / CC BY 3.0 BR. https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Bashar_al-Assad_(cropped).jpg

p. 291 **Figuur 13.4:** Jimmy Carter Library / publiek domein. https://www.britannica.com/biography/Menachem-Begin

p. 294 **Figuur 13.5:** U.S. National Archives / George W. Bush Library / publiek domein. https://www.flickr.com/photos/usnationalarchives/6124236009/

p. 298 **Figuur 13.6:** Gemaakt door Hans Peters / Nationaal Archief / publiek domein. https://www.nationaalarchief.nl/onderzoeken/fotocollectie/ac9d2a7e-d0b4-102d-bcf8-003048976d84

p. 306 **Figuur 14.1:** Gemaakt door Otto Dix / publiek domein. https://www.thedailybeast.com/the-unknown-fate-of-the-painting-that-was-too-dangerous-for-hitler

p. 309 **Figuur 14.2:** U.S. National Archives / publiek domein. https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Treaty_of_Versailles_Signing,_Hall_of_Mirrors.jpg

p. 317 **Figuur 15.1:** Gemaakt door Harris & Erwig / Library of Congress / publiek domein. https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Thomas_Woodrow_Wilson,_Harris_%26_Ewing_bw_photo_portrait,_1919.jpg

p. 319 **Figuur 15.2:** Bron: Verenigde Naties.https://e4k4c4x9.rocketcdn.me/nl/wp-content/uploads/sites/8/2019/10/het-handvest-van-de-verenigde-naties.pdf

p. 325 **Figuur 15.3:** Gemaakt door Isaac Billy / UN Photo / CC BY-NC-ND 2.0. https://unu.edu/publication/un-peace-operations-and-human-rights-thematic-study

p. 327 **Figuur 15.4:** Gemaakt door Patrick Gruban / CC BY-SA 2.0. https://www.flickr.com/photos/19473388@N00/336920038

p. 330 **Figuur 15.5:** Gemaakt door Greger Ravik / CC BY 2.0. https://www.flickr.com/photos/gregerravik/48506086436

p. 338 **Figuur 16.1:** Gemaakt door Mikhail Evstafiev / OSCE / CC BY-ND 4.0. https://www.osce.org/cio/3957

p. 342 **Figuur 16.2:** Wikimedia Commons via User:Sven / GNU Free Documentation License. https://commons.wikimedia.org/wiki/File:OSCE_members_and_partners.svg

p. 347 **Figuur 16.3:** Bron: European Union Agency for Fundamental Rights. https://fra.europa.eu/en/cooperation/council-of-europe

p. 348 **Figuur 16.4:** Bron: Raad van Europa. https://edoc.coe.int/en/european-convention-on-human-rights/5606-europees-verdrag-voor-de-rechten-van-de-mens.html

p. 351 **Figuur 16.5:** Wikimedia Commons via Hayden120 en NuclearVacuum / CC BY-SA 3.0. https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Council_of_Europe_(blue).svg

p. 356 **Figuur 17.1:** Wikimedia Commons / publiek domein. https://en.wikipedia.org/wiki/File:NATO_OTAN_landscape_logo.svg

p. 359 **Figuur 17.2:** Abbie Rowe / publiek domein. https://historiek.net/wp-content/uploads-phistor1/2021/12/Truman-NAVO.jpg

p. 361 **Figuur 17.3:** Bron: NAVO. https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_169961.htm?selectedLocale=en

p. 364 **Figuur 17.4:** Wikimedia Commons / CC BY-SA 3.0. https://commons.wikimedia.org/wiki/File:NATO_members_(blue).svg

p. 369 **Figuur 17.5:** Bron: Beeld bij Defensie. https://www.flickr.com/photos/defensie/52927099253/

p. 377 **Figuur 18.1:** Gemaakt door Opland / c/o Beeldrecht Amsterdam 2004 / publiek domein. http://sectioneuroterminale.blogspot.com/2014/05/may-1952-treaty-for-european-defence.html

p. 379 **Figuur 18.2:** Wikimedia Commons via Ssolbergj / CC BY-SA 4.0. https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/thumb/d/dd/2020_EU_MAP.svg/langnl-1024px-2020_EU_MAP.svg.png

p. 384 **Figuur 18.3:** Gemaakt door Europese Unie / Uit "EU Missions and Operations", p. 2. https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/EU-mission-and-operation_2023.pdf

p. 391 **Figuur 19.1:** Gemaakt door NisseriN / iStock ID: 693352876. https://www.istockphoto.com/nl/foto/soldaat-op-grunge-vlag-van-de-europese-unie-leger-militaire-van-europa-gm693352876-128029417

p. 396 **Figuur 19.2:** Gemaakt door Kustwachtcentrum / Defensie.nl. https://magazines.defensie.nl/materieelgezien/2018/07/06_kustwachtcentrum

p. 404 **Figuur 20.1:** Bron: Verenigde Naties. https://www.un.org/unispal/secretary-general/

p. 409 **Figuur 20.2:** Wikimedia Commons via Mediacentrum Defensie / Gerben van Es / CC0 1.0. https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Hurricane_Irma_on_Sint_Maarten_(NL)_03.jpg

p. 412 **Figuur 20.3:** Te vinden op: https://open.overheid.nl/documenten/ronl-70f34129-3e42-4ead-83f7-d33a71293ad9/pdf

p. 422 **Figuur 21.1:** The White House / publiek domein. https://x.com/WhiteHouse/status/1592291300778180608

p. 427 **Figuur 21.2:** Gemaakt door Evan Schneider / UN Photo. https://www.un.org/africarenewal/magazine/july-2022/today-and-every-day-let-us-honour-nelson-mandela's-legacy-taking-action

p. 438 **Figuur 22.1:** Gemaakt door Carl Pietzner / Österreichische Nationalbibliothek / publiek domein. https://onb.digital/result/BAG_9994959

p. 440 **Figuur 22.2:** Gemaakt door Hennie Keeris / Defensiekrant. https://magazines.defensie.nl/defensiekrant/2022/46/04_archief-tankink_46

p. 441 **Tabel 22.1:** Gemaakt door auteur.

p. 448 **Figuur 22.3:** Te vinden op: https://diplomatie.belgium.be/nl/beleid/beleidsthemas/uitgelicht/achter-de-schermen-van-de-veiligheidsraad

p. 453 **Figuur 22.4:** Gemaakt door Milton Grant / UN Photo. https://media.un.org/photo/en/asset/oun7/oun7666561

Index

3D-benadering 249, 255, 421, 450
9/11 54, 55, 107, 145, 170, 215, 218, 281, 285, 286, 289, 294, 362, 368, 420

Abchazië 343
Aberystwyth, universiteit van 61, 75, 316
Aberystwyth School 61-62
absolutisme 37-38
Abu Ghraib 276-277
Accountable Now 261
acquis communautaire 174, 197
Afghanistan 55-56, 120, 121, 122, 140, 150, 166, 219, 227, 233, 234, 235, 275, 285, 290, 292-294, 310, 312, 324, 355, 365, 368, 370, 392, 395, 409, 420, 443, 454
Afrikaanse Unie (AU) 70, 155, 197, 311, 332, 368, 381, 385, 395, 396, 425, 439
afschrikking, zie: **deterrence**
agency 175, 251, 397, 443
  agency-structure problem 175
agendasetting, -vorming 169, 257
Al Qaida 55-56, 145, 178, 218, 281, 286, 291, 293, 294, 298
***Allied Joint Publication 01* (AJP-01)** 162-165
Al-Assad, Bashar 140, 288, 289
Algemene Vergadering, zie: **Verenigde Naties**
Algerije 365, 455
alliantie (bondgenootschap) 30, 32, 34, 35, 42, 45, 47, 49, 56, 57, 58, 83, 85, 164, 167, 197, 202, 211, 217, 219, 222, 224, 226, 227, 230, 231, 234, 274, 306, 308, 311, 312, 313, 316, 343, 346, 355-374, 401, 404
Allied Force 325, 440
ambtelijk apparaat, zie ook: **bureaucratie** 30, 187
Amnesty International 78, 253, 254, 257
Annan, Kofi 138, 333, 403, 422, 452, 455
anarchie 83, 94, 97, 130, 131, 176, 306, 310, 333
Angola 269, 270, 271, 272, 296
ANSA, zie: **niet-statelijke actoren**
apartheid 134, 427
Aquino, Thomas van 25
Arabische Lente 63, 283, 405
Arabische Liga 395
Arafat, Yasser 53
Argentinië 106, 288
Aristoteles 25
Armenië 344
asymmetrische oorlogsvoering 289, 293, 446
Atoombom, zie: **kernwapens**
Augustinus, Aurelius 25, 26
Australië 57, 148, 312, 332, 365, 395
autonomie 146, 174, 185, 186, 223, 226, 227, 237, 238, 244, 340, 346, 375, 382, 383, 385, 397
Azerbeidzjan 344
Aziatische Infrastructuurinvesteringsbank 56

Bahrein 365
balance of power, zie: **machtsevenwicht**
balance of threat 356
balancing 356, 359, 372, 387

Balkan 32, 42, 233, 321, 324, 341, 352, 366, 368, 383, 392, 410
bandwagoning 356, 372, 387
basic force model 160, 161, 164, 165, 166, 169, 170, 172, 176, 178, 179, 180
battlegroups (EU) 383, 386
battlegroups (NAVO) 371
bedrijfsleven 17, 67, 202, 250, 252, 254, 265-279
Begin, Menachem 290, 291
begroting 208, 241, 326, 332-333, 378, 383, 385, 387
begrotingsrecht 208, 377
behaviorisme 17, 75, 89, 92-94, 95, 97, 98, 99
belangen 31, 42, 51, 56, 60, 70, 74, 77, 78, 81, 82, 83, 84, 86, 88, 91, 98, 109, 111-112, 125, 131, 145, 185, 188, 199, 202, 210, 215, 218, 223, 227, 231, 238, 252, 258, 259, 265, 266, 270, 278, 307, 308, 313, 314, 365, 372, 373, 387, 414, 428, 440, 449
belangentegenstellingen 42, 45, 81, 134, 156, 414
interests defined as power 83
Belarus (Wit-Rusland) 56, 194, 344
belastingmonopolie 29, 188
België 16, 44, 45, 63, 141, 167, 179, 186, 187, 195, 217, 223-245, 313, 345, 350, 357, 358, 379, 381, 424
Belgisch-Nederlandse marine-samenwerking (BeNeSam) 237, 395
bemiddeling (mediation) 16, 18, 53, 69, 79, 137, 163, 255, 256, 257, 320, 321, 416, 419-435
Berlijn-plus 383, 391
Berlijnse Muur 50, 51
val van de Berlijnse Muur 51, 52, 86, 169, 171, 225, 230, 232
besluitvorming 89, 98, 132, 145, 153, 164, 205, 206, 210-212, 220, 238-243, 275, 288, 311, 312, 326, 340, 341, 350, 355, 360-364, 383, 386, 388, 392, 396, 433, 447, 455
bevolking passim
verhouding tussen staat en bevolking 30, 37-41, 54-55, 188-192
bevroren conflict 344, 346, 425
Biden, Joe 57, 373, 422, 447
bijstand 27, 140, 210, 212, 234, 356, 384, 386
bijstandsverplichting, -clausule 323, 356, 359, 370, 388, 392
bilateralisme 177, 225, 364, 365, 380
Bill of Rights 38, 39
bipolair, zie: **polariteit**
Blair, Tony 139, 271
blauwhelmoperatie, zie: **vredesoperatie**
Bolivia 199
Bonaparte, Napoleon 39, 40, 41
bondgenootschap, zie: **alliantie**
Bosnië-Herzegovina 13, 54, 210, 211, 324, 340, 341, 352, 367, 368, 380, 391, 394, 403, 442, 452
Bourgondië 28
Brazilië 34, 177, 328, 332
Bretton Woods 47, 174
brexit, zie: **Verenigd Koninkrijk**
Bulgarije 45, 363, 369, 371, 379
burden sharing 373
bureaucratie, zie ook: **ambtelijk apparaat** 71, 308, 333, 417, 447, 453, 456
burgeroorlog (intrastatelijk conflict) 31, 40, 43, 44, 46, 54, 55, 56, 68, 98, 117, 140, 146, 150, 155, 163, 195, 198, 199, 271, 281, 292, 320, 367, 407, 419, 420, 428, 429, 433, 437, 442, 446, 454
Burundi 227, 256
Bush, George H.W. 15, 52, 226, 421
Bush, George W. 55, 106, 107, 169, 294
Buzan, Barry 147, 151, 152, 153, 154

Cambodja 44, 218
Camp David-akkoord 290, 291

Canada 148, 240, 270, 332, 350, 358, 393, 451, 452
Carr, Edward H. 45, 80-81
Carter, Jimmy 291
Centraal-Afrika 227, 229, 231
Centraal-Afrikaanse Republiek 452
Centraal-Azië 44, 56
centralisatie 31, 37
Charlie Hebdo 235, 386
checks and balances 38
Chili 272, 288
China 24, 34, 35, 44, 51, 52, 54, 56, 57, 64, 136, 155, 156, 167, 170, 177, 193, 195, 270, 282, 307, 316, 327, 329, 332, 366, 371, 372, 373, 380, 421, 422, 427, 447
Christendom 25, 34, 35, 77, 128, 129, 130, 133, 432
Chroesjtjov, Nikita 50
civil society 16, 199, 249-263, 349, 403, 421, 424
civil society organisation (CSO) 250
civil society capture 262
community-based organisation (CBO) 68, 249, 250
civil-military cooperation (CIMIC) 255
civilian space 260, 262, 263
Clausewitz, Carl von 13, 107, 110, 111, 112, 119, 124, 125, 268, 295
Clinton, Bill 53, 139
coalitie 52, 55, 58, 70, 84, 85, 117, 168, 177, 232, 270, 271, 310, 324, 370, 397, 433
coalition of willing and able 70, 310, 370
regeringscoalitie 209
collapsed state, zie: **failed state**
collectief veiligheidssysteem 317, 333
collectieve defensie (collectieve verdediging) 224, 229, 230, 232, 234, 237, 244, 313, 314, 323, 358, 367, 368, 370, 395
collectieve veiligheid 229, 230, 231, 234, 244, 313, 314, 317, 327, 334, 335, 338, 437
Colombia 274, 295, 296
coltan, zie: **grondstoffen**
Columbus, Christoffel 32
Commandant der Strijdkrachten 215, 221, 222, 322, 415
Comité van Ministers, zie: **Raad van Europa**
Commissaris voor de Rechten van de Mens, zie: **Raad van Europa**
commodity tracking regime (CTR) 271, 272, 279
communautaire methode 378, 386, 388
communisme 41, 42, 46, 48, 49, 51, 82, 86, 87, 98, 136, 171, 191, 206, 217, 295, 347, 358, 441, 445
community-based organization, zie: **civil society**
Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) 240
Concert van Europa 42-43
conflicten passim
bevroren, zie: **bevroren conflict**
conflictgoederen 271, 272
conflict mapping 407-408
conflictsensitieve houding 255, 269, 274, 279, 407, 408
conflictpreventie 12, 16, 18, 64, 255, 256, 259, 270, 273, 342, 344, 380, 394, 401-418, 433
structurele conflictpreventie 406
conflictstudies 13, 16, 66, 68
Congo 44, 227, 228, 270, 334, 383, 426, 444, 453
Congres van Wenen, zie: **Concert van Europa**
consensus 312, 340, 345, 349, 362, 363, 365, 370, 372, 374, 376, 378, 391, 396, 416, 417, 441, 442
consensus-minus-één-regel, zie: **(OVSE)**

conservatisme 39, 40, 41, 192
constructivisme 17, 61, 62, 73, 75, 92, 95-98, 99, 100, 101, 107, 116, 124, 133, 153, 169, 185, 197, 202, 305, 306, 307, 308, 310, 334, 350, 372
contraterrorisme 281, 282, 293-295, 299, 300
Conventie van Montevideo 194
Conventie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa, zie: **Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE)**
Conventies van Genève 43, 446
conventionele oorlog 52, 401
conventionele strijdkrachten 49, 50, 85, 343
conventionele wapenbeheersing 343, 344, 345
coöperatieve veiligheid 338, 345, 365, 367, 371
Copenhagen School, zie: **securitization**
coronacrisis, zie: **Covid-19**
corporate social responsibility (CSR) 266, 269, 273, 279
Covid-19 15, 57, 64, 299
Cox, Robert 91
criminaliteit 29, 150, 218, 259, 267, 281, 296-297, 299, 318, 342, 352, 386, 401, 402, 403, 404, 429
crisisbeheersingsoperaties 211, 219, 323, 367, 368, 372, 373, 391, 395, 397
crisismanagementoperaties 231, 232, 233, 234, 237, 244, 355, 375
crying-wolfsyndroom 417
Confidence and Security Building Measures (CSBM's) 342, 344, 345
Cubacrisis 50, 360
culture of peace 251
culture of prevention 403, 422
culture of reaction 403
cyberoperaties 57, 219, 230, 231, 278, 370, 373, 386, 392, 401, 446
cybercrime 296, 352, 386
Cyprus 138, 379, 380, 393, 444

date-versus-statedebat 454
Dedonder, Ludivine 227, 231, 243, 245
Defensienota 220, 411
Defensieplanningscomité, zie: **Noord-Atlantische Verdragsorganisatie**
Defensiewitboek 225, 230
dekolonisatie 51, 58, 91, 176, 191, 192, 198, 284, 317, 318, 332
democratie passim
democratische vrede 78, 93, 94, 132
democratisering 48, 52, 56, 136, 170, 173, 240, 340, 351, 352, 353, 365, 383, 455
Democratische Republiek Congo (DRC), zie: **Congo**
Denemarken 32, 35, 358, 379, 382, 436
Den Haag, zie: **Vredesconferentie van Den Haag**
Department of Peace Operations, zie: **Verenigde Naties**
Dertigjarige Oorlog 32-33
descriptie 78, 99, 101
Desert Storm 322, 421
deterrence (afschrikking) 49, 50, 145, 164, 173, 217, 307, 355, 369, 370, 371, 373, 374, 393, 394
deterritorialisering 193
dialoog 25, 251, 256, 340, 342, 346, 353, 365, 366, 367, 394, 425, 426, 433
diamanten, zie **grondstoffen**
dienstplicht 40, 41, 190, 192
DIME-model 162-165
diplomatie passim
als machtsmiddel 163, 164, 415
multi-track 422, 428
preventieve 344, 405
stille 340, 343, 346, 350

dominantie 36, 49, 57, 80, 133, 134, 157, 177, 295, 356, 448
Donetsk 63, 344, 345
Doyle, Michael 94, 101
Duitsland (Bondsrepubliek Duitsland) 13, 26, 27, 30, 31, 32, 41, 42, 45, 46, 47, 48, 49, 81, 123, 127, 136, 137, 140, 141, 171, 177, 189, 216, 217, 223, 224, 225, 226, 313, 327, 332, 346, 357, 358, 362, 367, 371, 373, 376, 379, 381, 383, 392, 395, 436, 437
Beieren 28
Duitse Democratische Republiek (DDR) 50, 171
Pruisen 28, 30, 33, 34, 36, 37, 39, 41, 42, 107, 111, 225
Saksen 28
dwang 30, 115, 148, 164, 285, 409, 417, 439, 442
dwangmaatregelen, -acties 320, 321, 322, 323
dwangmiddelen 60, 62, 324, 439

early action 402-418
early warning 63, 69, 402-418
economie passim
economische diplomatie 223, 244
economische samenwerking 78, 141, 372, 381, 382, 421
economische sancties 145, 164, 321, 328, 382, 415
Economische en Sociale Raad, zie: **Verenigde Naties**
ECOWAS (Economische Gemeenschap van West-Afrikaanse Staten) 439
Eerste Golfoorlog 52, 117, 226, 232, 324
Eerste Kamer 207, 208, 211, 212
Eerste Wereldoorlog 32, 41, 45, 75, 76, 137, 141, 191, 216, 225, 266, 308, 309, 316, 357, 437
Egypte 172, 266, 291, 293, 324, 365
Europees Hof voor de Rechten van de Mens, zie: **Raad van Europa**
emancipatie 62, 91, 189
empowerment 433, 447
Engeland, zie: **Verenigd Koninkrijk**
Engels, Friedrich 42, 87
Enloe, Cynthia 89
epistemologie, zie: **theorie**
Erasmus, Desiderius 129, 131
erkenning 51, 130, 186, 194-196, 201, 203, 204, 290, 319, 331-332, 430
escalatie 38, 43, 54, 57, 85, 119, 123, 124, 126, 135, 145, 157, 173, 271, 290, 343, 368, 401, 405, 406, 407, 412, 414, 419, 441
Estland 363, 369, 370, 379
EU-NAVO Joint Declaration 392
Euratom 48, 376, 379
European Coalition on Oil in Sudan (ECOS) 270, 272
European Counter Terrorism Centre, zie: **Europese Unie**
European Union Force (EUFOR) 228, 383
EUFOR Althea 383
EUFOR Artemis 228, 383
EUFOR Chad-CAR 383
EUFOR Concordia 383
EUFOR Congo 228, 383
EUNAVFOR Atalanta 383
Europees leger 375, 377, 381, 388
Europees Sociaal Handvest, zie: **Raad van Europa**
Europese defensiesamenwerking 14, 225, 226, 244, 375, 386, 388, 393
Europese Economische Gemeenschap (EEG) 48, 141, 224, 347, 376, 379
Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, zie: **Euratom**
Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) 48, 132, 141, 224, 376, 379, 381

Europese integratie 48-49, 52, 132, 140-142, 223, 224, 229, 244, 376, 380, 387, 388
Europese Unie (EU) passim
Coordinated Annual Review on Defence (CARD) 385, 387
European Counter Terrorism Centre (ECTC) 386
Europees Parlement 376, 377, 378, 388
Europese Centrale Bank (ECB) 64
Europese Commissie 49, 376, 378, 383, 385, 386, 387, 388
Europees Defensieagentschap (EDA) 385
Europees Defensiefonds (EDF) 387, 388
Europese Defensiegemeenschap (EDG) 376, 381
Europese Raad 224, 226, 347, 376, 378, 382
Europol (European Police Office) 287, 297, 301
Gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid (GVDB) 142, 224, 383, 384, 385, 386, 387, 388
Global Strategy 385
Hoge Vertegenwoordiger 376, 382, 383, 385
lidmaatschap 48, 197, 379-381, 393, 396
Militair Comité (EUMC) 383
Permanente gestructureerde samenwerking (PESCO) 383, 385, 387, 393
Petersbergtaken 382
Politiek en Veiligheidscomité (PVC) 383
Politiek-Militaire Groep (PMG) 383
Raad van Ministers 49, 376, 378
richtlijn 378, 384, 385, 386
Strategisch Kompas 386, 393
veiligheidsactor 375, 381, 388
veiligheidsgemeenschap 375, 381, 388
Verdrag van Amsterdam 382
Verdrag van Lissabon 224, 376, 383-384, 385, 386, 388
Verdrag van Maastricht 376, 381
Verdrag van Nice 376
Europese veiligheidsarchitectuur 13, 305, 309, 310, 337, 339, 342, 346, 350, 353, 355, 357, 367, 390, 394, 395, 396, 397, 398
Europol (European Police Office), zie: **Europese Unie**
Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) 347-348, 349
Extinction Rebellion 252, 253
Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) 271
expertise 67, 149, 227, 259, 278, 308, 310, 334, 346, 373, 397, 414, 417, 425
militaire expertise 414, 417
extremisme 198, 281, 283, 294, 295, 298, 299, 300

façadestaat 199
falende staat (failed state) 63, 198-199, 442, 443, 446
Falklandoorlog 106
Fanon, Frantz 91
federale staat (federale overheid) 38, 187, 238, 240, 241, 244, 245
feminisme 62, 74, 89-90, 91, 388
Filippijnen 34, 44, 52
filosofie 25, 36, 60, 92, 106, 111, 130, 189
Finland 363, 365, 366, 379
Fluwelen Revolutie 52, 135, 238
Food and Agriculture Organization, zie: **Verenigde Naties**
fractie 208-209, 212
fragiele vrede 127
fragielestatenindex 199
framing 286, 407, 429
Frankrijk 27, 28, 30, 31, 32, 33, 34, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 51,

57, 64, 140, 141, 177, 187, 189, 190, 191, 216, 223, 224, 225, 226, 234, 235, 282, 286, 306, 313, 316, 327, 332, 349, 357, 358, 361, 362, 373, 376, 379, 381, 382, 383, 386, 391, 395
Franse Revolutie 31, 38-39, 40, 42, 191, 286
Frontex 386-387
Fukuyama, Francis 52

Galtung, Johan 61, 131, 134, 143, 150, 158, 250, 454
Gandhi, Mahatma 135
Gaza 15, 120
Gazprom 114, 115
Gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid, zie: **Europese Unie**
gedragscode 261, 263, 270
Geïntegreerde buitenland- en veiligheidsstrategie (GBVS) 215, 219, 222, 411
geïntegreerde militaire structuur, zie: **Noord-Atlantische Verdragsorganisatie**
gender 41, 89-90, 212, 229, 392, 425, 427, 432-433
genocide 54, 148, 154, 156, 226, 227, 321, 329, 421, 423
Georgië 56, 343, 344, 366
geschillenbeslechting 52, 320, 335, 338
geweldsmonopolie 29, 110, 115, 188, 198, 287, 312
geweldsverbod 313, 321
gezag 26, 27, 28, 29, 30, 31, 38, 44, 55, 97, 136, 186-188, 192, 194, 195, 198, 201, 202, 213, 221, 251, 281, 282, 284, 296, 328, 447, 451
Ghana 51, 256, 272
globalisering 14, 52, 132, 170, 178, 193, 204, 218, 267, 292, 430
grassroots organization 250, 252, 254, 259
Great Debates, zie: **theorie**
greed versus grievance 265, 268, 279
Greenpeace 78, 135, 253, 257, 331
Griekenland 25, 48, 133, 191, 266, 349, 358, 379, 383
grondgebied, zie: **territorium**
grondstoffen 44, 47, 56, 83-84, 116, 117, 160, 165, 167, 193, 201, 265, 268, 269, 270, 271, 447
coltan 270
diamanten 268, 270, 272
ijzer 84, 165
olie 83, 84, 93, 117, 165, 261, 268, 270, 271
staal 83, 376
uranium 83, 84, 165
grondwet 38, 39, 77
grondwet (België) 241, 243, 244
grondwet (Europese Unie) 376
grondwet (Nederland) 116, 205, 206-208, 209, 210, 211, 212, 213, 215, 220, 222, 404
Groot-Brittannië, zie: **Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland**
Groot, Hugo de 33, 76, 130, 131
grootmachten 33, 34, 36, 44, 45, 47, 49, 51, 52, 56, 81, 82, 83, 85, 157, 173, 176-179, 187, 225, 307, 308, 316, 317, 326, 343, 358, 372, 421, 439
guerrilla 122, 282, 284, 285, 446
Guinea 452
Guterres, António 402, 404, 416
Guyana's 282

Haïti 52, 200, 261, 262, 452
Hamas 16, 63, 293
Hawija 120, 121
Hoge Commissaris voor Nationale Minderheden, zie: **Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa**
hedging 387
hegemonie 31, 32, 45, 226, 284, 292, 299, 306, 448
Heilige Roomse Rijk 26, 28, 32, 33

Helsinki-akkoorden (Helsinki Final Act) 338, 339, 345, 353, 396, 416
Helsinki Headline Goals 382
Herder, Johann Gottfried 41
Hezbollah 233, 293
high politics 312, 387
Hitler, Adolf 47, 81, 216, 357
Hoessein, Saddam 54, 55, 117, 118, 120, 334
Hongarije 51, 191, 213, 262, 363, 371, 379
Hongkong 262
Hugo, Victor 140
human security, zie: **veiligheid**
Human Development Index (HDI) 150, 151, 158, 423
Human Rights Watch 253, 254, 331
humanisme 128, 129, 130
humanitaire interventie 54, 144, 154-157, 187, 197, 320
hybride oorlogsvoering 106, 127, 285, 370, 392, 401, 442, 445, 446, 447

idealisme, zie: **liberalisme**
identiteit 41, 91, 97, 98, 99, 112, 121, 133, 148, 154, 167, 174, 189, 201, 203, 251, 252, 284, 307, 308, 450
identiteitspolitiek 148
ideologie 14, 39, 40, 49, 52, 66, 71, 91, 92, 98, 114, 115, 133, 170, 192, 252, 287, 288, 293, 294, 296, 328, 347, 348, 450
Ierland 282, 290, 379
Iers Republikeins Leger (IRA) 290, 294, 297
IJsland 358
ijzer, zie: **grondstoffen**
IJzeren Gordijn 49, 51
illiberal democracy, zie: **niet-liberale democratie**
Imperialisme 44, 88, 200
India 24, 34, 35, 36, 44, 135, 191, 328, 380, 396, 440, 444
Indonesië 34, 195, 199, 216, 272, 380
Industriële Revolutie 41-42
inheemse volken 331
instituties 30, 38, 47, 49, 64-65, 66, 67, 68, 76, 91, 112, 116, 137, 172, 174, 176, 180, 252, 259, 305, 309, 310-311, 314, 315, 325, 328, 334, 335, 336, 337, 339-340, 342, 344, 346, 347, 349-350, 355, 360-363, 372, 373, 375, 376-378, 383, 390, 393, 394, 398, 406, 408, 431, 436, 437, 446, 447, 457
institutionalisering 307, 339, 372
neoliberaal institutionalisme 94, 130
interdependentie (wederzijdse afhankelijkheid) 48, 79, 94, 132, 173-174, 306, 307, 334, 346, 372, 376, 387, 390, 392, 450
intergouvernementele organisatie 44, 49, 308, 312, 313, 340, 350, 353, 363, 366, 381, 397
intergouvernementele methode 378, 384, 385, 387, 388
intergouvernementalisme 387-388
Internationaal Gerechtshof, zie: **Verenigde Naties**
Internationaal Monetair Fonds, zie: **Verenigde Naties**
internationaal recht (volkenrecht) 23, 33, 43, 46, 76, 79, 80, 81, 116, 130, 137, 163, 168, 194, 195, 196, 203, 210, 211, 215, 218, 220, 221, 222, 275, 277, 291, 316, 319, 320, 321, 329, 330, 331, 334, 339, 404, 439, 446
oorlogsrecht 43, 291, 321, 446
internationaal regime 160, 173-175, 180, 310-311, 347
Internationaal Strafhof, zie: **Verenigde Naties**
International Alert 255, 270
internationale betrekkingen (vakgebied, IB) 14, 16, 25, 59, 61, 66, 67-68, 73, 74, 76, 77, 80, 88, 95, 106, 109, 116, 291, 305, 306, 310, 314, 316, 390, 396

internationale gemeenschap 54, 55, 154, 197, 321, 420
internationale organisaties passim
lidmaatschap van internationale organisaties 197, 201, 311-312, 313
internationale samenwerking 15, 17, 18, 76, 78, 130, 136, 137, 193, 214, 220, 222, 261, 305-314, 315, 317, 352, 356, 395, 397, 402, 411, 415, 417
internationale veiligheidsstudies 7, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 23, 24, 25, 40, 59-72, 73, 77, 80, 90, 92, 95, 96, 97, 133, 135, 144, 159, 185, 192, 284, 285, 312
beleidsrelevantie en -kritiek 71
context 63-65
ontwikkeling 60-62
positionering 66-70
interoperabiliteit 362, 366, 368, 372, 373
interorganisationalisme 18, 310, 390, 398
interstatelijk conflict 88, 106, 110, 114, 118, 281, 320, 407, 428, 441
intrastatelijk conflict, zie: **burgeroorlog**
invloedssfeer 35, 42, 44, 49, 54, 56, 187, 218, 366
Irak 52, 54, 55, 57, 106, 114, 117, 118, 120, 121, 123, 140, 145, 150, 166, 226, 232, 233, 234, 242, 275, 276, 277, 292, 310, 322, 324, 334, 355, 365, 368, 370, 373, 382, 439, 443
Iran 77, 117
Perzië 44
ISAF (International Security Assistance Force) 219, 233, 324, 365, 368, 392
Islam 26, 34, 54, 114, 128, 129, 133, 210, 283, 298, 299, 408, 432, 451
Islamitische Staat (IS of **ISIS)** 55, 63, 145, 206, 219, 234, 242, 243
Israël 16, 53, 54, 55, 63, 82, 93, 120, 168, 195, 233, 290, 291, 322, 324, 350, 365, 441
Italië 26, 27, 28, 30, 32, 41, 42, 45, 49, 141, 185, 189, 266, 296, 332, 357, 358, 379, 381, 383, 385, 451, 452
Ivoorkust 271
Japan 35, 44, 47, 161, 167, 199, 261, 292, 297, 327, 328, 332, 350, 357, 365, 380, 395, 427
Jemen 199, 334
Jihadisme 298, 299
Jodendom 128, 129, 133, 290
Joegoslavië 54, 97, 154, 218, 232, 329, 332, 338, 341, 367, 368, 382
Jordanië 365

kabinet 206, 207, 208, 209, 213, 214, 216, 219, 411
Kant, Immanuel 36, 76, 129, 131
kapitalisme 41, 73, 77, 86, 87, 88, 101, 176, 267, 282, 347, 441
Karel de Grote 26
Kazachstan 56
Kellogg-Briand-pact 46
Kenia 408
Kennan, George 81, 82
Keohane, Robert 94, 95, 101, 173-176, 180, 314, 372
kernwapens 47, 49, 50, 84, 85, 86, 145, 164, 217, 307, 361, 369
afschrikking, zie: **deterrence**
mutually assured destruction 49, 173
killer robots 229, 244
kiesrecht 41, 46, 141, 191, 207, 208
Kimberley-proces 270, 272, 273
klasse 24, 42, 86, 87, 88, 98, 99, 114, 185
klassenstrijd 87, 99, 114
klimaatverandering 15, 54, 64, 65, 98, 147, 149, 238, 240, 257, 330, 335, 342, 350, 373, 381, 394, 401, 402, 446
Koeweit 52, 117, 118, 193, 322, 324, 365
kolonialisme 34, 35, 36, 38, 44, 45, 58, 68, 91, 92, 191, 192, 197, 200, 201, 227, 228, 266, 282, 291, 318, 438
Kopenhagen-criteria 380
Kosovo 54, 114, 154, 155, 195, 196, 233, 259, 319, 320, 324, 325, 332, 340, 344, 352, 367, 368, 380, 394, 439, 440, 444

Koude Oorlog 15, 47-51, 52, 53, 54, 56, 60, 80, 99, 134, 145, 147, 169, 173, 177, 206, 218, 229, 231, 232, 234, 236, 237, 245, 295, 305, 307, 309, 310, 314, 324, 328, 333, 337, 338, 339, 341, 342, 343, 344, 347, 351, 359, 360, 362, 363, 364, 366, 367, 372, 374, 375, 376, 379, 381, 390, 395, 397, 420, 421, 439, 441, 442, 446
krijgsheren (warlords) 267, 429, 446
krijgswetenschappen 16, 19, 36, 66, 69, 116
Krim 57, 63, 157, 206, 219, 230, 284, 328, 335, 345, 346, 365, 366, 368, 370, 380, 385, 405
kritische theorie 74, 89, 90-91, 98, 133
Kroatië 97, 363, 379

landmacht 215, 217, 321, 368
Laos 44
legitimiteit 38, 55, 56, 66, 116, 118, 124, 135, 155, 157, 167, 168, 169, 187, 188, 189, 194, 200, 243, 261, 263, 281, 284, 285, 288, 290, 300, 312, 320, 341, 377, 392, 430, 447
Lenin, Vladimir 88
Letland 363, 369, 370, 379
leverage 426, 429
Libanon 233, 293
liberalisme 17, 39, 40, 41, 420, 73, 75-79, 80, 82, 88, 89, 91, 92, 93-94, 97, 98, 99, 100, 101, 107, 114, 116, 130, 131-132, 133, 149, 185, 190, 192, 193, 197, 202, 224, 226, 262, 305, 306, 307, 310, 313, 316, 334, 346, 359, 372, 377, 387, 388, 397, 430, 438, 447
binnenlandse stroming 39, 40, 41, 42, 77, 114, 190, 192, 224, 226, 262
liberaal intergouvernementalisme, zie: **intergouvernementalisme**
liberal peace 430
neoliberalisme, zie: **neoliberalisme**
theorie van internationale veiligheid 73, 75-79, 80, 82, 88, 89, 91, 92, 93-94, 97, 98, 99, 100, 101, 107, 116, 130, 131-132, 133, 149, 185, 193, 197, 202, 305, 306, 307, 310, 313, 316, 334, 346, 359, 372, 377, 387, 388, 397, 430, 438, 447
Liberia 269, 270, 271, 452
Libië 155, 234, 242, 310, 320, 334, 355, 365, 395
Litouwen 363, 369, 370, 379
lobby 256, 257, 270, 381
local capacities for peace (LCP) 249, 251
Locke, John 37, 38
low politics 387
Lubbers, Ruud 12, 207
luchtmacht 215, 217, 230, 270, 321, 368, 369
Luns, Joseph 214
Luxemburg 49, 141, 226, 236, 313, 357, 358, 379, 381

maatschappelijk middenveld, zie: **civil society**
maatschappelijk verantwoord ondernemen 265, 269, 279
Macedonië, zie: **Noord-Macedonië**
Machiavelli, Niccolò 27, 295
macht passim
actuele macht 167, 168
potentiële macht 167, 168
machtsbehoud 116, 117, 130, 177
machtsbelang 83-84
machtsblokken 49, 65, 177, 330
machtsbronnen 110, 160, 161, 162, 165-169, 179, 180, 181
abstracte bronnen 167
concrete bronnen 167
natuurlijke bronnen 165
machtscentra 29, 198
machtsevenwicht 33, 36, 41, 42, 64, 84, 85-86, 95, 99, 131, 141, 156, 306, 307, 447
machtsmiddelen 83, 84, 109, 116, 160, 161, 162-165, 169, 173, 176, 179, 180, 193, 409
machtspolitiek, machtsstrijd 15, 36, 80, 116, 123, 130, 131, 306, 307, 308, 345, 350, 357

machtsstructuren 174, 175, 180
machtsuitbreiding 33, 42, 83, 84, 94, 99, 117, 145, 159, 176
machtsverdeling, machtsverhoudingen 33, 98, 160, 161, 176-179, 185, 292, 328, 334, 456
Macron, Emmanuel 64, 173
Maleisië 270, 272, 427
Mali 219, 220, 228, 229, 234, 334, 384, 395, 444
Malta, zie: **Soevereine Orde van Malta**
Malthus, Thomas 266, 268, 269
neomalthusiaanse theorieën 266
mandaat 52, 54, 154, 155, 211, 212, 272, 308, 310, 311, 313, 315, 320, 321, 322, 323, 324, 325, 328, 330, 337, 339, 341, 342, 343, 345, 349, 352, 355, 386, 397, 402, 433, 437, 439, 441, 442, 443, 450, 454, 455, 456
Mandela, Nelson 290, 426, 427
marechaussee 215, 297, 387
marine 213, 215, 237, 321, 368, 369, 392
Marx, Karl 42, 86, 87, 88
marxisme 17, 42, 73, 75, 82, 86-89, 90, 91, 92, 95, 98, 99, 100, 101, 114, 175, 185, 283
Mauritanië 365
Mazzini, Giuseppe 41
Mearsheimer, John 82, 314, 397
mediation, zie: **bemiddeling**
mensenrechten 38, 39, 78, 130, 131, 132, 133, 138, 139, 140, 142, 143, 147, 154, 155, 156, 172, 196, 197, 202, 211, 221, 229, 253, 257, 261, 270, 272, 288, 307, 317, 320, 321, 326, 331, 329, 330, 331 337, 339, 340, 341, 342, 343, 346, 347, 348, 349, 350, 352, 353, 380, 381, 394, 408, 413 420, 430, 438
mensenrechtenschendingen 156, 331, 347, 353, 413
Mexico 34, 35, 350
middle power 176-177
migratie 15, 64, 65, 78, 114, 148, 149, 296, 342, 386, 401, 411, 446
militair bondgenootschap 313, 355, 372
militaire bijstandsverplichting, zie: **bijstandsverplichting**
militaire assistentie 415
militaire diplomatie 415
militaire expertise, zie: **expertise**
militaire instrument 70, 159, 164, 410
militaire presentie 415
militie 67, 163, 275, 281, 295-296, 299, 300, 415, 446
minister 49, 55, 141, 206, 207, 209, 211, 213, 214, 215, 216, 218, 221, 226, 227, 231, 240, 241, 243, 310, 340, 349, 351, 360, 361 369, 376, 378, 381, 383, 455
minister-president (eerste minister, premier) 141, 206, 207, 209, 214, 224, 225, 240
Ministerie van Algemene Zaken (Nederland) 214
Ministerie van Buitenlandse Zaken (België) 223
Ministerie van Buitenlandse Zaken (Nederland) 12, 71, 163, 188, 206, 213, 214, 216, 222, 411
Ministerie van Defensie (Nederland) 14, 71, 145, 188, 205, 206, 213, 215, 216, 222, 411, 413
ministerraad 206-207, 214
missies 70, 140, 142, 188, 198, 212, 222, 292, 323, 324, 325, 328, 340, 344, 345, 365, 368, 371, 377, 383, 385, 394, 396, 405, 412, 414, 415, 422, 423, 436-457
MIVD (Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst) 414
Moldavië 343, 344, 380
Molukkers 297, 298
monarchie 25, 30, 39, 40, 189, 191, 286
Mongolië 365
monitoren 271, 341, 343, 350, 351, 352, 381, 406, 414, 415, 429, 437, 441, 450
Monnet, Jean 141, 416

Montenegro 363, 380
Montreux-document 276, 277
Morgenthau, Hans 80, 81, 82, 83, 162, 165, 168
Mozambique 427, 452
multidimensionele missies 219, 442, 444, 456
multilateralisme 15, 172, 174, 177, 178, 224, 229, 235, 244, 307, 309, 342, 364, 390, 392, 394, 395, 397, 412
multilayered governance 285
multinationale ondernemingen 145, 160, 218, 265, 266, 307
multipolair, zie: **polariteit**
multi-track diplomacy, zie: **diplomatie**
mutually assured destruction (MAD), zie: **kernwapens**
mutually hurting stalemate 431
mutually reinforcing institutions 342

nabuurschapsbeleid 380
Nagorno-Karabach 344, 346, 434
naming and shaming 257, 261
natie 95, 97, 98, 99, 105, 106, 113, 114, 147-148, 154, 158, 189, 190, 191, 200, 283
natiestaat 147, 189, 190
nationbuilding 201
nationalisme 39, 41, 45, 57, 65, 98, 115, 189-191, 200, 219, 258, 283, 449
natuurramp 147, 151, 386, 401, 403
overstroming 235, 236, 402, 403, 409
narratief 62, 67, 163, 290, 446
natuurlijke (hulp)bronnen, zie ook: **grondstoffen** 65, 162, 165, 167, 201, 269, 271, 446
NCTV (Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid) 282, 301
Nederland passim
Bataafse Republiek 39, 283
buitenlands beleid 216-222
Caribische eilanden 34, 215, 409
Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden 28, 30, 31, 32, 33, 34, 36, 284
staatsinrichting 205-215, 221, 222
negatieve vrede, zie: **vrede**
neofunctionalisme 387, 388
neoliberalisme 73, 92, 93-94, 99, 169
economische theorie 77, 252, 448, 455
neoliberaal institutionalisme 94, 130
neorealisme 73, 92, 93, 94-95, 99, 101, 130, 162, 176
neutraliteit 177, 203, 216, 224, 225, 258, 323, 338, 357, 379, 426
new wars 446
niet-liberale democratie (illiberal democracy) 192
niet-statelijke actoren passim
gewapende niet-statelijke actoren (ANSA's) 17, 114, 127, 145, 179, 218, 274, 275, 281-301, 373
non-gouvernementele organisatie, zie: **non-gouvernementele organisatie**
nieuwe wereldorde 15, 52, 55, 333, 421
Nieuw-Zeeland 365, 395
Niger 228, 229, 234
Nigeria 177, 195
Nixon, Richard 50, 107
Nobelprijs voor de Vrede 138, 146, 290, 334, 437
non-gouvernementele organisatie (ngo) 12, 17, 71, 78, 82, 149, 179, 199, 249, 250, 252-264, 270, 271, 272, 275, 278, 307, 331, 349, 403, 426
non-interventiebeginsel 320
Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) passim
Allied Command Operations (ACO) 362
Allied Command Transformation (ACT) 362

Artikel 5 (van het Noord-Atlantisch Verdrag) 356, 358, 359, 360, 363, 368, 370, 374, 384, 388, 392
Commissie NAVO-Oekraïne 364
defensieplanningscomité (DPPC) 361
enhanced Forward Presence (eFP) 230, 370
Euro-Atlantic Partnership Council (EAPC) 364
geïntegreerde militaire structuur 357, 361
Istanbul Cooperation Initiative (ICI) 365, 396
lidmaatschap 197, 217, 355, 363-364, 384, 396
Mediterranean Dialogue (MD) 365
Membership Actionplan 363
Militair Comité (MC) 361
NATO Response Force (NRF) 365, 368, 369, 371, 383, 395
NAVO-Rusland-Raad 365
Noord-Atlantische Raad (NAR) 360, 361, 374
nucleaire planningsgroep (NPG – NAVO) 361
Partnership for Peace Program (PfP) 364
permanent militair vertegenwoordiger (MilRep) 363
permanente vertegenwoordiger (ambassadeur) 214, 360, 361
Readiness Action Plan (RAP) 368
secretaris-generaal 358, 360, 374, 382
Strategisch Concept 359, 360, 367, 368, 371, 373, 393
Supreme Allied Commander Europe (SACEUR) 362, 369, 391
Supreme Allied Commander Operations (SACO) 362
Supreme Allied Commander Transformation (SACT) 362
Verdrag van Washington (Noord-Atlantisch Verdrag) 323, 356, 357, 358, 359, 370, 372, 374
Very High Readiness Joint Task Force 230, 369
2%-norm 219, 236, 370, 373
Noord-Ierland 139, 282, 283
Noord-Korea 51, 193
Noord-Macedonië 324, 363, 368, 380, 383
Noord-Zuid-verhoudingen 51, 91, 88, 101, 150, 334
Noorwegen 53, 358, 393, 425, 426, 436
nucleaire afschrikking, zie: **deterrence**
Nye, Joseph 94, 169, 170, 173, 174, 175, 176, 180, 181

objectiviteit 60, 88, 95, 96, 97, 98, 106, 153
Oekraïne 15, 16, 57, 63, 106, 114, 115, 117, 120, 121, 127, 129, 131, 132, 140, 157, 165, 194, 206, 219, 220, 230, 234, 237, 268, 284, 326, 328, 334, 335, 337, 344, 345, 346, 350, 351, 364, 365, 366, 369, 371, 373, 375, 380, 385, 386, 388, 393, 396, 401, 405, 419, 421, 445, 447, 456
olie, zie: **grondstoffen**
onafhankelijkheid 31, 33, 38, 84, 144, 145, 193, 194, 195, 196, 202, 216, 223, 225, 283, 290, 318, 320, 332, 362, 437
onafhankelijkheidsbeweging 38, 195, 196, 282, 283, 284, 290
ondeelbare veiligheid, zie: **veiligheid**
onderzoeksmethoden 65, 66-67, 71, 78, 80, 82, 88, 91, 92-93, 94, 95, 96, 97, 99, 100, 101, 107, 109, 111, 134, 150, 161, 162, 163, 165, 167, 172, 179, 181, 211, 221, 231, 242, 256, 259, 260, 268, 270, 274, 278, 287, 291, 293, 296, 307, 308, 311, 388, 407, 408, 410, 412, 413-414, 417, 420. 421, 425, 426, 441, 446, 450
analyse 65, 67, 78, 80, 82, 87, 91, 92, 107, 109, 111, 162, 163, 211, 256, 268, 274, 291,

306, 307, 308, 311, 388, 407, 410, 413-414, 420, 421, 425, 441, 446, 450
casestudies 67, 92, 97, 270
data 67, 92-93, 94, 134, 231, 296, 410, 412, 413-414, 417, 425
kwalitatieve methoden 66-67, 410, 417
kwantitatieve methoden 66-67, 94, 167, 179, 296, 410
meten 92, 96, 161, 165, 167, 172, 179, 181, 259
mixed methods 67
rationelekeuzetheorie 93, 95
statistiek 67, 92, 93, 221, 426
ontologie, zie: **theorie**
ontwikkelingssamenwerking 13, 56, 78, 132, 133, 134, 164, 211, 212, 214, 216, 227, 228, 240, 249, 254, 259, 260, 270, 331, 350, 376, 383, 389, 403, 408, 415, 423
oorlog passim
oorlogsrecht, zie: **internationaal recht**
Oostblok (zie ook: **Warschaupact**) 49, 52, 93, 169, 171, 191, 287, 339
Oostenrijk 28, 31, 32, 34, 39, 42, 379, 437
Oostenrijk-Hongarije 33, 42, 45, 46, 357
Oost-Timor 199
Open Skies Verdrag 343, 344, 345
opstand 12, 27, 31, 32, 36, 38, 51, 55, 56, 67, 114, 122, 140, 145, 155, 160, 201, 219, 256, 268, 271, 281, 282-285, 286, 290, 295, 297, 299, 300, 301, 399, 415
rebellenbestuur (rebel governance) 281, 284-85, 300
Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) 132, 421
Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) 13, 18, 305, 309, 323, 337-346, 347, 349, 350, 352, 353, 364, 367, 390, 394, 395, 396, 397, 404, 416, 425
Confidence and Security Building Measures (CSBM's) 342-343
consensus-minus-één-regel 341
Conventie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (CVSE) 309, 339
lidmaatschap 341
Hoge Commissaris voor Nationale Minderheden (HCNM) 340
Permanente Raad 340, 345
Raad van Ministers 340
secretaris-generaal 340
Weense document 343
ownership 172, 251, 448
Oxfam 253, 261, 262, 332

Pakistan 365, 368, 444
Palestina 15, 53, 54, 90, 120, 290, 293, 297, 319, 332
Parlement 30, 37, 40, 141, 153, 157, 160, 186, 187, 202, 205, 206, 207-208, 209 211, 213, 220, 221, 222, 227, 238, 240, 241, 242, 243, 244, 245, 363, 376, 397, 445
Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers 241, 243
Eerste Kamer 206, 207-208, 211
Europees Parlement, zie: **Europese Unie**
Parlementaire Vergadering (Assemblee), zie: **Raad van Europa**
Senaat (België) 243
Tweede Kamer 206, 207-208, 209, 211
parlementaire enquête 207, 208
partnerschap 312, 363, 365, 366, 372, 374, 380, 381, 390, 396, 425
paus 26, 27, 28, 33, 129
Pax Americana 133, 432
Pax Brittanica 42, 133, 432
Pax Christi (Pax) 242, 255, 270, 272
Pax Romana 133, 432
peace enforcement 442

peacekeepingoperatie, zie: **vredesoperatie**
Peru 34
Petersbergtaken, zie: **Europese Unie**
Pisan, Christine de 89
Plato 25
Poetin, Vladimir 56, 57, 106, 117, 156, 157, 206, 288
polariteit 15, 160, 176, 177-179, 307, 308
bipolair 15, 177, 307, 308
multipolair 177, 178
unipolair 177, 178
polemologie 66, 69, 133-134, 143
Polen 47, 136, 220, 262, 344, 357, 362, 363, 369, 370, 371
politieke partij 114, 160, 208-210, 212, 224, 295
Portugal 28, 34, 48, 191, 202, 282, 283, 358, 379
positieve vrede, zie: **vrede**
postkolonialisme 62, 74, 89, 91
postkoloniale staten 91, 201
Powell, Colin 55, 226
preventief denken 406-407, 409
preventief optreden 410
preventieve diplomatie 344, 405
preventive deployment 415
primaat van de politiek 213, 221
private military company (PMC) 274-278
prognostische modellen 408
protection of civilians (POC) 321
pro-government militia (PGM) 295-296
proxyoorlog 51, 57, 63, 85, 145

Qatar 365
quasi ngo 258
quasistaat 195

Raad van Europa (RvE) 18, 305, 309, 337, 339, 344, 347-354, 390, 394, 395
Commissaris voor de Rechten van de Mens 349
Comité van Ministers 349, 351
conventies en verdragen 347-349
Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) 348, 349
Europees Sociaal Handvest 349
lidmaatschap 349, 350
Parlementaire Vergadering (Assemblee) 349
secretaris-generaal 349
Rabin, Yitzhak 53
racisme 47, 91, 432, 451
rationele actor 202
realisme 17, 25, 60, 61, 68, 73, 74, 75, 78, 80-86, 88, 89, 91, 92, 93, 94, 95, 97, 98, 99, 100, 101, 107, 109, 110, 111, 115, 123, 130, 131, 133, 145, 149, 159, 162, 168, 185, 187, 196, 197, 202, 291, 305, 306, 307, 310, 313, 333, 345, 356, 359, 366, 387, 396, 397
neorealisme, zie: **neorealisme**
reassurance 368, 369, 370
rebellie, zie: **opstand**
rebellenbestuur, zie: **opstand**
rechten van de mens, zie: **mensenrechten**
rechtsstaat 52, 77, 130, 140, 141, 142, 153, 172, 191, 198, 205, 221, 222, 341, 347, 350, 363, 380, 394, 430
Reformatie 26, 31, 32
regeerakkoord 209, 229, 243
regering passim
regime, zie: **internationaal regime**
regionale macht 56, 176-177
relationeel model van macht 161, 166, 167, 168, 169, 170, 175, 176, 179, 180
republiek 28, 30, 36, 39, 46, 130
resource curse 269
responsibility to protect (R2P) 55, 154, 156, 320-321
revolutie 14, 31, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 46, 61, 86, 87, 88, 90, 99, 112, 114, 135, 170, 189, 191, 202, 282, 283, 284, 286, 288, 290, 295, 297

Rode Kruis 43, 253, 257, 331
Rode Halve Maan 253, 257
Roemenië 220, 230, 231, 234, 363, 369, 370, 371, 379
Romeinse Rijk 26, 27, 133, 185, 191, 282, 292
Romeins recht 26
Röling, Bert 69, 133, 134, 143
Roosevelt, Franklin D. 316, 438
Rousseau, Jean-Jacques 190
Rumsfeld, Donald 226, 310
Rusland 15, 30, 33, 39, 41, 42, 44, 45, 46, 47, 49, 50, 51, 52, 54, 56, 57, 63, 64, 80, 86, 106, 114, 115, 117, 120, 121, 128, 131, 132, 134, 140, 146, 155, 156, 157, 165, 166, 167, 171, 177, 194, 195, 206, 217, 218, 219, 220, 230, 234, 237, 268, 282, 284, 287, 288, 295, 307, 308, 309, 316, 324, 325, 326, 327, 328, 329, 332, 334, 335, 337, 340, 342, 343, 344, 345, 346, 347, 348, 350, 351, 355, 357, 358, 364, 365, 366, 367, 369, 370, 371, 372, 375, 380, 381, 385, 386, 388, 393, 394, 396, 397, 405, 419, 421, 441, 445, 447
Russische Revolutie 46, 86
Sovjet-Unie 15, 47, 49, 51, 52, 54, 56, 80, 82, 86, 134, 146, 171, 177, 194, 217, 218, 284, 287, 307, 308, 309, 316, 324, 327, 332, 340, 343, 344, 345, 350, 357, 367, 381, 441
Russett, Bruce 94
Rwanda 54, 154, 227, 228, 232, 321, 329, 403, 410, 421, 442

sacrifice trap 429
Sadat, Anwar 291
Sahel 228, 229, 231, 234, 244, 408
Said, Edward 91
samenwerking passim
geïnstitutionaliseerde samenwerking 309, 310, 314, 355
sancties 46, 57, 145, 156, 164, 173, 197, 271, 279, 317, 318, 321, 322, 328, 377, 380, 382, 389, 393, 412, 415, 422, 431
Schelling, Thomas 146
Schuman, Robert 141, 416
Scramble for Africa 44, 266, 267
Sea Shepherd 261
securitization 61, 144, 151-154, 156, 157, 158, 445
Copenhagen School 61, 151, 152, 445
referent object 154
securitizing move 153
Servië 45, 54, 97, 195, 210, 325, 341, 366, 380
shadow state, zie: **façadestaat**
Sierra Leone 269, 270, 271, 452
Singapore 199
Singer, J. David 93
Sint-Maarten 409
Sint-Michielsakkoord 238, 240
slavernij 24, 34, 43, 47, 282, 432
Slotakte van Helsinki, zie: **Helsinki-akkoorden**
Slovenië 363, 379
Slowakije 363, 371, 379
sociaal construct 95, 96, 97, 98, 99, 167, 185, 203, 307, 350
sociaal contract 37, 38, 251, 285
sociaal feit 95-97
sociaaldemocratie 87, 283, 297, 377
socialisering 197
socialisme 41, 42, 77, 86, 87, 192, 224, 283, 313
Soedan 270, 427
soevereiniteit 25, 33, 37, 38, 48, 49, 51, 54, 105, 130, 138, 141, 154, 156, 172, 185, 186, 187, 189, 191, 194, 195, 284, 292, 300, 310, 312, 313, 316, 317, 318, 320, 334, 335, 339, 346, 350, 352, 355, 366, 373, 397, 402, 442
soevereiniteitsbeginsel 373, 397
staatssoevereiniteit 33, 37, 38, 48, 49, 51, 54, 105, 130, 138, 154, 156, 172, 185, 186, 187, 194, 195, 284, 292, 300, 310, 312, 313, 316, 317, 318, 320, 334, 335, 339, 346, 350, 352, 355, 366, 402, 442

volkssoevereiniteit 38, 189, 191
Soevereine Orde van Malta 186
soft power 160, 161, 169-173, 179, 180, 181, 352
Somalië 54, 195, 196, 198, 199, 232, 321, 324, 383, 384, 403, 410, 421, 442, 451, 452, 453
Somaliland 195, 196, 198
solidariteit 358, 372, 373, 386, 388
Solidarnosc 136
Sovjet-Unie, zie: **Rusland**
Spanje 26, 28, 31, 33, 34, 35, 40, 48, 196, 236, 282, 284, 288, 332, 358, 379, 383, 437
Aragon 28, 31
Castilië 28, 31
Navarra 28
spill-over 198, 387, 388, 404, 420
spoiler 259, 265, 427, 429-430, 434, 435, 449, 454
Srebrenica 13, 54, 210, 211
Sri Lanka 12, 34, 250, 285, 293, 427
St.-Malo, verklaring van 382, 391
staakt-het-vuren, zie: **wapenstilstand**
staal, zie: **grondstoffen**
staat passim
moderne staat 23, 27-31, 54, 185-204
sterke staat 186, 198-201, 203, 204
zwakke staat 186, 198-201, 203, 204
staatssecretaris 206, 207, 209, 213, 215, 221
staatsterreur 39, 288, 289
staatsterrorisme 287-288
staatsvorming 28, 30, 58, 200, 201
STAR-plan 229, 230, 231, 245
Staten-Generaal, zie: **parlement**
Statebuilding, zie: **vredesmissie**
state mimicry 285
state sponsor, zie: **terrorisme**
statengemeenschap 196, 197
Statuut van Rome 329
stille diplomatie 340, 343, 346, 350
Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) 61, 134
Strange, Susan 174, 175, 176, 180
Strategic Foresight & Direction (SFD) 414
strategie 13, 14, 49, 63, 64, 70, 120, 124, 149, 163, 186, 201-203, 217, 219, 259, 282, 287, 299, 307, 359, 360, 361, 362, 367, 368, 371, 372, 373, 375, 382, 385, 386, 387, 393, 405, 432, 445, 450
Strategisch Concept, zie: **Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO)**
strategische autonomie 375, 385
strategische cultuur 13, 186, 201-203, 204, 382
strategische verrassing 63, 64, 405, 445
strategische studies 16, 66, 69, 70
structureel geweld 134-135, 150
structureel model van macht 161, 169, 174-176, 179, 180
structurele conflictpreventie 406
supranationale organisatie 49, 142, 270, 310, 312, 329, 333, 353, 376, 381, 387
Suriname 34
Sustainable Development Goals 271, 318
Suttner, Bertha von 437, 438
Syrië 55, 56, 140, 145, 150, 234, 243, 288, 289, 310, 334, 370, 420

Tachtigjarige Oorlog 32, 33, 34
Taiwan 162, 195
Taliban 56, 219, 235, 285, 290, 294, 409
Tamil Tigers (Liberation Tigers of Tamil Eelam) 12, 285, 293
territorium (grondgebied) 27, 28, 29, 33, 49, 55, 121, 135, 137, 146, 156, 163, 165, 167, 185, 186, 189, 192-193, 195, 198, 200, 202, 203, 204, 216, 217, 218, 220, 221, 229, 230, 231, 232, 234, 235, 244, 284, 313, 320, 339, 340, 341, 342, 344, 345, 349, 357, 360, 363, 367, 370, 397, 437, 446
territoriale integriteit 229, 230, 231, 320, 339, 437

terrorisme 65, 107, 112, 114, 145, 215, 218, 219, 234, 281, 284, 285-295, 296, 297, 298, 299, 300, 301, 315, 342, 348, 349, 352, 367, 368, 371, 377, 386, 392, 401, 404, 420, 446
contraterrorisme 293-295
next generation (postmodern) terrorisme 292
state sponsor 145
terrorism from above (TFA), zie: **staatsterreur**
zelfmoordcommando's 292-293
theorie passim
epistemologie 59, 60, 72, 75, 92, 98
Great Debates 75, 80, 89, 92, 97, 100
ontologie 59, 60, 72, 75, 89, 100
prescriptie 77, 78, 82, 87, 99, 100, 101
school, benadering, stroming 74-75
Thucydides 25
Tilly, Charles 30, 106, 204, 266
toetsingskader 211-212, 324
trans-Atlantische link 346, 355, 358, 373
transaction-cost approach 310
transitional justice 255, 256
transnationale onderneming (TNC) 273
Transnistrië 343, 344
transparantie 132, 243, 259, 261, 263, 271, 272, 275, 345
troop contributing country (TCC) 443-444
Trump, Donald 56, 57, 63, 64, 262, 373, 447
Tsjaad 334
Tsjechië 344, 363, 379
Tsjechoslowakije 51, 283
Tunesië 365
Turkije 32, 34, 35, 42, 45, 51, 138, 191, 232, 288, 293, 344, 358, 370, 380, 393
Osmaanse Rijk 34, 42, 45, 46
Tweede Kamer, zie: **parlement**
Tweede Wereldoorlog 15, 45, 47, 52, 60, 80, 82, 91, 92, 100, 128, 136, 137, 141, 154, 161, 168, 192, 244, 281, 292, 295, 307, 308, 309, 314, 316, 317, 324, 327, 337, 347, 350, 381, 436, 438

Uganda 256, 285
uitbuiting 73, 86, 88, 91, 99, 101, 133, 282, 293, 452
uitzendingen 205, 210, 211, 212, 221
unanimiteit 312, 340, 350, 377, 378, 384
unilateralisme 169, 177-178
unipolair, zie: **polariteit**
unitaire actor 78, 83, 188
unity of command, effort, purpose 449, 450, 451
universaliteit 15, 52, 154-155, 157, 172, 197, 326, 345, 348, 438, 448
Universele Verklaring van de Rechten van de Mens 155, 197, 348, 438
uranium, zie: **grondstoffen**
Uruguay 199, 200
utopie 80, 82, 128, 129, 130, 142

vakbond 136, 218, 251, 252
Vaticaanstad 350
Veertien Punten 315, 437
veiligheid passim
brede veiligheid 144, 146-149, 150, 151, 152, 157, 335, 338
collectieve veiligheid 229, 230, 231, 234, 244, 313, 314, 317, 327, 334, 335, 338, 437
collectieve veiligheidsorganisatie 313, 335
coöperatieve veiligheid 338, 345, 353, 365, 367, 371
coöperatieve veiligheidsorganisatie 338, 345, 353, 365-366
human security (menselijke veiligheid) 132, 135, 144, 146-149, 150, 151, 156, 158, 198, 421, 423, 445
ondeelbare veiligheid 317, 335, 338
traditionele veiligheid 144-145, 146, 149, 151, 152, 157

veiligheidsarchitectuur, zie: **Europese veiligheidsarchitectuur**
veiligheidsbeleid 16, 64-65, 141, 148, 172, 203, 204, 205, 206, 212, 214, 215, 216-220, 221, 223-229, 375, 376, 378, 381-387, 388, 389, 395, 411
veiligheidsdilemma 84, 95, 306, 359, 375
veiligheidsinstituties 64, 415
veiligheidsparadox 359
Veiligheidsraad, zie: **Verenigde Naties**
verdragen passim
Verdrag betreffende inheemse en in stamverband levende volken in onafhankelijke landen 331
Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (ICCPR) 197
Verdrag inzake Conventionele Strijdkrachten in Europa (CFE-verdrag) 343
Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (ICESCR) 197
Verdrag van Amsterdam, zie: **Europese Unie**
Verdrag van Brussel (Verdrag van de West-Europese Unie) 313, 356, 357
Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee (UNCLOS) 174
Verdrag van Lissabon, zie: **Europese Unie**
Verdrag van Maastricht, zie: **Europese Unie**
Verdrag van Nice, zie: **Europese Unie**
Verdragen van Rome 224
Verdrag van Versailles, zie: **Vrede van Versailles**
Verdrag van Washington (Noord-Atlantisch Verdrag), zie: **Noord-Atlantische Verdragsorganisatie**
Verenigde Arabische Emiraten 365
Verenigde Naties (VN)
Algemene Vergadering 51, 132, 318, 325, 326, 327, 328, 329, 330, 332
Department van Vredesoperaties (DPO) 139, 322, 324
Economische en Sociale Raad (ECOSOC) 328-329, 334
Handvest 68, 137, 197, 250, 313, 318-325, 326, 327, 328, 329, 332, 333, 334, 335, 337-338, 342, 358, 402, 403, 405, 416, 419, 420, 434, 436, 439, 442, 446
Internationaal Atoomenergieagentschap (IAEA) 331
Internationaal Gerechtshof (IG of **ICJ)** 325, 326, 329, 437
Internationaal Hof van Arbitrage 76, 315, 437
Internationaal Monetair Fonds (IMF) 47-48, 56, 132, 174, 272
Internationaal Strafhof (ICC) 130, 325, 326, 329-330
Internationale Arbeidsorganisatie (ILO) 331
Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO) 331
lidmaatschap 326, 332-333
Mensenrechtenraad 326, 331
Millenium Goals 54
Organisatie voor het Verbod op Chemische Wapens (OPCW) 331
permanente waarnemer 332
resolutie 132, 154, 155, 271, 308, 318, 322, 324, 325, 326, 328, 334, 395, 432
Secretariaat 325, 329-330
secretaris-generaal 132, 138, 326, 327, 330, 333, 404, 402, 421, 431, 452, 455
United Nations Military Observer (UNMO) 324, 444
Veiligheidsraad (VR) 51, 55, 56, 82, 137, 140, 148, 155, 178, 210, 211, 224, 271, 316, 317, 318, 320, 321-323, 324, 325, 326-328,

329, 330, 331, 332, 333, 334, 402-403, 421, 432, 439, 441, 445, 447, 448, 456
vetorecht 55, 56, 140, 316, 317, 324, 325, 327, 328, 330, 333, 345, 421, 439, 447
VN-Bureau voor Drugs en Criminaliteit (UNODC) 331
VN-Conferentie inzake Handel en Ontwikkeling (UNCTAD) 331, 438
VN-Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen (UNHCR) 331, 334, 423
VN-Kinderfonds (UNICEF) 329, 331, 334
VN-Ontwikkelingsprogramma (UNDP) 132, 158, 329, 331, 438
VN-Organisatie voor Onderwijs, Wetenschap en Cultuur (UNESCO) 331
Voedsel- en Landbouworganisatie (FAO) 329, 331, 438
vredesmissies 443-444
Wereldbank 48, 56, 132, 174, 271, 418
Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) 18, 148, 318, 334, 438
Wereldhandelsorganisatie (WTO) 18, 48, 52, 132, 178, 194, 331
Wereldvoedselprogramma (WFP) 148, 329, 331, 334
Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland (VK) 15, 28, 30, 31, 33, 34, 36, 37, 38, 39, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 49, 57, 63, 106, 139, 141, 177, 187, 195, 216, 217, 223, 224, 225, 239, 270, 271, 282, 283, 290, 294, 295, 313, 316, 327, 332, 334, 335, 346, 352, 357, 358, 379, 380, 381, 382, 383, 385, 391, 395
brexit 15, 57, 63, 346, 385
Engeland 28, 30, 31, 33, 34, 36
Verenigde Staten van Amerika (VS) passim
Verlichting 36-38, 129, 130, 189
Vietnam 44, 51, 82, 134, 145, 166
Vietnamoorlog 51, 134, 145, 166
Vigilant Guardian 234, 235
violence entrepreneurs 266, 279
Vlaanderen 28, 224, 238-240, 242
volk 35, 38, 41, 105, 112, 118, 119, 120, 121, 122, 125, 129, 131, 138, 141, 189-191, 200, 282, 317, 318, 331, 339, 438
Volkenbond 46, 47, 76, 79, 130, 131, 136, 137, 141, 142, 308, 315-316, 320, 437-438
Volkenrecht, zie: **internationaal recht**
Voltaire (François-Marie Arouet) 37
vrede passim
fragiele vrede 127
negatieve vrede 134, 137, 138, 140, 142, 143, 428, 454
positieve vrede 131, 134, 136, 137, 139, 140, 142, 143, 428, 454
Vrede van Versailles 46, 76, 80, 81, 136, 137, 309, 437
Vrede van Westfalen 31, 33, 58, 185, 357
vredesbevordering 71, 249, 252, 255, 263, 274, 279
vredesconferentie 140, 308, 315, 436-437
Vredesconferentie van Den Haag 315, 436-437
Vredesconferentie van Parijs 437
vredeshandhaving 70, 323, 324, 335, 382, 402, 437, 439, 441, 442, 443, 446, 449, 451, 455, 456, 457
vredesopbouw 17, 18, 249, 251, 259, 260, 273, 406, 419, 433, 442
vredesoperatie (vredesmissie) 16, 18, 70, 128, 133, 138, 139, 140, 142, 155, 210, 211, 218, 219, 221, 228, 232, 271, 321, 323, 324, 328, 329, 334, 364, 422, 436-457
generaties 441-443
multidimensionele (multimandaat-) missie 442, 456
state-building 442
succes en falen 454-455
VN-missies 443-444

vredesstudies (vredeswetenschap) 16, 61, 66, 68-69, 70, 71, 128, 133-136
vreedzame geschillenbeslechting 52, 320, 338
vrijheidsstrijder 290, 291, 318

waakhondfunctie 257, 261, 263, 352
waarden 68, 77, 96, 106, 123, 129, 133, 172, 197, 259, 262, 308, 311, 335, 346, 347, 351, 352, 372, 394, 448, 449, 450
waardeoordeel 77, 96, 106, 133
waardengemeenschap 347, 351
Wæver, Ole 151, 152, 153, 154
Wagner-groep 114, 295
Wallonië 238, 240
Walt, Stephen 82, 355, 356, 374
Waltz, Kenneth 94, 95, 97, 162, 181
wapenbeheersing 76, 79, 142, 316, 340, 341, 343-344, 345, 366
wapenstilstand (staakt-het-vuren) 45, 127, 138, 140, 142, 257, 323, 328, 344, 415, 441, 442, 454
wapenwedloop 49, 359
war on terror 55, 107, 169, 170, 218, 275, 286, 292, 294, 300, 403, 409, 420
warlords, zie: **krijgsheren**
Warschaupact (zie ook: **Oostblok**) 49, 169, 309, 313, 337, 338, 341, 342, 343, 346, 358, 364, 365, 367, 372, 396
Weber, Cynthia 90
Weber, Max 29, 188, 204, 275
wederopbouw 48, 55, 211, 216, 308, 344, 351, 352, 403, 405, 431, 442
wederzijdse afhankelijkheid, zie: **interdependentie**
welvaart 52, 78, 79, 99, 127, 147, 172, 224, 342, 358
welvaartsstaat 150, 187
Wendt, Alexander 97, 307
Wereldbank, zie: **Verenigde Naties**
Wereldgezondheidsorganisatie, zie: **Verenigde Naties**
Wereldhandelsorganisatie, zie: **Verenigde Naties**
Wereldvoedselprogramma, zie: **Verenigde Naties**
wereldregering 83, 176, 316, 333
wereldsysteem 176, 177, 308
Westfalen, zie: **Vrede van Westfalen**
West-Europese Unie (WEU) 225, 226, 313, 356, 357, 358, 390
wetgeving 38, 174, 186, 192, 207, 208, 260, 275, 276, 282, 288, 331, 349, 377, 378, 385
whole-of-government 421, 450
whole-of-society 421
Wilde, Jaap de 151, 152, 153, 154
Wille zur Macht 110, 117
Wilson, Woodrow 46, 61, 75, 308, 315, 316, 317, 437, 438
Wit-Rusland, zie: **Belarus**

Xi Jingping 422

zelfbeschikking 131, 190, 316-317, 318, 339, 438
zelfmoordcommando 292-293
zelfverdediging 108, 194, 323, 324, 358, 439
Zivilmacht 172-173
Zuid-Afrika 52, 134, 177, 273, 294, 322, 328, 427, 440
Zuid-Korea 44, 51, 161, 199, 332, 365, 380
Zuid-Ossetië 343, 344
Zuid-Soedan 255, 256, 257, 270, 332
Zweden 13, 32, 35, 177, 332, 363, 365, 366, 379, 436
Zwitserland 33, 177, 276