**Naar een integrale veiligheidsbenadering**

**Ko Colijn**

**Als de parameters van het begrip ‘veiligheid’ zijn veranderd c.q. uitgedijd, de oude wereldorde wankelt en de nieuwe dreigingen om een beleidsreactie vragen, dan behoren alle instituties, en ook de krijgsmacht zelf, zich ter discussie te stellen.**

Het valt niet mee om de stelling te verdedigen dat de wereld er, vergeleken met 25 jaar geleden, veiliger op geworden is. Toch valt er op basis van statistieken een fundament voor te leggen. Al was het maar om de weging van de contra-argumenten gemakkelijker te maken.

Het *Human Security Project* bestaat niet meer, maar verraste de wetenschappelijke wereld tien jaar geleden met een studie waarin werd betoogd dat het aantal grote gewapende conflicten sinds de Val van de Muur ruwweg was gehalveerd, dat het aantal kleine gewapende conflicten parallel afnam en dat het aantal slagvelddoden, alsook het aantal directe burgerslachtoffers aan die gewapende conflicten te relateren, eveneens spectaculair dalende is.

Deze trend, die met een ‘dieptepunt’ van slechts 25 grote oorlogen per jaar (tegen gemiddeld 60 aan het eind van de Koude Oorlog) door andere onderzoeksinstituten van naam niet weersproken en zelfs gesteund werd, boog weer enigszins terug, maar zou de kille cijfers van 1990 niet meer bereiken. ‘We live in a decade of peace’, concludeerde de eerste versie van het *Human Security Report* in 2005 voor het verbaasde publiek. Als drie hoofdoorzaken voerden de onderzoekers aan: (1) het einde van de grote Koude Oorlog, waardoor ook *side show*-koude oorlogjes opdroogden; (2) de wet van de democratische vrede, die zich steeds meer liet gelden naarmate het aantal democratieën vanaf de jaren negentig groeide; en (3) de heilzame werking van diplomatie en institutioneel *conflict management*, dat na jarenlange paralyse tijdens de Koude Oorlog een nieuwe kans kreeg en deze ook benutte.

**The wisdom of the crowd….**

Paradoxaal leek overigens de conclusie van hetzelfde *HS Report*, dat de gunstige statistiek niet werd weerspiegeld in de percepties van het publiek: hier was de conclusie tegengesteld, want juist twee maal zoveel aardbewoners vonden de wereld er *onveiliger* op geworden dan een generatie geleden (40 om 20%). Oorzaak van deze discrepantie is gezocht in het feit dat de (on-)veiligheidsdefinitie die moderne mensen hanteren fors is verruimd (nu niet alleen de significant afgenomen dreiging van *interstate war*, maar ook de ‘nieuwe’ zorgen om *global insecurity* en *human insecurity*) en dat onveiligheid ook door o.a. moderne communicatiemiddelen veel zichtbaarder en tastbaarder is geworden.

Misschien is de *wisdom of the crowd*, die reeds tien jaar geleden enige scepsis verried tegen het optimisme van het *HS Report*, een onderschatte predictor geweest van de ontwikkelingen die ons in 2015 werkelijk zouden verontrusten. Hulde aan hen die de vrolijke statistieken en dalende staafdiagrammen toen reeds relativeerden, en waarschuwden dat de peilstokken dieper in de bodem moesten worden gestoken om een betrouwbaar beeld van ‘De Toestand In de Wereld’ te verkrijgen.

**Forces of bad …..**

Een betrouwbare maatstaf om de onveiligheid in de wereld te meten, ontbreekt ook nu nog steeds, maar met het tellen van de veenbranden zijn we er natuurlijk niet. Er zijn verschillende conflicten op verschillende hoogten. De opkomst van nieuwe machten (en markten) en de neergang van bestaande; de schaalverbreding van dreigingen met een mondiale dimensie (bijvoorbeeld klimaat­verandering) tot dreigingen met een zeer lokale dimensie (de aanslag op een satirisch weekblad); de confrontatie tussen niet slechts oude en nieuwe staten(en gelijksoortige entiteiten), maar tussen *different realities* (Henry Kissinger) – ze scheppen een diversiteit *aan*, en door hun onderlinge onberekenbare correlatie ook gevaarlijk brouwsel *van* problemen.

Daardoor is zelfs het bestaande kader van de internationale betrekkingen, d.w.z. de orde waar­binnen conflictbeheersing zich pleegt af te spelen, niet meer vanzelfsprekend, en dat roept eerstegraads conflicten op. Dat laatste kan betekenen dat mechanismen (diplomatie) , principes (geen grenswijzigingen met geweld) en zelfs de institutionele bouwstenen van het systeem (staten, verdragen) zelf controversieel zijn. De legostenen van het mondiale systeem, de post-Westfaalse natiestaten, worden uitgedaagd door niet-statelijke actoren (al-Qaida) of substituten (het ISIS-kalifaat) of in zichzelf verstrikt geraakte soevereiniteiten (lidstaten & EU). Een visionaire botsing tussen het recht op zelfbeschikking, of andermans recht op invloedssferen, lijkt weer actueel. Diplomatie tussen staten en een actor als ISIS lijkt onmogelijk, of het zou de sinistere communicatie via onthoofdingsvideo’s moeten zijn.

**… and forces of good**

Ter geruststelling: de ontwikkelingen zijn niet louter negatief, want er zijn naast *forces of bad* ook *forces of good* (Hedley Bull), zoals de nog altijd aanzienlijke vervlechting en wederzijdse afhankelijkheid op regionaal vlak, de bloei van virtuele gemeenschappen die dankzij opleiding, mobiliteit en ICT en interactie op andere wijze langs de culturele en sociaal-economische ladder het kader van louter competitieve natiestaten ontstegen zijn. Deze gemeenschappen zouden het compenserende cement kunnen leveren dat een uiteenvallend multilateraal statensysteem steeds meer ontbeert.



Clingendael-directeur Ko Colijn overhandigt de Clingendael Monitor aan minister van Buitenlandse Zaken Frans Timmermans (2014). *Foto: Instituut Clingendael.*

**Een heel gedifferentieerde soft & hard power kit**

De versimpeling waaraan de HumanSec-onderzoekers van een jaar of tien geleden zich schuldig maakten, de bevattelijkheid van hun statistisch optimisme, moet dus ook weer niet herhaald worden door de valkuil van een nieuwe eenvoud, nl. het monochrome cliché van de terugkeer van de geopolitiek waarin het georganiseerde machtsspel van staten als vanouds het regerende principe is.

Als het al uitsluitend om macht gaat – en om misverstanden te voorkomen: het zou naïef zijn die factor niet zéér belangrijk te blijven vinden! – dan gaat het in de 21ste eeuw om een heel gedifferentieerde *power kit* van soft en hard power, van statelijke en niet-statelijke macht, van relationele en absolute macht, en van machtsbronnen die aanzienlijk verschillen qua inzetbaarheid, convertibiliteit en ‘taaiheid’. Economische macht is vaak gemakkelijker *in*zetbaar dan wapens, olie is gemakkelijker *om*zetbaar in invloed dan een kanonneerboot of een uraniummijn, religieus geloof is een stuk resiliënter dan een banktegoed.

Zowel absoluut als verhoudingsgewijs is een reële teruggang in de Nederlandse defensieuitgaven van 60% sinds 1990 moeilijk te verdedigen

Het sjablone van de (terugkeer van) de machtspolitiek is verleidelijk, maar is even eendimensionaal als de cijfermatige conflictbarometer van tien jaar geleden. De *Clingendael Monitor 2015* betoogt dat we geleidelijk, maar sneller dan ons lief is, wegdrijven uit de post-1945-wereldorde van het statelijk multilateralisme, maar dat een neo-multipolaire vechtwereld waarin machtspolitiek het enige alternatief is, ook geen uitgemaakte zaak is. Op veiligheidsgebied zou dat een mogelijk scenario kunnen zijn, maar op economisch gebied zou een regiolateralisme het substituut kunnen worden; op sociaal-cultureel gebied zouden de scheidslijnen weer anders en traversaal kunnen zijn. De oude theorie van de *cross-cutting cleavages* van Lipset en Rokkan –in geïnternationaliseerde versie – zou de wereld bij elkaar kunnen houden, in elk geval kunnen verklaren waarom de wereld hechter is dan 100 jaar geleden.

**Geen onverantwoord optimisme**

Onverantwoord optimisme? Nee, want bij een nieuw veiligheidsbesef hoort de calculatie dat de totale onzekerheid wel toeneemt. Elk verantwoordelijk politiek systeem moet de grotere risico­marges die bij zo’n situatie behoren wel afdekken. En zoals gezegd, zou de wereld alleen uit ‘veiligheid’ bestaan, dan is het beeld ongunstiger. Een land dat zich beraadt op de toekomst van Defensie, of zijn veiligheidsbeleid, moet daar wel gevoelig voor zijn. Daar komt bij dat Defensie naar alle maatstaven, zelfs die van de meest fervente vredesdividend-protagonisten, de afgelopen twintig jaar een te hoge prijs heeft betaald. Daarover zijn andere stukken te schrijven, maar zowel absoluut als verhoudingsgewijs (en zeker ten opzichte van beschermheer de Verenigde Staten) is een reële teruggang in de Nederlandse defensieuitgaven van 60% (sinds 1990) moeilijk te verdedigen.

Als de bovenstaande analyse juist is, volstaat een simpele financiële reparatie van het oplopende bezuinigingsdeficit ook niet. Als de parameters van het begrip ‘veiligheid’ zijn veranderd (c.q. uitgedijd), de oude wereldorde wankelt en de nieuwe dreigingen (variërend van terrorisme, cyber, klimaatverandering, epidemieën tot ook de herlevende art.5-conflicten) om een beleidsreactie vragen, dan behoren alle instituties en zelfs de krijgsmacht zelf zich ter discussie te stellen.

Medio maart ontving de Britse premier David Cameron royale hoon voor zijn suggestie de uitgaven voor de Britse inlichtingen-en veiligheidsdienst voortaan mee te tellen bij de ‘defensieuitgaven’. Dat was natuurlijk inderdaad een doorzichtige poging om te voorkomen dat het Verenigd Koninkrijk in de boeken gaat als het land dat ondanks Wales onder de NAVO-norm van 2% (van het BNP) duikt. Maar achter het creatief boekhouden schuilt ook een kern van realisme: het is zinvoller een strategisch beraad over het integrale veiligheidsbeleid te houden, dan vast te houden aan oude begrippen. Die integrale veiligheidsbenadering sta ik voor.