

Nieuwe antwoorden op veranderende veiligheid

dr. W.F. van Eekelen*

Inleiding

Sedert de val van de Berlijnse muur en de daarna volgende ontbinding van het Warschaupact en zelfs de Sovjet-Unie is de Europese veiligheidssituatie fundamenteel veranderd. Iedereen beaamt dat, maar over de antwoorden op deze nieuwe situatie bestaat minder eenstemmigheid. Zeker is dat de ideologische dreiging van het communisme is verdwenen en daarmee de gevaarlijkste drijfveer voor een expansieve politiek.



Standbeeld van Lenin
(Foto Daniluk; collectie NIMH)

Rusland heeft nog wel het probleem van nostalgie naar de positie van supermacht, maar in feite had het die status alleen door zijn geweldige militaire arsenaal. Noch qua binnenlands product, noch qua aandeel in de wereldhandel stelde de Sovjet-Unie veel voor. Dankzij de gestegen energieprijzen heeft het land financiële reserves opgebouwd, maar die zullen hard nodig zijn om de interne moeilijkheden op te lossen en met name de infrastructuur te moderniseren.

Politiek gezien heeft Rusland geen problemen te hebben met zijn westelijke burens, zeker in vergelijking met zijn andere grenzen. In ieder geval wordt militaire waarschuwingstijd niet meer berekend in dagen of uren maar in termen van tien jaar of meer. Dientengevolge is collectieve defensie tegen een grootscheepse verrassingsaanval niet meer de prioriteit van defensiebeleid.

Dit artikel baseert zich op de wijzigingen in de veiligheidssituatie – zowel intern als extern – en de antwoorden die daarop door de NAVO en de Europese Unie worden gegeven. Tussen beide organisaties bestaan grote verschillen; in de formulering van hun strategieën zijn zij elkaar echter dicht genaderd.

De EU heeft geleidelijkaan grotere operationele verantwoordelijkheid genomen, maar de vorming van de *NATO Response Force* (NRF) en de

Europese *battlegroups* vertoont kenmerken van een competitie. Het Europees Defensie Agentschap zou een belangrijke stap kunnen zijn naar gezamenlijke behoeftestelling en de realisatie daarvan. Ten slotte wordt ingegaan op de wijze van ingrijpen in een tijd waarin interne en externe veiligheid in elkaar overvloeien.

Terrorisme

De NAVO-strategie heeft zich redelijk snel aangepast aan de veranderde situatie. Aanvankelijk sprak men niet meer over dreiging, maar over 'risico's en instabiliteiten'. Het oplaaen van etnische en religieuze spanningen op de Balkan legde het accent op conflicten *binnen* een staat en minder op de traditionele spanningen tussen landen. Die bleven toch ook bestaan, zoals bleek in de Koeweit-crisis, de oorlog tussen Ethiopië en Eritrea en, recent, in de oorlog tegen Irak.

Maar onze zorg ging toch vooral uit naar maatschappij-bedreigende ontwikkelingen zoals georganiseerde misdaad, gericht op drugs en mensenhandel, illegale immigratie en maffia-praktijken. Na de terroristische aanslagen op de tweelingtorens in New

* De auteur was minister van Defensie (1986-88) en secretaris-generaal van de West-Europese Unie (1989-94). Hij is thans voorzitter van de Europese Beweging Nederland.

York en het Pentagon – beide symbolen van mondialisering en Amerikaanse macht – wordt terrorisme gezien als de belangrijkste dreiging, en dan vooral de zelfmoord-variant, gericht op het toebrengen van zoveel mogelijk slachtoffers. Alle lessen over hoe te handelen met kapingen konden overboord worden gezet, want zelfmoordenaars zijn niet vatbaar voor onderhandelingen.

Massavernietigingswapens en 'falende staten'

Naast terrorisme is de proliferatie van massavernietigingswapens het belangrijkste punt van zorg geworden. Hierover bestaat overeenstemming tussen Europa en de Verenigde Staten. Dat is de verdienste van de Europese veiligheidsstrategie die ontwikkeld is door Javier Solana, de Hoge Verteenwoordiger van het Europese Gemeenschappelijke Buitenlands en Veiligheidsbeleid, dat inmiddels als onderdeel het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB) heeft gekregen.

Zijn ontwerp, dat in 2003 door de Europese Raad werd goedgekeurd, noemt terrorisme, massavernietigingswapens, en het ontstaan van falende staten, vaak in samenhang met georganiseerde misdaad, als de belangrijkste dreigingen. Daar ligt het probleem tussen de vs en de Europese Unie dus niet. Dat rijst bij de verschillende aanpak.

De vs hebben een grote fout gemaakt met hun stelling, verkondigd door *Undersecretary of Defense* Paul Wolfowitz op de jaarlijkse veiligheidsconferentie in München in 2002, dat de *'mission determines the coalition'*, in plaats van omgekeerd, dat de coalitie – lees de NAVO – de missie bepaalt. Indien hij gelijk heeft, zou de NAVO haar nut als overlegforum verliezen, want dan zou de bondgenoten weinig anders overblijven dan hetzij een Amerikaans voorstel volgen om mee te doen aan een operatie, hetzij afzijdig blijven.



'NATO Response Force'. Tijdens oefening 'Noble Javelin' (2005) zetten Nederlandse troepen camouflagenetten op
(Foto Allied Joint Force Command Naples; collectie NIMH)

Uiteraard is het niet nodig dat alle lidstaten aan iedere operatie meedoen. Ook binnen de NAVO – en dat geldt ook voor de EU – zou een *'coalition of the willing'* kunnen worden gevormd, maar dat mag geen afbreuk doen aan de bondgenootschappelijke consultatie over de wenselijkheid van een gemeenschappelijk optreden. Pas wanneer daarover geen consensus mogelijk is kan een ad hoc coalitie buiten de verdragsorganisatie om worden georganiseerd.

Amerikaanse hegemonie

In breder verband ligt het probleem ook bij de Amerikaanse tendens zich te onttrekken aan internationale verplichtingen. Voorbeelden zijn het ABM-verdrag en de weigering de verdragen van Kyoto, over het strafhof en over biologische wapens, te ondertekenen respectievelijk te ratificeren. In het Clingendael colloquium¹ ten afscheid van de directeur, prof. A. van Staden, heeft deze opgemerkt dat historisch gezien een hegeemon zich nimmer heeft laten binden door volkenrechtelijke verplichtingen; waarom verwachten wij het van de vs dan wel?

Het antwoord is waarschijnlijk dat sinds Hugo de Groot de zwakkeren altijd hun heil hebben gezocht in het volkenrecht en dat nu onze opvattingen over recht, rechtvaardigheid en mensenrechten zijn geëvolueerd, mede door het messianistische element dat Amerikaans buitenlands beleid altijd heeft gekenmerkt. Bovendien kan volgens ons ook de vs niet alles meer alleen en zullen wereldproblemen alleen dichter bij een oplossing worden gebracht wanneer Europa en vs samenwerken. Met andere werelddelen zal dat minder effectief zijn.

Multilaterale aanpak

Dat brengt ons op een ander hoofdthema van de Solana-strategie: effectief multilateralisme. Uiteraard heeft een multilaterale aanpak alleen zin wanneer hij effectief is en de probleemstelling geeft al aan dat dit vaak niet het geval is. Europa is het meest

¹ Gebaseerd op *Clingendael Diplomacy Papers* No.1 'Power and legitimacy. The quest for order in a unipolar world', april 2005, door prof. A. van Staden.

Europese veiligheidsstrategie

georganiseerde continent, maar hoewel iedere organisatie enige toegevoegde waarde heeft, zou het huidige patroon zeker niet door een organisatiebureau zijn ontworpen.

Los daarvan dient iedere samenwerking beoordeeld te worden op de mate waarin verplichtende afspraken worden gemaakt, die inderdaad worden nagekomen. Weinig organisaties hebben op dat punt een onbesmet blaas, behoudens enkele zeer functionele.

Van Staden trok de conclusie dat een wereldorde niet kan worden gevestigd in oppositie tegen de enig overgebleven supermacht, maar dat de EU het best toegerust is om ongewenste uitschieters van Amerikaanse macht te matigen, juist door haar brede arsenaal aan civiele middelen van buitenlands beleid ter beschikking te stellen voor samenwerking.

De Solana-strategie spoorde de Europeanen aan tot snel en robuust optreden buiten onze grenzen en onze veiligheidscultuur daaraan aan te passen. De EU diende zich te beseffen dat de dreiging *'more distant, more dynamic and more complex'* was geworden en dat de eerste verdedigingslinie vaak in het buitenland zou liggen.

Aan de VS werd het signaal gegeven dat de meeste problemen niet uitsluitend militair zijn en dus ook niet alleen met militaire middelen kunnen worden opgelost.

Hier heeft de EU duidelijk een voordeel boven de NAVO, omdat zij beschikt over een breder spectrum aan instrumenten.

De drie-pijlerstructuur van de EU (de communautaire economische pijler

en de intergouvernementele pijlers voor buitenlands en veiligheidsbeleid en de samenwerking op het gebied van justitie en politie) is verre van ideaal (en zou met de Constitutie zijn vervallen) maar desondanks kunnen op vele terreinen maatregelen worden genomen.

Na de aanslagen van 9/11 is dat ook versneld gebeurd. Zij variëren van arrestatiebevelen in andere lidstaten, gemeenschappelijke onderzoeksteams, het werk van Europol ten aanzien van drugs en terrorisme, informatie-uitwisseling door de inlichtingendiensten, verbetering van het Schengen-systeem voor de buitengrenzen, tot een verbod van financiële transacties voor een zwarte lijst van organisaties en het voorkomen van witwassen en crimineel verkregen gelden.



Eén minuut stilte ter nagedachtenis van de slachtoffers van de aanslagen in Londen en Madrid (juli 2005)

(Foto EC Audiovisual Service; collectie NIMH)

Amerikaanse veiligheidsstrategie

De Amerikaanse veiligheidsstrategie van 2002 was een mengvorm van unilateraalisme en multilateraalisme. Enerzijds diende de vs zijn hegemoniale macht te handhaven en te verhinderen dat een vergelijkbare macht (*peer competitor*) zou opdoemen. Anderzijds wilde Washington de alliantie tegen mondiaal terrorisme versterken ter voorkoming van aanvallen op de vs en zijn vrienden. Eveneens dienden vijanden verhinderd te worden de vs en zijn bondgenoten en vrienden te bedreigen met massavernietigingswapens.

Pre-emptief versus preventief ingrijpen

Later zou veel discussie plaatsvinden over de relatie tussen 'pre-emption' en 'prevention'. In 2002 bepaalde de strategie dat de vs de meest gevaarlijke uitdagingen tijdig en op veilige afstand moest verslaan '*before they are allowed to mature*'. De nieuwe versie van 2004 herhaalde dit, maar in het kader van een breed scala van opties.

These include preventive actions to deny an opponent the strategic initiative or pre-empt a devastating attack... Allowing opponents to strike first – particularly in an era of proliferation – is unacceptable.

Voor de rechtmatigheidsvraag zal veel afhangen van de tijdsperiode waarin een aanval verwacht wordt. Is deze kort en de aanval ophanden, dan erkennen de volksrechtsgeleerden het recht op preventief militair (dus pre-emptief) handelen. Gaat het echter om een dreiging op langere termijn dan is er geen recht op unilateraal optreden ter zelfverdediging en kan al-

leen met een mandaat van de Veiligheidsraad worden gehandeld.

De beoordeling van de urgentie zal zeker niet gelijklopend zijn, want een potentiële boosdoener zal gemakkelijker zijn onschuldig volhouden zolang hij niet tot gevechtshandelingen is overgegaan. Het verschil tussen pre-emptie en preventie zal dus veelal semantisch zijn, maar speelde in de Irak-crisis ten nadele van de vs. Daar ging het om de beoordeling van het gevaar op langere termijn wanneer Saddam Hoessein in het zadel bleef. Opmerkelijk aan de Europese kant was dat Frankrijk, ondanks verzet tegen de Amerikaanse actie, zelf geen probleem heeft met het begrip pre-emptie.

De Solana-strategie probeerde aanvankelijk een brug te slaan door in algemene zin te spreken van 'pre-emptive engagement' voor het bereiken van beter bestuur en ontwikkeling, dus zonder een directe militaire betekenis. Bij de uitwerking van de tekst in het Brusselse Politiek en Veiligheids Comité overleefden deze woorden niet en werden vervangen door 'preventive engagement'. Dat sloeg toen op een breed instrumentarium van middelen ter beïnvloeding en concentreerde zich niet op militair ingrijpen.

Schematisch kan, met enige simplificatie, de Europees-Amerikaanse tegenstelling als volgt worden weergegeven.

Strikt genomen was het Solana-ontwerp geen echte strategie, eerder een pre-strategisch concept of een 'inspirational sketch'.² Uiteindelijk zou het nader moeten worden uitgewerkt. De Europese Raad van December 2003 vroeg om deze verfijning voorlopig te concentreren op effectief multilateraalisme binnen het VN-raamwerk, terrorisme, het Midden-Oosten en Bosnië.

Vergelijking van NAVO en EU

Als politiek-militaire organisaties zijn NAVO en EU moeilijk te vergelijken. De NAVO heeft meer dan een halve eeuw de collectieve defensie van Europa vormgegeven en heeft daar een goed geolied mechanisme aan overgehouden dat operationeel in een breed spectrum van crisisoperaties kan worden ingezet.

De EU heeft lange tijd militaire activiteiten op afstand gehouden. Pas na 1989 kwam de wens tot Europese capaciteiten naar voren, maar die werden aanvankelijk aan de WEU overgelaten. Van autonome Europese actie is pas sprake sedert Chirac en Blair te St. Malo daarover in 1999 een akkoord bereikten.

NAVO

De karakteristiek van de NAVO kan in een achttal punten ontleed worden:

- 1 Het betreft een politiek-militaire organisatie van 26 landen, waarvan

EU komt van Venus	vs komt van Mars
<i>streeft naar internationale orde door:</i>	
volkenrecht	krachtige hegemonie
coalitie beheerst crises	crisis bepaalt de coalitie
Solana-strategy	National Security Strategy
preventie	pre-emptie
soft power	hard power
gelijkheid	leiderschap

2 Simon Duke, 'The European Security Strategy in a comparative framework: Does it make for secure alliances in a better world?' *European Foreign Affairs Review*, 2004, No. 9, pp. 459-481.

alle (behalve Frankrijk) deel uitmaken van geïntegreerde militaire hoofdkwartieren.

- 2 Artikel 5 van het verdrag van Washington van 1949 bevat een militaire bijstandsclausule met een discretionair element ten aanzien van de noodzakelijke middelen die moeten worden ingezet.
- 3 De politieke besluitvorming is intergouvernementeel, gebaseerd op consensus, maar beïnvloed door Amerikaans leiderschap.
- 4 Het consultatieproces vindt wettelijk plaats op verschillende niveaus.
- 5 Het combineert *top-down* met *bottom-up* impulsen.
- 6 Het algemeen secretariaat fungeert als voorzitter op alle niveaus, met de secretaris-generaal als voorzitter van de NAVO-Raad op permanent en op ministerieel niveau.
- 7 De permanente Raad heeft gedelegeerde bevoegdheid tot het nemen van besluiten.
- 8 De NAVO Parlementaire Assemblee brengt nationale parlementariërs bijeen, die werken aan rapporten en resoluties en daardoor een consensus opbouwende rol vervullen.

EU

De EU kan aan deze karakteristieke punten nog niet tippen, ook al is de laatste jaren voortgang gemaakt met de vorming van een EU Militair comité (voor het grootste deel bestaande uit de NAVO MilReps) en een EU Militaire Staf, waardoor een spiegelbeeld van de NAVO is ontstaan. Verschil is echter de toezegging van strijdkrachten via *Capability Commitment Conferences*, waarin de landen aanmelden wat zij bereid zijn bij te dragen, zonder sturing via een planingsproces met 'force proposals'.

Daardoor ontstaan hiaten. De EU-eenheden betreffen slechts een deel van

Militairen van de 'NATO Response Force' nemen oefenscenario's door (Italië, mei 2004)

(Foto Allied Joint Force Command Naples; collectie NIMH)

de totaal aanwezige strijdkrachten. In de *Helsinki Headline Goals* ging het om 50-60.000 man, beschikbaar voor ten minste een jaar en inzetbaar binnen 60 dagen, dus met aflossingen meegerekend ongeveer 150.000. Geen alomvattend Europees leger dus.

Collectief leiderschap

Voorts is Hoge Vertegenwoordiger Solana geen voorzitter van ministerieel overleg en zal dat ook niet worden zolang hij met de nieuwe constitutie niet tot minister van Buitenlandse Zaken is verheven (onder gelijktijdige benoeming tot vice-president van de Europese Commissie). Met het verdrag van Nice is wel een Politiek en Veiligheids Comité (PVC) geformaliseerd, maar dit wordt voorgezeten door het land dat het zesmaandelijks voorzitterschap van de EU bekleedt.

In plaats van Amerikaans leiderschap moet de EU het doen met collectief leiderschap en dat blijkt in praktijk moeilijk te effectueren. Delegatie van bevoegdheid door de Raad van Ministers vindt in de EU in beginsel niet plaats, maar kan in crisissituaties wel aan het PVC worden gegeven. Tot dusver is dat nog niet gebeurd. Ten slotte bezit de EU geen vergadering van nationale parlementariërs voor defensievraagstukken. De bevoegdheid hier toe van het Europees Parlement wordt betwist, met name door Frankrijk en het VK. De WEU Assemblee is in de lucht komen te hangen doordat de functies van de WEU zijn overgedragen aan de EU en er geen dialoog met een ministerieel orgaan meer plaatsvindt.

Nadat de *Helsinki Headline Goals* waren vastgesteld met een omvang vergelijkbaar met hetgeen de NAVO in



Bosnië en Kosovo had ingezet, zijn NAVO en EU 'haasje-over gaan springen'. Eerst kwam minister van Defensie Rumsfeld met de *NATO Response Force*, van aanvankelijk 20.000 man, intussen geraamd op 25.000, snel inzetbaar en robuust, geleverd door alle krijgsmacht delen en in staat te fungeren als 'insertion force'.

Daarna kwam de EU met de *battle-groups* (BG) van 1500 man, gebaseerd op de eerste autonome Europese operatie Artemis in oostelijk Congo, met een beperkte multinationaliteit en inzetbaar binnen 5-10 dagen. Sommige BG's worden door een enkel land geleverd.

Paradoxaal genoeg bestaan zowel NRF als BG's geheel uit Europese eenheden. Bovendien doet Frankrijk, evenals de andere NAVO-leden, mee aan beide formaties. Het levert de



luchtcomponent aan NRF IV en heeft ook geen probleem meer met het NAVO-commando over het ISAF-hoofdkwartier in Afghanistan. De rol van de VS bij de NRF blijft voorshands beperkt tot ad hoc faciliteiten zoals transport en satellietinformatie.

Verminderde nationale flexibiliteit

Gezien de snelle inzetbaarheid is het niet mogelijk dezelfde nationale strijdkrachten ter beschikking te stellen van beide formaties. Op zichzelf is dat geen bezwaar want niet alle 26 landen behoeven tegelijkertijd mee te doen aan iedere operatie, maar als men teveel eenheden gereed moet houden voor exclusief optreden vermindert dat wel de nationale flexibiliteit. Een zorgvuldig rotatiesysteem is dus vereist.

Overigens rijst in beide gevallen de vraag of de politieke besluitvorming

snel genoeg zal zijn om de gewenste reactietijd te halen en of men uiteindelijk toch uitkomt op een 'coalition of the willing' binnen NAVO of EU, of daarbuiten.

Een Europees Defensie Agentschap

De Europese Conventie heeft het voorstel gedaan tot oprichting van een Europees Defensie Agentschap (EDA) dat de *Western European Armaments Group and Organisation* zou vervangen. Dit voorstel is uitgevoerd. De opzet was innovatief omdat het EDA tegelijkertijd operationele behoeften zal harmoniseren, onderzoek inzake defensietechnologie zal ondersteunen, doelmatige aankoopmethoden zal bevorderen en bovendien de nakoming van aangegane verplichtingen zal evalueren.

Indien dit alles lukt, zou een gigantische stap voorwaarts zijn gezet. Voorwaarde is wel dat een duidelijke mate van verplichtendheid wordt ingevoerd, want met de huidige praktijk van vrijblijvendheid zouden deze doelstellingen een illusie blijven. Wellicht dat de druk van de industrie tot behoud van een technologische basis in een werkelijk Europese markt voor de defensiematerieel de doorslag geeft, net zoals de doelstelling van een gemeenschappelijke markt voor 1992 bevorderd is door de dreigende technologische achterstand ten opzichte van andere continenten.

In november 2005 hebben de Europese defensie-ministers een belangrijke stap gezet door een gedragscode goed te keuren voor concurrentie bij de aanbesteding van defensiematerieel binnen de EU. In april 2006 moet ieder land aangeven of het bereid is deze code te volgen.

Gestructureerde samenwerking

De Constitutie voorzag ook in de mogelijkheid van permanente gestructureerde samenwerking tussen een kleinere groep landen waarvan de militaire vermogens voldoen aan hogere militaire criteria en die op dit gebied verdergaande verbintenissen zijn aangegaan. Hiervoor was een apart protocol opgesteld, dat na de Franse en Nederlandse afwijzing van de Constitutie voorlopig de ijskast in lijkt te gaan.

Voor de *battlegroups* behoeft dit geen belemmering te zijn, maar wel voor een WEU-achtige kerngroep binnen de EU. De BG's zijn belangrijker als middel tot sneller en effectiever optreden, maar zijn op zichzelf nog geen aanzet tot gestructureerde samenwerking. Daarvoor is de multinationaliteit van deze eenheden te gering.

Wel opmerkelijk was dat vrijwel alle lidstaten wilden meedoen uit vrees buitengesloten te worden van een belangrijke samenwerkingsvorm. Dat gaf wel aan dat selectieve groepen, die bovendien over de eigen toelatingscriteria willen beslissen, altijd weerstand zullen ontmoeten.



Financiering

Bij alle vormen van intergouvernementele samenwerking geldt overigens dat men altijd buiten het verdrag kan optreden, maar dan niet in naam van de EU en zonder beroep op het Unie-budget. Voor de EDA hoopt men op synergie met de onderzoeksprogramma's van de Unie. Voor gemeenschappelijke financiering van een aantal operationele kosten heeft het EVDB het 'Athena'-systeem ontwikkeld met een sleutel volgens BNP (en dus niet uit het EU-budget). Daarmee ligt men een stap vóór op de NAVO, die nog steeds werkt via het *'costs lie where they fall'* systeem, een soort 'Dutch treat': iedereen betaalt voor zichzelf. Dat stimuleert niet tot meedoen.

Wat is er sinds 1989 echt veranderd?

In een symposium van het Benelux Universitair Centrum werd op 14

maart 2005 de vraag van veranderende veiligheid nog pregnanter gesteld: onveiligheid door niet passende antwoorden. Als de burger zijn veiligheidsbelangen onvoldoende gewaarborgd ziet, wordt hij ontevreden en onzeker.

Uit de politiek sprak Bert Koenders (PvdA) zich uit voor duidelijk kiezen. Nederland is in staat tot deelname aan het hogere geweldsspectrum, maar moet wel de inbedding in NAVO en/of EU preciseren. Hij signaleerde een spanningsveld tussen 'counter-insurgency' en het winnen van 'hearts and minds', dat vooral bij het optreden in falende staten optrad. Dan moest de politiek de tolerantiegraad ten aanzien van slachtoffers onder eigen troepen interpreteren en kreeg militair optreden een buitenlands-politieke dimensie.

Terughoudendheid

Professor De Wijk erkende dat de inzet van uitsluitend militairen vaak



niet de veiligheid verhoogde. Voor echte veiligheid was een op de situatie toegesneden aanpak belangrijker, en was meestal terughoudendheid geboden en het rekken van tijd. Naar voorbeeld van de Britse 'imperial policing' uit het verleden pleitte hij voor minimaal geweld; vermijd polarisatie,

**Links: ISAF-militairen
patrouilleren in Afghanistan**

(Foto Vojska; collectie NIMH)

**Rechts: De EU/vs-top
(juni 2005) is er onder
meer op gericht de
samenwerking tussen het
Europese en Amerikaanse
bedrijfsleven te verbeteren**

(Foto EC Audiovisual Service;
collectie NIMH)

**Onder: De schietbaan van
Pol e Khomri, Afghanistan
(oktober 2005)**

(Foto AVDD, R. Mol; collectie NIMH)



isoleer en neutraliseer de extremisten zonder een gehele groep te treffen.

Koenders was al blij wanneer de interventie niet bijdroeg aan vergroting van het conflict en zag conflictpreventie steeds meer een modewoord worden. Anderzijds zou sneller ingrij-



pen zeker een aantal genocides hebben voorkomen, met name in Rwanda en Darfur. Of, zoals Tony Blair werd aangehaald: *We have to deal with a crisis before the crisis comes to us.*

Containerbegrip

Professor Maneschijn stelde dat het begrip nationale veiligheid niet gedefinieerd is, maar wel gehanteerd wordt wanneer hij wordt geschonden. Daarmee is het een containerbegrip geworden, dat soms tegenstrijdige elementen in zich bergt. De moord op Theo van Gogh bracht op zichzelf de nationale veiligheid niet in gevaar, maar veroorzaakte wel een schokgolf van onveiligheid en nieuwe maatregelen, die op hun beurt weer leidden tot spanning tussen veiligheid en vrijheid.

Als reactie op dit interessante symposium trok generaal Van Kappen de conclusie dat vredesoperaties per definitie uiterst riskant blijven omdat het geweldsniveau uiterst snel kan fluctueren. Daarom was hij tegen eenheden, zoals in de Scandinavische landen worden gevormd, die alleen voor traditionele *peacekeeping* geschikt zijn en niet kunnen optreden bij escalatie wanneer het op specifieke militaire vaardigheden aankomt.

Generaal Schouten vulde aan dat een conflict pas gestabiliseerd kan worden wanneer er eerst iets gebeurd is dat met militaire middelen onder controle is gebracht.

Discussies zoals deze tonen aan dat het bepalen van onze nationale belangen een eerste vereiste is. Vervolgens zullen die belangen moeten worden uitgelegd op een constructieve wijze, zonder angstgevoelens te verhogen. De 'oorlog tegen terrorisme' is niet te winnen – en is ook geen oorlog – net zo min als de strijd tegen criminaliteit.

Maar de effecten moeten wel binnen de perken blijven. De krijgsmacht heeft daarbij een rol, maar samen met andere diensten in de veiligheidssfeer.

Andere veiligheidsdiensten

Interne en externe veiligheid worden door het terrorisme steeds meer verbonden, maar dan zullen alle betrokken diensten (zoals de AIVD, de MIVD, enzovoort) beter moeten samenwerken. Dat is thans onvoldoende het geval. Moet dit leiden tot een minister van Veiligheid? Minister van Staat Korthals Altes was daar niet voor. Hij zag het ministerie van Binnenlandse Zaken als vriendelijk voor de burger, het ministerie van Justitie daarentegen als de strenge overheid. Die twee functies waren beter gescheiden te houden en dat gold zeker voor het Openbaar Ministerie.

Toch bleef er twijfel of deze overheid wel voldoende georganiseerd was om bij nieuwe calamiteiten – zowel intern als extern – voldoende snel en effectief te kunnen optreden.