

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@boomamsterdam.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

Waarom geweld sinds de Koude Oorlog wereldwijd is afgenomen

Dit artikel gaat over mondiale trends in politiek geweld. In het eerste deel analyseert Mack, op basis van empirische gegevens, de trends die zichtbaar zijn sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog. Opvallende constatering is onder andere dat sinds de beëindiging van de Koude Oorlog het aantal conflicten flink is afgenomen. In het tweede deel doet Mack een speculatieve poging de trends van de afgelopen decennia in verschillende scenario's te extrapoleren naar de toekomst.

door Andrew Mack

Directeur van het Human Security Centre aan het Liu Instituut voor Mondiale Kwesties van de Universiteit van British Columbia (Canada). Daarvoor is hij gast-hoogleraar geweest bij het programma Humanitair Beleid aan Harvard University (2001). Hij was verder twee en een half jaar Directeur Strategische Planning van het Executive Office van secretaris-generaal Kofi Annan bij de Verenigde Naties van 1998-2001.

DEEL I TRENDS

WAT GEBEURDE ER NA DE KOUDE OORLOG?

Na het einde van de Koude Oorlog vertoonde het aantal gewelddadige conflicten dat overal ter wereld werd uitgevochten, al snel een daling: tussen 1992 en 2005 van ongeveer 40 procent. Deze verrassende ontwikkeling volgde op bijna vier decennia van onmiskenbare toename.¹ Het aantal conflicten met de hoogste intensiteit — 1000 of meer doden per jaar — daalde in de periode na 1992 zelfs met 80 procent.

De daling van het aantal gewapende conflicten na de Koude Oorlog

maakt deel uit van een ruimer patroon van verminderd politiek geweld, dat tot dusver nauwelijks aandacht heeft gekregen van media, beleidsmakers en onderzoekers. Er zijn verschillende andere belangrijke veranderingen in de periode die volgde op de Koude Oorlog, zoals:

- * het aantal genociden en andere vormen van massamoord, daalde tussen 1989 en 2005 met 90 procent;
- * oorlogen tussen landen, die meestal veel meer doden hebben veroorzaakt dan interne conflicten binnen een land en die verhoudingsgewijs altijd zeldzaam zijn geweest, vormen nu minder dan 2 procent van alle gewapende conflicten (en eerder dichter bij 0 procent in 2004 en 2005);
- * het aantal militaire machtsovernames en pogingen daartoe, vertoont een grote daling sinds 1963. In dat jaar waren er 25 coups of coup pogingen, in 2005 waren het er 3.

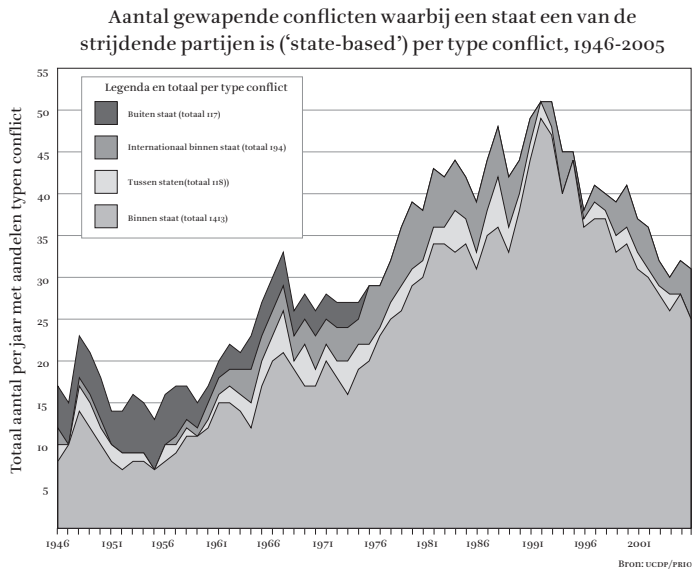
Zelfs in sub-Sahara Afrika (zwart Afrika) zijn er signalen van tastbare vooruitgang. Tussen 2002 en 2005 is het aantal gewapende conflicten in de regio met een regering als één van de strijdende partijen, meer dan gehalveerd: van 13 naar 5. Er zijn momenteel niet alleen minder oorlogen, ze zijn ook aanzienlijk minder dodelijk geworden in de afgelopen vijf decennia, zoals verderop in dit artikel zal worden aangetoond. Hoewel het soms uiterst lastig is om nauwkeurige gegevens over oorlogsdoden te achterhalen, zoals blijkt uit de huidige discussies over het aantal slachtoffers in Irak, kan er geen twijfel bestaan over de richting van de trend in de afgelopen vijftig

jaar. Hieronder zal nader worden ingegaan op statistische gegevens over aantallen doden.

Dit artikel bevat gegevens over politiek geweld tot het einde van 2005. De gebeurtenissen van 2006 herinneren ons er echter aan, dat er op het mondiale veiligheidsfront geen reden is voor zelfgenoegzaamheid. In dat jaar laaide het politieke

Oorlogen tussen landen vormen nu minder dan 2 procent van alle gewapende conflicten

geweld op — of werd intenser — in Sri Lanka, Pakistan, Bangladesh, Afghanistan, Palestina, Libanon, Oost-Timor, Nigeria, de Centraal Afrikaanse Republiek en Burundi. Tegen het einde van dat jaar waaide de crisis in Darfur over naar Tsjaad, braken er gevechten uit tussen Ethiopië en de Unie van Islamitische Hoven in Somalië, terwijl het sektarische geweld in Irak bleef escaleren, zonder dat er ook maar iets wees op het naderbij komen van een oplossing.



Figuur 1

MONDIALE TRENDS IN GEWAPENDE CONFLICTEN

Zoals Figuur 1 duidelijk maakt, verschilt de trend in het aantal gewapende conflicten tijdens de Koude Oorlog radicaal van de trend erna.

Figuur 1 geeft de trend weer in gewapende conflicten waarbij een staat één van de strijdende partijen is (*state-based conflicts*). De gegevens zijn afkomstig van het Conflict Data Program van de Universiteit van Uppsala en het International Peace Research Institute in Oslo. Om als een conflict te worden meegeteld, moet er sprake zijn van 25 of meer oorlogsdoden in een kalenderjaar en de strijdende partijen moeten identificeerbaar zijn. De drempel van 25 doden is lager dan die van andere datasets van conflicten, wat betekent dat de dataset van Uppsala/PRIO meer conflicten bevat dan datasets met een hogere drempel voor het aantal oorlogsdoden.

Merk op dat Figuur 1 naast conflicten binnen een staat (*intrastate*, tussen een staat en één of meer binnenlandse actoren) en conflicten tussen twee of meer staten (*interstate*) ook twee andersoortige conflicten aangeeft. Ten eerste de zogenoemde *extra-state*-conflicten, die worden uitgevochten tussen een staat en een andersoortige actor, afkomstig van buiten het territorium van die staat. Het gaat hier in essentie om de koloniale bevrijdingsoorlogen die in het midden van de jaren vijftig bijna de helft van het aantal gewapende conflicten uitmaakten. Sinds de jaren zeventig zijn deze

conflicten niet meer voorgekomen. Ten tweede zijn er de zogenoemde ‘geïnternationaliseerde conflicten binnen staten’ (*internationalized intrastate*), waarbij een staat of een andere gewapende groepering — of allebei — externe militaire steun ontvangt van een andere staat. Hoewel er relatief weinig van deze conflicten zijn geweest, hebben veel ervan wel zeer hoge aantallen dodelijke slachtoffers geëist.

Het is van belang aan te tekenen dat Figuur 1 verwijst naar het aantal gewapende conflicten, niet naar het aantal staten waar zich conflicten afspeelen. Er kunnen zich binnen de grenzen van een staat diverse conflicten voordoen in een bepaald jaar, denk bijvoorbeeld aan India en Birma. De trendlijn voor in conflicten verwickelde staten vertoont echter veel gelijkenis met de trendlijn voor conflicten.

Het tijdperk van de Koude Oorlog, door sommige experts omschreven als de Lange Vrede, was de langste periode zonder oorlog tussen de voornaamste mogendheden in honderden jaren. Maar diezelfde periode was allesbehalve vreedzaam voor de rest van de wereld, want vanaf het einde van de Tweede Wereldoorlog tot het einde van de Koude Oorlog was er maar liefst sprake van een verdrievoudiging van het aantal conflicten.

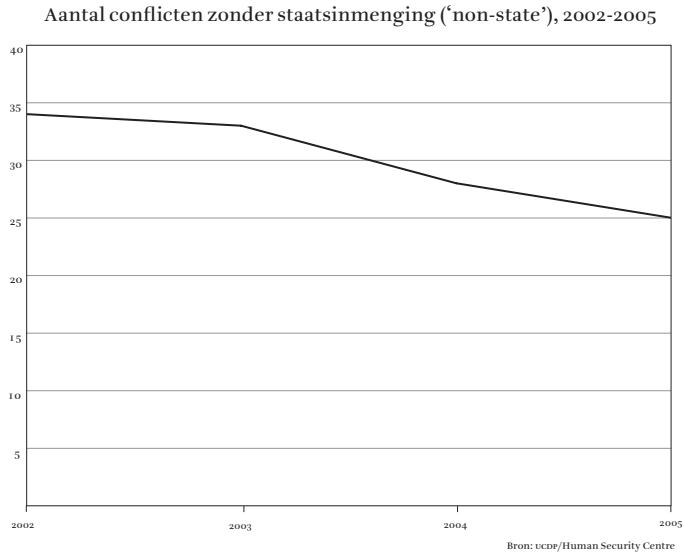
Figuur 1 laat overtuigend zien dat sinds het einde van de Koude Oorlog veruit de meeste gewapende conflicten vallen in de categorie *intrastate* (vaak burgeroorlogen genoemd). Dit type is verantwoordelijk voor zowel het grootste deel van de toename van het aantal conflicten tot aan het einde van de Koude Oorlog, als de meeste conflicten tijdens de daarop volgende afname.

Hoewel het wetenschappelijke onderzoek van de afgelopen halve eeuw zich vooral heeft geconcentreerd op gewapende conflicten tussen staten, hebben zulke conflicten, zoals deze gegevens laten zien, altijd maar een klein gedeelte van alle oorlogen uitgemaakt.

CONFLICTEN ZONDER STAATSINMENGING

De meeste datasets over conflicten tellen alleen oorlogen waarbij een regering één van de strijdende partijen is. Maar zo’n benadering schenkt geen aandacht aan conflicten tussen gemeenschappen, strijd tussen krijgsheren en clans, dan wel iedere vorm van collectief gewapend geweld zonder bemoeienis van regeringen.

Omdat het Human Security Centre van de Universiteit van British Columbia een meer geïntegreerd beeld van gewapende conflicten op mondiale schaal wil kunnen bieden, gaf het opdracht aan het Conflict Data Program van de Universiteit van Uppsala om gegevens te verzamelen over



Figuur 2

deze conflicten zonder staatsinmenging, die voorheen niet werden geregistreerd. De resultaten van de eerste vier jaar zijn te zien in Figuur 2.

Deze categorie van *non-state*-conflicten wordt in de gegevens over trends in conflicten in Figuur 1 volledig genegeerd. Echter, in 2002 waren er feitelijk meer van zulke conflicten dan van die waarin een staat één van de strijdende partijen is: 34 versus 32. Na 2002, zoals de nieuwe gegevens laten zien, is er sprake van een dalende trend van ongeveer 26 procent. De veruit grootste daling vond plaats in sub-Sahara Afrika, waar het aantal conflicten zonder staatsinbreng afnam van 24 tot 14. Als in deze periode de niet aan staten (*non-state*) en wel aan staten (*state-based*) gelieerde

Ondanks Irak, Afghanistan en Darfur lijkt de algemene dalende trend in het aantal gewapende conflicten zich door te zetten

conflicten bij elkaar worden opgeteld, dan is er een verandering van in totaal 64 conflicten in 2002 naar 56 in 2005, een daling van 12,5 procent.

Met andere woorden, ondanks Irak, Afghanistan, Darfur en de andere bloedige conflicten die prominent in de media aan de orde komen, lijkt de algemene dalende

trend in het aantal gewapende conflicten — zoals gerapporteerd in het Human Security Report van 2005 — zich door te zetten. En zoals we hieronder

zullen zien, houdt ook de daling van het aantal dodelijke slachtoffers van gewapende conflicten aan.

WAAROM ZIJN ER TEGENWOORDIG MINDER CONFLICTEN?

Er zijn verschillende redenen voor de afname van het aantal gewapende conflicten sinds het einde van de Koude Oorlog.

Ten eerste zorgde het einde van het kolonialisme binnen het internationale stelsel voor het wegvallen van een belangrijke bron van politiek geweld. In sommige gevallen werden de gewelddadige antikoloniale gevechten vervangen door strijd om de macht in de nieuwe postkoloniale staten, maar veel van deze conflicten waren aan het einde van de jaren tachtig opgelost.

Ten tweede leidde het einde van de Koude Oorlog, die aan de basis stond van ongeveer eenderde van alle conflicten in de periode na 1945, tot het wegvallen van een andere bron van conflict binnen het internationale stelsel.² Een belangrijke oorzaak van ideologische rivaliteit verdween simpelweg. Nadat Washington en Moskou ophielden met het stimuleren van 'oorlog bij volmacht' in ontwikkelingslanden, vervlogen ook de overgebleven resten van oorlogsdreiging tussen de grootmachten.

In het kielzog van het einde van de Koude Oorlog bleek echter een niet eerder vertoonde plotselinge toename van internationale daadkracht een cruciale factor te zijn. Deze actieve betrokkenheid was gericht op het beëindigen van bestaande oorlogen en het voorkomen van het weer oplaaien van oude conflicten. Onder aanvoering van de VN, die zich bevrijd voelde van de politieke ketenen van de rivaliteit tussen beide grootmachten, kreeg deze daadkracht onder meer gestalte in:

- * Een zesvoudige toename van het aantal preventieve diplomatieke missies van de VN (bedoeld om oorlogen te voorkomen) tussen 1990 en 2002: van 1 naar 6.
- * Een vijfvoudige toename van het aantal VN-vredesmissies (bedoeld om een einde te maken aan bestaande conflicten) tussen 1989 en 2002: van 3 naar 15.
- * Een viervoudige toename van het aantal VN-vredesoperaties tussen 1987 en 1999: van 5 naar 20. Deze operaties zijn onder meer gericht op het verkleinen van het risico van nieuwe oorlogsuitbraak.
- * Een twaalfvoudige toename van projecten als 'Vrienden van de secretaris-generaal' tussen 1989 en 2004: van 3 naar 36. Deze projecten zijn bedoeld om lokale actoren te ondersteunen bij het beëindigen of voorkomen van conflicten.

De VN handelde hierbij uiteraard niet alleen. Wereldbank, donorlanden, regionale organisaties en duizenden ngo's hebben nauw met de VN-instellingen samengewerkt, en vaak hebben zij ook los van de VN een rol gespeeld. In de meeste gevallen was echter de VN, de enige internationale organisatie met een mondiaal veiligheidsmandaat, de leidende partij.

Het is niet eenvoudig om vast te stellen of de toegenomen inspanningen om oorlogen te beëindigen werkelijk de afname van gewapende conflicten hebben veroorzaakt, of dat zij die slechts hebben begeleid. Een groeiende hoeveelheid bewijsmateriaal, ontleend aan kwantitatieve studies en case-studies, toont evenwel aan dat zulke initiatieven inderdaad de kans op duurzame vredesovereenkomsten kunnen vergroten.³

Het succescijfer van veel van deze activiteiten was niet bijzonder indrukwekkend. Zo hadden veel VN-vredesoperaties ongeschikte mandaten of inadequate middelen, terwijl de leiding van sommige operaties onbekwaam was. Maar zelfs een laag slagingspercentage betekende al een grote vooruitgang vergeleken bij de Koude Oorlogperiode, toen zulke activiteiten vooral schitterden door afwezigheid. Bovendien zijn de jaarlijkse kosten van deze initiatieven voor de internationale gemeenschap bescheiden geweest. De VN-vredesoperaties kosten momenteel minder dan 1 procent van de jaarlijkse mondiale militaire uitgaven — en minder dan de Verenigde Staten in één maand aan de strijd in Irak spendeert.

ANDERE VERKLARINGEN VOOR DE DALING VAN HET AANTAL GEWAPENDE CONFLICTEN SINDS HET EINDE VAN DE KOUDE OORLOG

De neerwaartse trend in politiek geweld op mondiale schaal, die vanaf de vroege jaren negentig heeft plaats gevonden, kan niet worden verklaard uit verschuivingen in traag veranderende 'structurele' factoren, zoals het inkomen per hoofd van de bevolking, economische groeipercentages, demografische cijfers of democratisering, factoren die centraal staan in veel hedendaags onderzoek naar de oorzaken van oorlog.⁴ Structurele verandering is simpelweg niet significant of wijdverbreid genoeg geweest om de sterkte van de mondiale daling van het aantal gewapende conflicten sinds het einde van de Koude Oorlog te verklaren.

In Oost- en Zuidoost-Azië is de daling van het aantal gewapende conflicten echter al aan het eind van de jaren zeventig ingezet. Die verandering wordt in verband gebracht met de beëindiging van buitenlandse interventies die waren gemotiveerd door de rivaliteit van de Koude Oorlog, alsmede met de uitzonderlijke economische groei en de in toenemende mate inclusieve democratiseringsprocessen, die intussen meer dan dertig jaar kenmerkend zijn voor deze regio.

Dwang kan eveneens een doelmatig middel zijn om het aantal gewapende conflicten binnen een land te verminderen, tenminste op korte en middellange termijn, hoewel het nauwelijks een recept is voor stabiliteit op lange termijn. Zo begon in het Midden-Oosten en Noord-Afrika de daling van het aantal gewapende conflicten aan het eind van de jaren tachtig, vijf jaar eerder dan de mondiale daling. Maar deze verandering had weinig te maken met vredesluiting, economische groei of democratisering. In plaats hiervan was het vooral te danken aan de effectieve onderdrukking van gewelddadige binnenlandse opstanden in Egypte, Syrië, Algerije, Tunesië en elders in de regio. De literatuur over burgeroorlogen laat zien dat krachtige autoritaire staten, die veel voorkomen in het Midden-Oosten, verhoudingsgewijs minder aan gewapende conflicten onderhevig zijn dan zogenoemde anocratieën, landen met een regeringsvorm die noch geheel autoritair is, noch democratisch, maar veelal bestaat uit een vluchtig mengsel van beide.⁵

IS DE DALING VAN OORLOGSVOERING TE DANKEN AAN DE BEËINDIGING VAN MEER, DAN WEL HET BEGIN VAN MINDER CONFLICTEN?

Conflictonderzoekers zijn bekend met het feit dat het aantal oorlogen is gedaald vanaf het einde van de Koude Oorlog, maar in de publieke opinie leeft juist de gedachte dat de jaren negentig worden gekenmerkt door het uitbarsten van talloze nieuwe conflicten wereldwijd. Deze gangbare opvatting is deels correct. Er was inderdaad sprake van een plotselinge groei van het aantal conflicten tijdens de politieke chaos die volgde op het uiteenvallen van de Sovjet-Unie en de beëindiging van de aan de supermachten gelieerde rivaliteit in ontwikkelingslanden. In de jaren negentig braken er zelfs twee keer zo veel conflicten uit als in de jaren tachtig, wat suggereert dat eventuele pogingen tot preventiebeleid in deze periode jammerlijke mislukkingen waren. In dit decennium was evenwel het aantal conflictbeëindigingen groter dan het aantal nieuwe oorlogen, wat suggereert dat wat de VN vredessluiting noemt, mogelijk in toenemende mate succesvol is gebleken.

Er is, met andere woorden, minder oorlog vandaag de dag omdat er meer oorlogen zijn opgehouden, niet omdat er minder zijn begonnen. Het percentage nieuwe oorlogen tussen 2000 en 2005 is zelfs op een hoger niveau gebleven dan in de jaren zeventig en tachtig, maar het aantal beëindigde oorlogen is relatief groter. In de eerste zes jaar van het nieuwe millennium is er sprake van een gemiddelde netto daling per jaar van 1,5 in de categorie gewapende conflicten die aan een staat zijn gelieerd (het aantal conflictbeëindigingen minus het aantal begonnen conflicten). Als deze

ontwikkeling in hetzelfde tempo aanhoudt, dan is mondiaal gezien het aantal aan een staat gelieerde conflicten over tien jaar gehalveerd.

HOE GEWAPENDE CONFLICTEN OPHOUDEN

De manier waarop conflicten ophouden, is in de jaren negentig eveneens aanzienlijk veranderd. Tijdens de Koude Oorlogsperiode eindigden twee keer zo veel oorlogen in een overwinning als in een op onderhandeling gebaseerde uitkomst. Tijdens de jaren negentig was het omgekeerde het geval, met 42 oorlogen die werden beëindigd op grond van onderhandeling tegenover 23 die eindigden in victorie voor één van de partijen.⁶ Deze trend heeft zich in het nieuwe millennium doorgezet: tussen 2000 en 2005 lag het aantal oorlogseindes gebaseerd op onderhandeling, vier keer zo hoog in plaats van twee keer.

Deze opmerkelijke verandering wijst erop dat de internationale gemeenschap het sluiten van vrede veel serieuzer is gaan nemen — en met resultaat. Er is echter een keerzijde aan oorlogen die na onderhandeling

*De internationale
gemeenschap is het sluiten
van vrede veel serieuzer gaan
nemen — en met resultaat*

worden afgesloten: ze duren bijna drie keer zo lang als oorlogen die in een overwinning eindigen en het is twee keer zo waarschijnlijk dat er binnen vijf jaar sprake zal zijn van nieuwe gevechten.

In een veelgeciteerd artikel in *Foreign Affairs* uit 1999 verwijst

Edward Luttwak naar de instabiliteit van op onderhandeling gebaseerde akkoorden en houdt hij een pleidooi tegen het streven naar bemiddeling omdat oorlogen hierdoor langer duren.⁷ Volgens hem wordt een staakt-het-vuren doorgaans door de strijdende partijen gebruikt om te herbewapenen en vervolgens weer door te vechten, met als gevolg dat het behalen van de uiteindelijke overwinning wordt uitgesteld, terwijl zo'n overwinning juist de beste basis vormt voor het bereiken van stabiele vrede. De internationale gemeenschap moet volgens hem oorlogen dan ook 'laten uitbranden' in plaats van ze te willen oplossen door goedbedoelde bemiddelingspogingen met een averechts effect.

Het advies van Luttwak om 'oorlogen een kans te geven' lijkt te worden ondersteund door de nieuwe gegevens van de Universiteit van Uppsala over conflictbeëindiging.⁸ Maar de centrale aanname waarop zijn stelling is gebaseerd — namelijk dat door het achterwege laten van bemiddelingspogingen gewapende conflicten in korte tijd vanzelf zullen uitdoven — blijkt onjuist. De reden dat veel conflicten zo lang duren is dat geen van

beide partijen op het slagveld weet te domineren. In veel gevallen is het behalen van een al dan niet gewenste overwinning geen optie. En waar militaire oplossingen niet mogelijk zijn, is het streven naar een akkoord gebaseerd op bemiddeling mogelijk de enige weg naar vrede. Strijdlustige partijen worden gewoonlijk bemiddelaars als zij te maken krijgen met een ‘patstelling die aan beide kanten pijn doet’ — een situatie waarin geen van beide partijen de overhand kan krijgen, maar die wel gepaard gaat met aanzienlijke wederzijdse verliezen.⁹

In de turbulente jaren negentig werden op onderhandeling gebaseerde akkoorden minder stabiel, wat wil zeggen dat de kans toenam dat een bepaald conflict opnieuw uitbrak.¹⁰ Tijdens dit decennium begon 43 procent van alle door onderhandeling beëindigde conflicten binnen vijf jaar opnieuw, terwijl datzelfde gold voor slechts 9 procent van de conflicten die in een overwinning waren geëindigd. Vijf jaar zonder nieuwe uitbraak is de standaardmaat voor het succes van een overwinning of uitonderhandeld akkoord. Tijdens de periode van de Koude Oorlog lag het gemiddelde slagingspercentage van het veel lagere aantal op onderhandeling gebaseerde akkoorden op slechts 16 procent.

Veel van de onderhandelde akkoorden die in deze periode zijn ondertekend, werden niet goed ontworpen, slecht uitgevoerd en minimaal ondersteund — vandaar hun geringe slagingspercentage. Maar louter het aantal nieuwe akkoorden is al meer dan genoeg om het effect van het toegenomen aantal mislukkingen te compenseren. In de jaren negentig waren 24 van de 42 uitonderhandelde akkoorden een succes (wat betekent dat het conflict niet binnen vijf jaar opnieuw uitbrak). Dit impliceerde dat, ondanks het grote aantal mislukkingen, het aantal van 24 geslaagde akkoorden tijdens dit decennium nog altijd drie keer zo hoog lag als het gemiddelde voor elk decennium van de Koude Oorlog.

Het is niet verrassend dat de categorie conflictbeëindigingen met de grootste kans op mislukking, de categorie van conflicten is die noch in een overwinning eindigen, noch in een vredesakkoord, maar waar de gevechten simpelweg uitdoven, dan wel onder de drempel van vijftientig oorlogsdoden per jaar uitkomen. Deze vorm van beëindiging heeft noch de voordelen van een overwinning, noch die van een uitonderhandeld akkoord.

Het is te vroeg voor definitieve conclusies over de stabiliteit van de akkoorden die na 2000 zijn ondertekend. Maar er zijn aanwijzingen dat uitonderhandelde akkoorden mogelijk stabielere worden. In de zes jaar sinds het begin van 2000 tot het einde van 2005 zijn maar 2 van de 17 onderhandelde overeenkomsten mislukt (of 11,8 procent). Onder de onderhandelde akkoorden in deze periode zijn tien vredesakkoorden, en geen ervan is tot dusver op een mislukking uitgelopen.

Hoewel de daling van het aantal gewapende conflicten sinds het einde van de Koude Oorlog geleidelijk op bredere schaal als feit wordt geaccepteerd, blijft er een aanzienlijke scepsis bestaan over het aanhouden van de positieve trend van de afgelopen twaalf jaar.

ZIJN DE OORLOGEN VAN VANDAAG HARDNEKKIGER DAN DIE UIT HET VERLEDEN?

Diverse onderzoekers geloven dat de eenvoudig op te lossen conflicten in de meeste gevallen ook zijn beëindigd en dat alleen de hardnekkigste zijn overgebleven.¹¹ Als dit inderdaad zo is, dan is de implicatie helder en ontmoedigend: de daling van het politieke geweld in de wereld vanaf het einde van de Koude Oorlog is mogelijk ten einde.

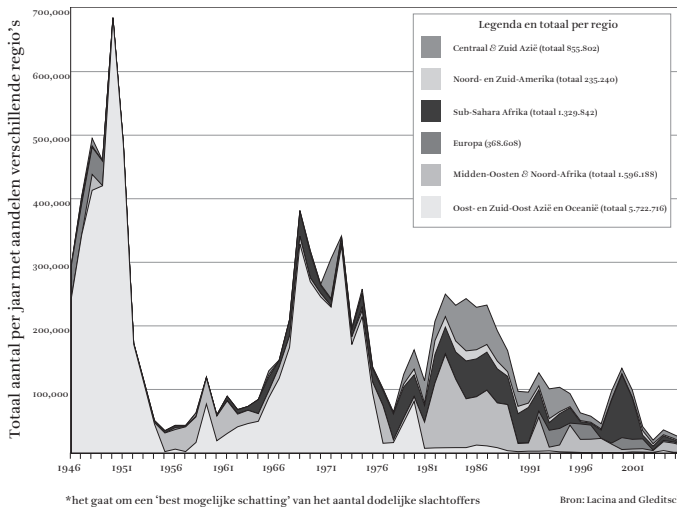
Hoewel een oplossing voor een aantal zeer langdurende conflicten — zoals die in Israël/Palestina, Colombia, Sri Lanka en Birma — nog steeds ver weg lijkt, zijn sinds het einde van de Koude Oorlog andere conflicten die hopeloos hardnekkig schenen te zijn, wel degelijk beëindigd. Hiertoe behoren de oorlogen in Oost-Timor, Atjeh, Angola, Liberia, Sierra Leone, zuidelijk Soedan, Peru en recentelijk Nepal. Andere conflicten laten een grote daling van het geweldsniveau zien (Algerije en de Democratische Republiek Kongo bijvoorbeeld), of ze lijken tot een soort van oplossing te komen (zoals Burundi, noordelijk Oeganda en wellicht Tsjetsjenië eveneens).

De dataset van de Universiteit van Uppsala met nieuwe beëindigingen, biedt bovendien weinig statistisch bewijs ter ondersteuning van de stelling dat oorlogen hardnekkiger aan het worden zijn. Van de 31 conflicten die in 2005 werden uitgevochten, duurde slechts 29 procent al tien jaar of langer en verdiende dus het label 'hardnekkig'. Nog eens 29 procent bestond minder dan een jaar, terwijl 42 procent tussen één en tien jaar oud was. Het feit dat 71 procent van de huidige conflicten minder dan tien jaar aan de gang is, wijst erop dat 'hardnekkigheid' geen onoverkomelijke belemmering voor het boeken van verdere vooruitgang hoeft te zijn.

OORLOGEN ZIJN MINDER DODELIJK EN MINDER TALRIJK GEWORDEN

Sommige experts menen dat de oorlogen in het tijdperk na de Koude Oorlog dodelijker zijn geworden, maar hiervoor bestaat geen bewijs. Feitelijk gezien is het aantal oorlogsdoden zelfs al langer aan het dalen dan het aantal gewapende conflicten. Zoals Figuur 3 laat zien, is het aantal mensen dat wordt gedood in conflicten die aan staten zijn gelieerd, sinds het begin van de jaren vijftig fors gedaald, zij het niet stelselmatig. Deze daling is te meer opvallend als men de verdrievoudiging van de wereldbevolking erbij

Aantal gerapporteerde, codificeerbare dodelijke slachtoffers van gewapende conflicten waarbij een staat een van de strijdende partijen is, 1946-2005*



Figuur 3

zou betrekken, dat wil zeggen, als we het aantal doden op het slagveld zouden relateren aan de wereldbevolking.

Het gemiddelde aantal doden op het slagveld (*battle-deaths*) per conflict per jaar – wat de beste maatstaf is voor de dodelijkheid van oorlogsvoering – bedroeg 38.000 in 1950 en slechts 700 in 2005, een daling van 98 procent.

Aan het einde van de jaren veertig en in de jaren vijftig, zoals Figuur 3 laat zien, vielen de meeste dodelijke slachtoffers van oorlog in Oost-Azië, waarbij de Chinese Burgeroorlog en de Koreaanse Oorlog voor het overgrote

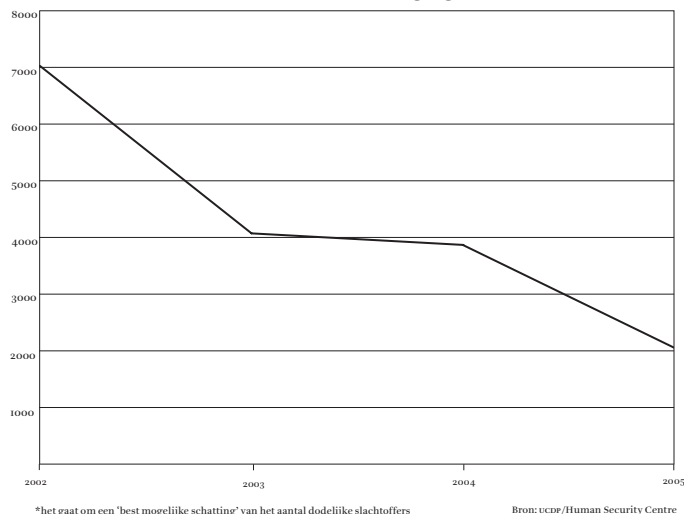
deel van de slachtoffers verantwoordelijk waren. In de jaren zestig en zeventig was Zuidoost-Azië het dodelijkste strijdtoneel ter wereld, vooral door de oorlogen in Indochina. In de jaren tachtig waren oorlogsdoden evenrediger verdeeld over de wereld, hoewel de meeste

Vandaag is Irak veruit het dodelijkst qua aantal oorlogsslachtoffers

slachtoffers in het Midden-Oosten, sub-Sahara Afrika en Centraal- en Zuid-Azië vielen. Aan het eind van de jaren negentig vielen er meer dodelijke oorlogsslachtoffers in sub-Sahara Afrika dan in de rest van de wereld bij elkaar opgeteld. Sindsdien is er sprake van een sterke daling.

Vandaag is Irak veruit het dodelijkst qua aantal oorlogsslachtoffers, inclusief de burgerslachtoffers die het gevolg zijn van 'zijdelingse schade'

Aantal gerapporteerde, codificeerbare dodelijke slachtoffers van gewapende conflicten zonder staatsinmenging, 2002-2005*



Figuur 4

(*collateral damage*). Niet meegeteld als oorlogsdoden (*battle-deaths*) zijn de met opzet gedode burgers en de zogenoemde 'indirecte doden', die omkomen door ziekte of ondervoeding als gevolg van de oorlogsomstandigheden. Hierna wordt nader ingegaan op zowel het opzettelijke geweld tegenover burgers als het verschijnsel van 'indirecte doden'.

DODELIJKE SLACHTOFFERS IN 'non-state'-CONFLICTEN

Wat kan men zeggen over dodelijke slachtoffers in de categorie oorlogen die niet zijn gebaseerd op inmenging van één of meer staten? Hoewel er nu alleen over vier jaar gegevens beschikbaar zijn (2002-2005), wijzen de schattingen van aan strijd gerelateerde dodelijke slachtoffers in conflicten waaraan geen staten deelnemen, op een sterke daling (zie Figuur 4). De daling van aan gevechten gerelateerde doden bedraagt hier zelfs 71 procent. De geanalyseerde periode is echter nog te kort om zekere conclusies te kunnen trekken over deze trends (er zullen uiteindelijk met terugwerkende kracht gegevens worden verzameld tot 1989).

VERKLARING VAN DE DALING VAN DODELIJKE OORLOGSSLACHTOFFERS

De krachtige groei van de internationale, op vrede gerichte inspanningen na de Koude Oorlog draagt bij aan de verklaring van de erop volgende da-

ling van het aantal gewapende conflicten, maar verklaart niet waarom zij sinds het begin van de jaren vijftig zo veel minder dodelijk zijn geworden. De verklaring daarvoor lijkt te zijn gerelateerd aan veranderingen in de manier van oorlogsvoering en mogelijk aan de sterke groei van het aantal mensen dat door gewapende conflicten van huis en haard wordt verdreven.

Tijdens de periode van de Koude Oorlog werden veel oorlogen gekenmerkt door grote legers en zware conventionele wapens, en burgeroorlogen gingen veelal gepaard met de inzet van veel militaire middelen. Door deze oorlogen zijn honderdduizenden omgekomen, en soms zelfs miljoenen. In de overgrote meerderheid van de huidige oorlogen gaat het echter om conflicten met een lage intensiteit, die meestal met kleine en lichte wapens worden uitgevochten. Daarbij staan zwakke regeringslegers doorgaans tegenover slecht getrainde rebellen en is er zelden sprake van grootschalige militaire confrontaties. In veel gevallen (tot 40 procent in de afgelopen twee decennia) gaat het om opstanden op het platteland in randgebieden. Deze conflicten blijven voortslepen, met relatief weinig slachtoffers omdat ook slecht bewapende rebellen veelal in staat zijn om te ontkomen aan zwakke regeringslegers. Hoewel deze conflicten vaak gewelddadig zijn, vallen er relatief weinig slachtoffers in vergelijking met de grote oorlogen ten tijde van de Koude Oorlogsperiode — eerder honderden of duizenden slachtoffers in plaats van tien- of honderdduizenden.

Het kleine aantal oorlogen die door de vs en haar bondgenoten met hightechwapens wordt gevoerd tegen relatief zwakke partijen met conventionele wapens, vormen een uitzondering op deze tendens. Tot deze categorie behoren de Eerste Golfoorlog, Kosovo, Afghanistan en de door de vs geleide bezetting van Irak in 2003. Deze oorlogen waren snel voorbij en telden verhoudingsgewijs weinig slachtoffers. In Irak werd de conventionele overwinning op het regime van Saddam Hoessein echter gevolgd door een in toenemende mate dodelijke stadsguerrilla tegen het bezettingsleger en de regering, en recentelijk een sektarische burgeroorlog. De grote voordelen van de met hightechwapens uitgeruste strijdkrachten van de vs op het conventionele slagveld vallen grotendeels weg bij verzet en opstand in grote steden.

DODELIJKE AANSLAGEN OP BURGERS

Zoals hierboven aangegeven, bevat geen van de datasets over oorlogsdoelen cijfers over de doelbewuste afslachting van ongewapende burgers. Bijna alle datasets over conflicten behandelen zulke moordpartijen als *sui generis*, niet in het minst omdat sommige ervan plaatsvinden buiten de context van een gewapend conflict, maar ook omdat ‘conflict’ mili-

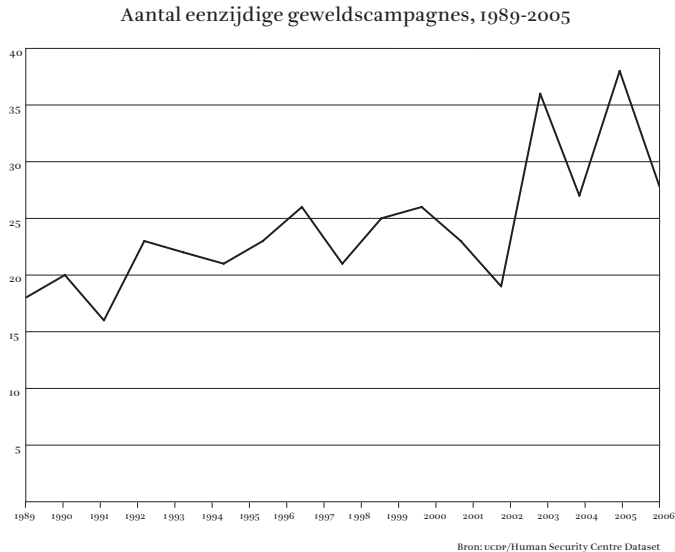
taire betrokkenheid en gevechtshandelingen impliceert, in plaats van het simpelweg doden van hen die niet in staat zijn om zichzelf te verdedigen.

In de VN en andere internationale organisaties, alsmede onder veel mensenrechten- en humanitaire activisten, bestaat geen twijfel over het feit dat het opzettelijk treffen van burgers is toegenomen sinds het einde van de Koude Oorlog. Eén van meest aangehaalde cijfers op dit gebied is dat tegenwoordig zelfs 90 procent van de dodelijke slachtoffers in gewapende conflicten burger is, vergeleken met 50 procent ten tijde van de Tweede Wereldoorlog en slechts 5 procent in de Eerste Wereldoorlog. Er is echter nooit bewijs geleverd voor het gegeven van 90 procent dodelijke burgerslachtoffers — ook al komt men de claim regelmatig tegen in VN-documenten en wetenschappelijke artikelen. Het bestaande bewijsmateriaal suggereert dat het feitelijke percentage veel lager ligt. Volgens het *Conflict Data Program* van de Universiteit van Uppsala, dat de meest omvattende en actuele gegevens over gewapende conflicten genereert, is 30 tot 60 procent van de doden door geweld in hedendaagse gewapende conflicten burger.¹²

We weten deels zo weinig over aantallen burgerslachtoffers in de huidige oorlogen, omdat er geen internationaal agentschap is dat officiële gegevens over politiek geweld verzamelt. En in het geval dat regeringen wel gegevens over gevoelige veiligheidskwesties verzamelen, zijn zij zelden bereid om die met de buitenwacht te delen. Wanneer de secretaris-generaal van de VN zijn jaarlijkse rapport over de Bescherming van Burgers voor de Veiligheidsraad opstelt, kan hij derhalve niet weten of er meer of minder burgers in de wereld zijn gedood dan een jaar eerder. Zonder zulke informatie weet echter niemand of het VN-beleid daadwerkelijk zijn vruchten afwerpt.

In reactie op de behoefte aan betrouwbare gegevens over trends in het aantal slachtoffers van doelbewust georganiseerd geweld tegen burgers, heeft het *Human Security Centre* het *Conflict Data Program* van de Universiteit van Uppsala opdracht gegeven om de ontbrekende gegevens te verzamelen. Dit heeft geresulteerd in een dataset van burgerslachtoffers van georganiseerd geweld voor de periode 1989-2005.¹³ Uppsala verwijst naar het opzettelijk doden van burgers als ‘eenzijdig geweld’, een term die aangeeft dat ongewapende burgers niet de mogelijkheid hebben om terug te vechten.

Zoals Figuur 5 laat zien, geeft de nieuwe dataset aan dat er sinds 1989 sprake is van een toename van 56 procent in het aantal eenzijdige geweldscampagnes tegen burgers: van 18 tot 28. Dit gegeven ondersteunt de volkswijsheid dat aanslagen op burgers toenemen. Maar de gegevens wijzen er ook op dat er sinds het midden van de jaren negentig sprake is geweest

*Figuur 5*

van een duidelijke afname, zij het niet lineair, van het aantal dodelijke slachtoffers ten gevolge van dergelijke campagnes — en dit is strijdig met de genoemde volkswijsheid. Omdat de nieuwe studie slechts teruggaat tot 1989, biedt zij ons nauwelijks informatie over de trend op lange termijn. Bovendien blijkt het nog altijd uiterst moeilijk om betrouwbare gegevens te genereren over burgerslachtoffers in conflicten met een hoge intensiteit, zoals Irak en Darfur, en dit betekent dat zelfs over de periode na de Koude Oorlog nog geen definitief beeld kan worden gevormd over trends in het aantal dodelijke burgerslachtoffers van gewapende conflicten.

De studie van de Universiteit van Uppsala is maar één van de studies waarin wordt getracht om georganiseerd geweld tegen burgers te meten. Elk van deze studies meet geweld tegen burgers echter op een andere manier en ze worstelen allemaal met ingewikkelde methodologische kwesties. Ook al blijft het beeld in deze studies incompleet, samen bieden ze het meest omvattende overzicht van de veranderende patronen in het geweld tegen burgers.

HUMANITAIRE HULPVERLENERS

Een vorm van geweld tegen burgers die een bijzondere bron van zorg is voor de VN en andere humanitaire actoren, betreft aanvallen op humanitaire hulpverleners in het veld. Men neemt algemeen aan dat momenteel het

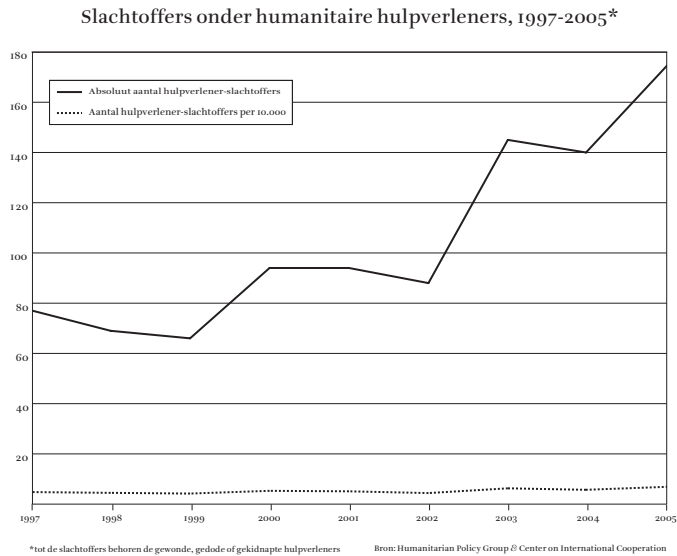
aantal gewelddadige bedreigingen aan het adres van humanitaire hulpverleners in conflictzones toeneemt.¹⁴ Iedere humanitaire organisatie en ngo heeft verhalen over hulpverleners die worden bedreigd, aangevallen en soms gedood. Men beschouwt deze aanslagen als onderdeel van een algemenere, wereldwijde trend in toegenomen politiek geweld tegen burgers. Sommige humanitaire hulpverleners vinden dat de toegenomen dreiging tegenover hulpverleners geen toeval is en dat zij wordt veroorzaakt door het vervagen van het onderscheid tussen humanitaire hulpverlening en militair ingrijpen tegen opstandelingen in Afghanistan en elders. Anderen vrezen dat de keuze van de VN voor ‘geïntegreerde missies’ – die resulteren in een nauwere verhouding tussen hulpverleners en vredehandhavers – een verdere ondermijning betekent van de traditie van humanitaire onpartijdigheid en dat het gaat om een ontwikkeling die de risico’s voor hulpverleners verder vergroot.

Het is duidelijk dat het verlenen van humanitaire hulp in conflicthaarden een gevaarlijke onderneming kan zijn, maar de meeste beweringen over een toenemende dreiging voor hulpverleners zijn gebaseerd op anekdotische informatie. Door de publicatie van een gezamenlijke studie van het Center for International Cooperation van New York University en de Humanitarian Policy Group in Groot-Brittannië in oktober 2006 is echter het bewijs beschikbaar gekomen dat nodig is om hierover een objectief oordeel te kunnen geven.¹⁵ Het gaat om veruit de meest omvattende analyse van het probleem tot dusver, waarbij de auteurs gegevens hebben verzameld over belangrijke geweldshandelingen tegen humanitaire

Het aantal dodelijke aanslagen per 10.000 hulpverleners is tussen 1997 en 2002 slechts marginaal toegenomen

hulpverleners tussen 1997 en 2005. In die periode blijkt het aantal gedode hulpverleners per jaar te zijn gestegen van 39 naar 61. Het aantal geweldsincidenten (resultierend in dood, verwonding of kidnapping) is in diezelfde periode meer dan verdubbeld, van 34 naar 72.

Deze cijfers lijken een bevestiging van de algemene opvatting over het toegenomen risico van humanitaire hulpverlening en ze lijken bovendien een indicatie te zijn van het feit dat het aantal dodelijke aanslagen op burgers is toegenomen. Maar tijdens diezelfde periode is het aantal humanitaire hulpverleners in het veld eveneens toegenomen (met naar schatting 77 procent). Dit betekent, zoals Figuur 6 laat zien, dat relatief gezien het aantal dodelijke aanslagen per 10.000 hulpverleners slechts marginaal is toegenomen, van gemiddeld 4,8 aanslagen per 10.000 hulpverleners tussen 1997 en 2002 naar 5,8 tussen 2002 en 2005.¹⁶

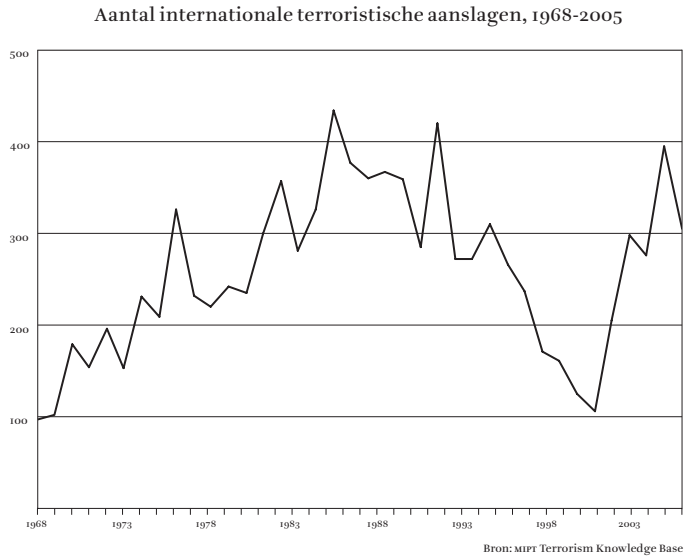


Figuur 6

INTERNATIONAAL TERRORISME

Cijfers over het internationale terrorisme vormen een andere bron van inzicht in trends in internationaal geweld tegen burgers, hoewel geen van de datasets over terrorisme cijfers bevat over geweld van landen of overheden tegen burgers.

Het in de Verenigde Staten gevestigde Memorial Institute for the Prevention of Terrorism (MIPT), dat door de RAND Corporation geleverde gegevens over gevallen van terrorisme verzamelt en codeert, is momenteel de enige instelling die ieder jaar geactualiseerde cijfers over het internationale terrorisme publiceert. Het MIPT heeft gegevens over dit terrorisme die teruggaan tot 1968, terwijl het eveneens over cijfers beschikt van binnenlands terrorisme vanaf 1998.¹⁷ Zoals Figuur 7 laat zien, wijzen de gegevens van het MIPT op een viervoudige toename van gevallen van internationaal terrorisme tussen 1968 en 1991, gevolgd door een bijna viervoudige afname sinds eind jaren negentig. Tot aan het begin van 2000 laten de cijfers over het internationale terrorisme een trendlijn zien die opvallend veel lijkt op die voor gewapende conflicten en genociden (en ‘politiciden’): een vaste stijgende lijn tijdens de jaren van de Koude Oorlog, gevolgd door een scherpe daling in de jaren negentig. Echter, in de afgelopen vijf jaar was er sprake van een plotselinge verandering. Vanaf 2001 is in gevallen van internationaal terrorisme de neerwaartse trend omgezet in een opwaartse

*Figuur 7*

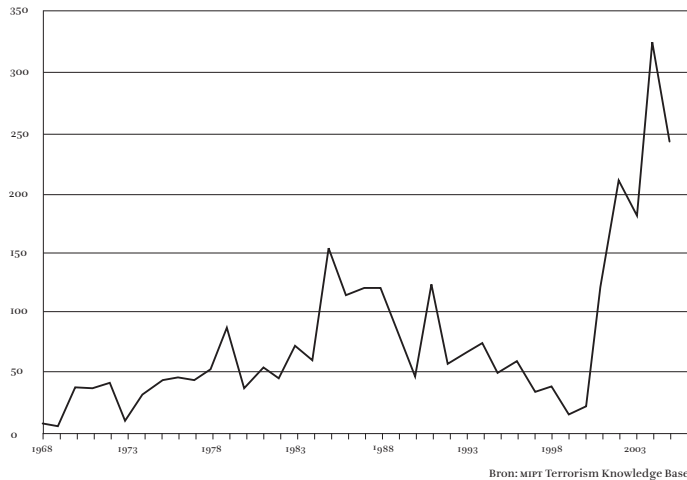
trend, en in 2004 waren er ongeveer vier keer zo veel incidenten als in 2001. In dezelfde periode is wereldwijd het aantal gevallen van binnenlands terrorisme eveneens opvallend gestegen (het MIPT heeft hierover alleen cijfers vanaf 1998).

Als we echter de gegevens over het aantal gevallen van internationaal terrorisme uitsplitsen per regio, wordt duidelijk dat slechts twee regio's verantwoordelijk zijn voor vrijwel de gehele toename na 2000. Figuur 8 laat de enorme toename zien van het aantal gerapporteerde gevallen van internationaal terrorisme in het Midden-Oosten en de Perzische Golfregio, in combinatie met de cijfers voor Zuid-Azië. Vrijwel de gehele stijging van terroristische activiteit heeft betrekking op de eerstgenoemde regio, waar vanaf 2003 vooral het geweld in Irak verantwoordelijk is voor de gesignaleerde groei.

Indien we cijfers over gevallen van terrorisme in het Midden-Oosten en de Perzische Golfregio en Zuid-Azië buiten beschouwing laten, wordt duidelijk dat de in 1991 ingezette daling van het aantal gevallen van internationaal terrorisme zich elders in de wereld heeft voortgezet. Deze daling, van iets minder dan 300 gevallen in 1991 naar 58 in 2005, is vrijwel niet opgemerkt door zowel de media als de gemeenschap van deskundigen op dit gebied.

Hoewel de trendgegevens over het internationale terrorisme erop wijzen dat het aantal burgerdoden sinds kort sterk stijgt, is het dodencijfer als

Aantal terroristische incidenten in de regio's
Midden-Oosten/Perzische Golf en Zuid-Azië 1968-2005



Figuur 8

gevolg van terrorisme, net als dat voor humanitaire hulpverleners, slechts een fractie van dat van andere vormen van politiek geweld tegen burgers. Sinds 1968 worden er jaarlijks gemiddeld minder dan 400 mensen door internationale terroristen gedood, en het aantal slachtoffers onder humanitaire hulpverleners ligt zelfs veel lager. Deze cijfers staan naast de duizenden burgerdoden per jaar die sinds 1989 in de door Uppsala opgestelde dataset zijn geregistreerd.

Veruit het grootste aantal burgers gedood door georganiseerd geweld sinds de Tweede Wereldoorlog is slachtoffer van oorlogsmisdaden in gewapende conflicten met een hoge intensiteit, en van de genociden die daar zo vaak aan gekoppeld zijn. Op dit vlak zijn de trendgegevens bemoedigend.

Een studie door Barbara Harff van de Amerikaanse Naval Academy, gepubliceerd aan het einde van 2005, heeft aangetoond dat genocide en andere vormen van grootschalig geweld tegen burgers tussen 1989 en 2005 met 90 procent is gedaald, na vanaf 1956 een gelijkmatige stijging te hebben vertoond, met een hoogtepunt in de jaren zeventig en een aanhoudend hoog niveau in de jaren tachtig.¹⁸

Dit patroon sluit nauw aan bij de trend in gewapende conflicten met een hoge intensiteit, die in dezelfde periode een daling van 80 procent vertoonde. In veel van deze conflicten werden grote aantallen burgers met opzet gedood door regeringen of groepen rebellen, dan wel door beide. Dat het aantal grote oorlogen en het aantal genociden met 80 tot 90 procent



Figuur 9

zijn gedaald sinds het begin van de jaren negentig, levert krachtig indirect bewijs voor het tegenwoordig veel lagere aantal gedode burgers dan ten tijde van de Koude Oorlog. Deze cijfers doen uiteraard niets af aan het afschuwelijk hoge aantal burgerdoden in Irak, Darfur en elders. Maar beter inzicht in de factoren die in het verleden hebben geleid tot de beëindiging van slachtpartijen draagt mogelijk bij aan het redden van onschuldige levens in de toekomst.

‘INDIRECTE DODEN’

Sommige critici van de huidige databanken over gewapende conflicten hebben betoogd dat het tellen van alleen degenen die op gewelddadige wijze in oorlogen omkomen, voorbijgaat aan veruit het grootste aantal burgerdoden in arme landen, waar momenteel de meeste oorlogen worden uitgevochten, namelijk de ‘indirecte’ doden als gevolg van door conflicten verergerde ziekte en ondervoeding. In de Democratische Republiek Kongo bijvoorbeeld zijn volgens het International Rescue Committee sinds 1998 naar schatting 3,9 miljoen mensen omgekomen die niet waren gestorven als er geen oorlog zou hebben gewoed. In veel oorlogen in arme landen zijn er mogelijk vijf, tien of meer ‘indirecte doden’ voor iedere directe dode.

Er bestaan geen mondiale gegevens over ‘indirecte doden’ omdat zij zelden op een zodanige manier worden vastgesteld dat men daaruit nationale

aantallen indirecte doden kan berekenen. Er is echter alle reden om aan te nemen dat het aantal indirecte doden is afgenomen, net als het aantal doden op het slagveld. Ten eerste, de voornaamste factoren die van invloed zijn op het aantal indirecte doden zijn de intensiteit en de reikwijdte van een gewapend conflict en het aantal mensen dat huis en haard verlaat. Conflicten zijn echter zowel in aantal als intensiteit afgenomen sinds 1992, en datzelfde geldt voor het totale aantal mensen dat door oorlog is verdreven. Ten tweede, humanitaire hulpverlening kan het sterftecijfer als gevolg van door oorlog verergerde ziekte en ondervoeding drastisch verlagen. De humanitaire hulp is in financiële termen verdubbeld in de periode waarin het aantal oorlogen en directe oorlogsdoden en de gedwongen migratie zijn afgenomen.

De onderlinge verbanden tussen oorlog, massale verhuizing en ziekte krijgen steeds meer aandacht van onderzoekers en hulpverleners. Politici besteden echter zelden aandacht aan de indirecte doden van conflicten en deze slachtoffers komen veelal slechts tot uitdrukking in veranderingen van sterftecijfers voor ziektes die in arme landen al een hoge tol eisen. Zulke verschuivingen kunnen alleen worden bepaald op grond van epidemiologische overzichten, die vooralsnog te incidenteel worden samengesteld. Niet één van de bestaande datasets over conflicten meet het aantal indirecte doden. Als gevolg hiervan blijven de meeste slachtoffers van oorlog ongeteld en maar al te vaak onopgemerkt.

De realiteit is dat we ondanks betere gegevensbestanden over conflicten en een forse uitbreiding van de humanitaire inspanningen sinds het einde van de Koude Oorlog, nog steeds uitzonderlijk weinig weten over de ware hoogte van de prijs die we in termen van mensenlevens voor oorlog betalen.

DEEL 2 SCENARIO'S

UITDAGINGEN IN DE TOEKOMST

Tijdens de Koude Oorlog vormde het risico van een mondiale kernoorlog de ernstigste bedreiging voor de internationale vrede en veiligheid. In de 21^e eeuw is die dreiging grotendeels vervaagd, net als de angst voor een oorlog tussen de grootmachten. Alle vormen van politiek geweld zijn in de afgelopen vijftien jaar afgenomen, met uitzondering van het internationale terrorisme in het Midden-Oosten en Zuid-Azië en eenzijdige geweldscampagnes, terwijl de oorlogen die nog altijd worden gevoerd gemiddeld veel minder dodelijk zijn dan die ten tijde van de Koude Oorlogperiode.

Maar hoewel er geen enkel bewijs is voor de stelling dat we ons aan de vooravond van een nieuwe wereldoorlog bevinden, zoals sommige verontruste commentatoren hebben betoogd,¹⁹ blijft er genoeg reden voor bezorgdheid:

- * Ondanks de tendens naar minder oorlogen, worden er wereldwijd momenteel nog altijd 56 gewapende conflicten uitgevochten.
- * Sub-Sahara Afrika was de enige regio waar het aantal gewapende conflicten tussen 2002 en 2005 is afgenomen. In vier andere regio's groeide het aantal conflicten.
- * Een aanzienlijk aantal van de huidige vredesovereenkomsten zal zeker mislukken, wat niet verrassend is, want oorlogen verergeren immers de condities die al tot de uitbraak van oorlog hebben geleid.
- * In grote delen van de arme wereld blijven de basisoorzaken van gewapende conflicten – zwakke overheidsorganisatie, economische teruggang, politieke instabiliteit en 'horizontale ongelijkheid' – onveranderd, als ze niet verslechteren.
- * Het *Crisis Watch*-rapport uit januari 2007 van de International Crisis Group gaf aan dat tien feitelijke of potentiële conflictsituaties waren verslechterd, en in slechts één geval was de situatie verbeterd.
- * Zoals andere papers in deze reeks laten zien, blijft de VN kampen met een groot gebrek aan middelen voor preventieve diplomatie en het ontplooiën van vredesactiviteiten, terwijl deze organisatie ook wordt geconfronteerd met de groeiende risico's van te ver doorgevoerde vredesoperaties.

Gezien deze factoren en met een klein beetje verbeelding, is het niet moeilijk om een voorstelling te maken van een toekomst waarin de huidige, per saldo bemoedigende mondiale trends in de richting van meer veiligheid een keer zullen nemen. Ik schets een aantal scenario's.

EEN CATASTROFESCENARIO

Het sektarische geweld in Irak leidt tot het uiteenvallen van het land in een oorlog die Iran zal meetrekken aan de zijde van de sjiieten, terwijl de soennieten materieel zullen worden ondersteund door Saoedi-Arabië en Syrië. Het vechten duurt achttien maanden met een geschat aantal doden van 220.000, terwijl een groot deel van het land etnisch wordt 'gezuiverd'. De uiteindelijke terugtrekking van de vs uit Irak in 2008 was net niet even onwaardig als de terugtocht uit Saigon, maar de impact ervan op het veiligheidsbeleid van de vs is vergelijkbaar. Het 'Iraksyndroom' blijkt van lan-

gere duur dan het 'Viëtnamsyndroom' en de vs trekt zich terug in militair isolationisme.

In Afghanistan groeit de weer oplevende steun voor de Taliban doordat het aantal burgerslachtoffers van operaties gericht op het neerslaan van opstanden toeneemt. In 2012 hebben de buitenlandse strijdkrachten zich teruggetrokken in reactie op druk afkomstig uit het eigen land. Tegen die tijd heeft de Afghaanse nationale regering geen gezag buiten Kabul en diverse delen van het land zijn geheel in handen van krijgsheren en islamistische fundamentalisten.

Wat gezien wordt als de nederlaag van de vs en haar bondgenoten in het naburige Afghanistan, heeft een desastreus effect op het gezag van de regering in Islamabad, die dan ook door militante islamisten wordt omvergoorpen. De steun van de nieuwe leiders aan de opstand in Kasjmir brengt het land op voet van oorlog met India.

Het conflict tussen Israël en Palestina blijft even ver verwijderd van een oplossing als altijd, met aan beide zijden extremisten die elkaars positie verstevigen. Sporadische, maar wederzijds bloedige gevechten houden aan in Gaza, terwijl Libanon in een sluimerende burgeroorlog ten onder gaat.

In Afrika groeit de crisis in Darfur uit tot een burgeroorlog die de hele regio teistert, met een strijd die zich uitbreidt naar Tsjaad en de Centraal Afrikaanse Republiek. Na het mislukken van diverse VN-vredesinspanningen laait het politieke geweld ook op in andere delen van de regio.

Tijdens de eerste termijn van secretaris-generaal Ban Ki-Moon ontzeggen diverse sleutellanden van de G77 de VN de middelen om haar capaciteit op de gebieden van preventieve diplomatie en vredesactiviteiten uit te bouwen. Er is een mandaat voor nieuwe vredesoperaties, maar in veel gevallen is het personeel onvoldoende getraind en bestaat er een gebrek aan materiaal om effectief te kunnen opereren.

De slecht uitgeruste en onderbezette UNMIS-vredesoperatie in zuidelijk Soedan blijkt niet in staat om een hervatting van de burgeroorlog tussen noord en zuid te stoppen, die wordt gevoed door steeds bitterder onenigheid over de toewijzing van de olie-inkomsten.

China dreigt zijn veto uit te spreken over iedere poging om UNMIS het robuuste vermogen te geven om toe te zien op vredeshandhaving, die duizenden levens zou kunnen redden. Bijna 20.000 mensen komen om bij het geweld, terwijl 150.000 anderen omkomen door aan de oorloge gerelateerde ziektes en ondervoeding. Door het falen van UNMIS, alsook het mislukken van de missie in Haïti, wordt het gezag van de VN verder ondermijnd en daarmee de bereidheid van lidstaten om de vredesoperaties te ondersteunen met geld of troepen.

Het geweldsniveau in het deltagebied van Nigeria blijft escaleren met

een regering die harde repressieve maatregelen neemt, waardoor het verzet groeit.

In Midden- en Latijns-Amerika ontstaan geen nieuwe gewapende conflicten, maar het aantal slachtoffers van de strijd tussen bendes in diverse drugs- en olieproducerende landen is veel groter dan het aantal burgeroorlogslachtoffers in andere delen van de wereld. Colombia is het enige drugsproducerende land waar het geweldsniveau afneemt.

In oostelijk Azië wordt een sluimerende nachtmerrie van de officials in Washington bewaarheid als bekend wordt dat het economisch tot wanhoop gedreven regime van Noord-Korea acht kilo plutonium voor wapens aan een handlager van al-Qaida heeft verkocht. De deal werd ontdekt toen iemand van al-Qaida vergeefs de diensten probeerde in te huren van een Russische nucleaire expert. Geconfronteerd met dit bewijs heeft Peking er eindelijk mee ingestemd om sancties op te leggen aan Noord-Korea. Een jaar later maakt een bloedige coup een einde aan het sterk verzwakte regime in Pyongyang en komt het land in een spiraal van geweld en chaos terecht.

In Europa komen als gevolg van een toenemend aantal zelfmoordaanlagen door binnenlandse jihadstrijders in 2012 extreemrechtse nationalisten aan de macht in Frankrijk, Denemarken en Nederland. Ondanks de draconische antiterreurwetgeving houden de aanslagen aan.

EEN DOORMODDERSCENARIO

Elk aspect van het hierboven beschreven scenario kan werkelijkheid worden, maar het is uiterst onwaarschijnlijk dat de meeste genoemde aspecten zich zullen voordoen. Hetzelfde geldt voor ieder *'best case'*-scenario dat men kan opstellen. Een toekomst van doormodderen is veruit het meest waarschijnlijk — een toekomst die een paar elementen zal bevatten van het *'best case'*- en van het *'worst case'*-scenario, maar die verder weinig substantiële verandering met zich mee zal brengen.

EEN *'best case'*-SCENARIO

Als denkoefening heeft het catastrofescenario slechts beperkte betekenis. Het is zeker mogelijk om een reeks structurele factoren te identificeren die wijzen op het gevaar van een gewapend conflict voor een bepaalde groep landen, maar het doen van voorspellingen over welke landen feitelijk aan geweld ten onder zullen gaan — en op welke wijze — is louter een kwestie van speculatie. Dat moet ook wel, want de voornaamste factoren die er de oorzaak van zijn dat structurele risico's worden omgezet in daadwerkelijk

geweld, hebben te maken met interventies en contingenties die intrinsiek onvoorspelbaar zijn, behalve op heel korte termijn.

Dit verklaart grotendeels waarom de onderzoeksgemeenschap nauwelijks in staat is gebleken om belangrijke verschuivingen in veiligheid op

De onderzoeksgemeenschap is nauwelijks in staat gebleken om belangrijke verschuivingen in veiligheid op mondiale schaal goed te voorspellen

mondiale schaal goed te voorspellen. Slechts weinig deskundigen hebben het plotselinge einde van de Koude Oorlog voorzien, of het einde van de Sovjet-Unie, en geen van hen heeft de daarop volgende wereldwijde daling van oorlogsvoering zien aankomen.

In plaats van te speculeren over afzonderlijke landen bevat dit 'best

case'-scenario dan ook een kort overzicht van een reeks belangrijke voorwaarden en beleidsmaatregelen die bevorderlijk zijn voor vrede. De bespreking wordt afgesloten met een analyse van de vooruitzichten voor het islamitisch terrorisme op middellange tot lange termijn, die aanmerkelijk minder pessimistisch is dan de meeste analyses.

1. *Stijgende inkomens zijn bevorderlijk voor vrede — en de inkomens in arme landen blijven groeien.*

De belangrijkste structurele determinant van vrede in een land op lange termijn is het gemiddelde inkomen per hoofd van de bevolking.²⁰ Eén van de krachtigste uitkomsten van de literatuur over het conflictonderzoek is dat het risico van oorlog afneemt als het per capita inkomen stijgt. Landen met een per capita inkomen van 250 dollar per jaar hebben gemiddeld een risico van 15 procent op een gewapend conflict binnen vijf jaar; ligt dat inkomen op 5000 dollar, dan is die kans minder dan 1 procent.

Maar hoewel niemand twijfelt aan het belang of de robuustheid van dit verband, is de betekenis ervan nog volop onderwerp van discussie.²¹ Bestaat er een verband omdat oorlogen het inkomen per hoofd van de bevolking verlagen, of omdat armoede een aanjager van oorlog is, dan wel beide?

Er zijn maar weinig mensen die zullen aanvechten dat de aan oorlog gerelateerde vernietiging en versterking doorgaans een verlaging van inkomens veroorzaakt. Het causale verband tussen oorlog en lage inkomens is echter controversiëler. Niemand betoogt uiteraard dat arme mensen intrinsiek gewelddadiger zijn dan mensen met hogere inkomens. Maar het aan verzet of rebellie gerelateerde verlies aan mogelijkheden — vooral voor

grote groepen jongeren zonder werk of kansen — is veel kleiner in de arme landen waar de meeste oorlogen plaatsvinden dan in landen met hogere inkomensniveaus. In landen met lage inkomens hebben de armen minder te verliezen.

Al is voor sommige onderzoekers het inkomen per hoofd op zichzelf niet interessant, het fungeert als symbool van het staatsvermogen. Hoe groter dit vermogen, hoe beter een land in staat zal zijn om rebellie de kop in te drukken of de grieven van het volk af te kopen. Economische groei wordt bovendien gerelateerd aan een verminderd risico van oorlog, zij het dat het verband minder sterk is dan dat tussen oorlog en inkomen. Inkomensniveaus worden mede gerelateerd aan de duur van oorlogen — *ceteris paribus*, hoe hoger het inkomen, hoe korter het conflict.

De implicaties van deze onderzoeksuitkomsten spreken voor zich. Voor zover inkomens in arme landen blijven stijgen, nemen de risico's van gewapend conflict in die landen af. Het recente verleden biedt hier enige redenen tot optimisme. Het relatieve gedeelte van de bevolking in ontwikkelingslanden dat in extreme economische armoede leeft, is afgenomen van 28 procent in 1990 tot 21 procent in 2001, waarbij de grootste vooruitgang werd geboekt in Oost-, Zuidoost- en Zuid-Azië.²² Mits de risico's goed worden beheerst, is er geen reden om aan te nemen dat deze tendens niet zal aanhouden, met als gevolg een verdere vermindering van het gevaar van gewapend conflict.²³

2. Normatieve veranderingen op de lange termijn

Een tweede reden voor optimisme op middellange en lange termijn is de aanhoudende, geleidelijke doch vergaande verschuiving op wereldschaal in de norm met betrekking tot het gebruik van geweld in menselijke verhoudingen. Cruciale indicatoren voor deze omvattende verschuiving in attitude, die overigens al eeuwenlang gaande is, zijn het uitbannen van mensenoffers, heksenverbranding, lynchen, slavernij, genocide en praktijken waarbij burgers voor eigen rechter spelen (*'vigilantism'*).

Nergens is deze normatieve verschuiving zichtbaarder of belangrijker geweest dan in de veranderende houding tegenover oorlog. Het grijpen naar militaire middelen wordt niet langer als onproblematisch beschouwd, als een staatkundig instrument dat zomaar kan worden ingezet bij het nastreven van wat men als nationale belangen ziet. Tegenwoordig verwerpt men oorlog, tenzij als vorm van zelfverdediging of met de instemming van de Veiligheidsraad, terwijl hypernationalistische ideologieën die oorlogsvoering afschilderen als een nobele en deugd-zame onderneming, nu vooral schitteren door hun afwezigheid. De anti-

oorlognorm wordt uiteraard vaak overtreden en is veel meer ingebakken in bepaalde landen en regio's dan in andere, maar die norm speelt niettemin een belangrijke rol in het reguleren van gedrag. Zij inspireert eveneens het maken van wetten en instellingen, die op hun beurt de supervisie- en controlemechanismen kunnen leveren die bijdragen aan het verzekeren van naleving.

Een recente analyse van het *Minorities at Risk*-project laat zien dat een andere wereldwijde normatieve verschuiving gaande is, waardoor de kans op gewelddadige etnische conflicten kleiner wordt. De auteurs van de studie ontdekten dat het aantal minderheidsgroepen in de wereld die door de staat worden gediscrimineerd, is afgenomen van 75 in 1991 naar 41 in 2003. Maatschappelijke discriminatie is eveneens afgenomen, zij het minder sterk. De verandering weerspiegelt de toegenomen erkenning van, en het aanhangen van de politieke en culturele rechten van minderheden. Het wordt deels gestimuleerd door een normatieve verschuiving op langere termijn, gekenmerkt door een sterke groei van het aantal regeringen dat tegenover minderheden een 'corrigerend' discriminatiebeleid voert ('positieve actie'), en wel van 10 in 1950 naar bijna 60 in 2003.

Discriminatie en onderdrukking van etnopolitieke minderheden zijn nauw verweven met het toegenomen risico van gewapend conflict. Van 1950 tot 1991 is het aantal minderheidsgroepen dat bloot stond aan politieke repressie elk decennium gestegen, zoals eveneens geldt voor het aantal gewapende conflicten. Van 1991 tot 2003 is zowel het aantal conflicten als het aantal groepen dat discriminatie ervaart, gedaald. Indien men de normen die respect voor de rechten van minderheden beklemtonen hoog houdt, zo niet versterkt, dan is er alle reden om aan te nemen dat het aantal etnopolitieke conflicten verder kan dalen.

Ten slotte, zoals al eerder aangegeven, is er duidelijk sprake van een normatieve verschuiving naar pogingen om een einde aan oorlogen te maken op grond van onderhandeling in plaats van door het behalen van een overwinning. Dit betekent dat er momenteel ieder jaar meer oorlogen ophouden dan dat er beginnen. Er bestaat in principe geen reden waarom deze ontwikkeling zich niet zou voortzetten.

3. *Minder stimulans om op oorlog terug te vallen*

Het effectiefste pad naar welvaart in moderne economieën is verhoging van de productiviteit en de internationale handel, niet het met geweld innemen van land en grondstoffen. En een open handelstelsel betekent dat het bijna altijd goedkoper is om grondstoffen te kopen dan geweld te gebruiken om ze te verkrijgen. Door wederzijdse economische afhankelijkheid zijn de

kosten van grensoverschrijdende agressie gestegen en de voordelen verminderd. Het is misschien geen toeval dat de antiagressienorm aan kracht heeft gewonnen, terwijl het nut van oorlog als instrument van staatkunde en nationaal belang is afgenomen. Door het einde van zowel de Koude Oorlog als het kolonialisme zijn diverse voedingsbodems voor het beginnen van een conflict niet langer aanwezig binnen het internationale stelsel.

4. *De internationale gemeenschap wordt beter in het beëindigen van oorlog*

Kwalitatieve analyse door Page Fortna, Barbara Walter, Michael W. Doyle, Nicholas Sambanis en anderen heeft, zoals opgemerkt, ondubbelzinnig aangetoond dat internationale vredesinspanningen — gericht op het beëindigen van oorlogen of het voorkomen dat ze weer beginnen — een positief effect kunnen hebben. De prestaties ten aanzien van het voorkomen van oorlog zijn minder bemoedigend geweest, vooral omdat conflictpreventie tot dusver eerder een aspiratie dan een gevestigde praktijk is. Gedurende de afgelopen vijftien jaar hebben de VN en andere betrokkenen bij vredesopbouw veel ervaring opgedaan, met als gevolg dat vredesoperaties en vredesmissies na conflicten doelmatiger zijn. De huidige bezorgdheid over het te ver doorvoeren van vredesoperaties is ernstig en moet worden aangepakt, maar het wijst eveneens op het aanhoudende en ook toegenomen belang van de VN als een mondiale speler in veiligheidskwesties.²⁴ Er is geen reden om aan te nemen dat het belang van vredesactiviteiten en vredesopbouw in de afzienbare toekomst zal afnemen. Wel is er alle reden om aan te nemen dat het doelmatiger zal worden, mits er sprake is van voldoende middelen en politieke ondersteuning.

WAT VALT ER TE ZEGGEN OVER HET INTERNATIONALE TERRORISME?

Voor veel mensen in het Westen, vooral in de VS, is de voornaamste zorg omtrent veiligheid niet gericht op de burgeroorlogen in verafgelegen armen landen, maar op het internationale terrorisme of, nauwkeuriger omschreven, het terrorisme door islamisten. Wat in Washington sinds 11 september 2001 de *global war on terror* is gaan heten, wordt gezien als een uitdaging die vergelijkbaar is met de decennialange strijd van het Westen tegen het communisme tijdens de Koude Oorlog.²⁵

Er is veel geschreven over de reikwijdte van deze dreiging. De islamitische terreurgroeperingen zijn goed georganiseerd en beschikken over de nodige middelen, terwijl hun leden krachtig zijn toegewijd aan hun doelstellingen; zij hebben overal ter wereld een aanzienlijke basis van passieve en actieve steun; hun netwerken hebben een mondiaal bereik; zij

communiceren en maken propaganda via honderden radicale islamitische websites; en zij hebben zware aanslagen gepleegd in zes werelddelen. De wapensystemen van terroristen worden meer sophisticated en dodelijker, en hierdoor is in de afgelopen tien jaar, mede op basis van meer zelfmoord-aanslagen, het aantal slachtoffers per terroristische aanslag flink gestegen. Er bestaat uiteraard geen methode om plegers van zelfmoordaanslagen af te schrikken. Sommige analisten zijn van mening dat het gewoon een kwestie van tijd is dat terroristen zullen beschikken over massavernietigingswapens en ze ook zullen gebruiken.

Ongerustheid over deze ontwikkelingen is volledig gerechtvaardigd, maar er zijn ook redenen om te geloven dat het internationale terrorisme een minder grote dreiging inhoudt dan wel wordt aangenomen. De meest evidente reden, zij het de zwakste, is dat de VS en haar bondgenoten concrete tactische successen hebben geboekt in de zogenoemde *global war on terror*, à 400 miljoen dollar per jaar. Zo kunnen terroristische organisaties zich niet overal meer verschuilen, is hun geldstroom bevroren en zijn veel van hun leiders gedood of gevangengenomen. Over deze concrete successen kan geen twijfel bestaan, maar tegelijk is er sprake geweest van een sterke groei van het terroristische geweld dat zij juist hadden moeten voorkomen, wat het op zijn minst problematisch maakt om überhaupt van successen te spreken. Bovendien heeft het doden of gevangennemen van al-Qaidaleiders het gevolg gehad dat de organisatie werd omgezet in een breed, informeel mondiaal netwerk, waarvan men het leiderschap niet zomaar kan uitschakelen, omdat er geen hiërarchische structuur meer bestaat.

De beste reden om de terechte onrust enigszins te relativiseren, schuilt echter in het toenemende bewijs dat in de moslimwereld de steun voor isla-

mitische terreur niet groeit, maar juist aan het afkalven is.

Een dergelijke bewering lijkt in tegenspraak te zijn met de uitgekomen uitkomsten van het recente *National Intelligence Estimate* van de VS, waarin men betoogt dat de oorlog in Irak 'fungeert als een magneet voor de rekrutering van gewelddadige islamitische extremisten en overal ter wereld een

Het verschijnsel van een steeds heviger anti-Amerikanisme, gekoppeld aan afnemende steun voor islamitische terroristen, is het zichtbaarst in Irak

nieuwe generatie potentiële terroristen motiveert...'²⁶

Er is hier echter geen sprake van een tegenstrijdigheid. Het is goed mogelijk dat de rekrutering van gewelddadige extremisten (een miniem

percentage in alle moslimpopulaties) stijgt, terwijl de steun van moslims aan jihadistische organisaties en methoden overal ter wereld afneemt. Het is ook mogelijk dat tegelijk het anti-Amerikanisme in de moslimwereld stijgt. Dit lijkt zelfs het geval te zijn.

Het verschijnsel van een steeds heviger anti-Amerikanisme, gekoppeld aan afnemende steun voor islamitische terroristen, is het zichtbaarst in Irak. Een opiniepeiling in september 2006 liet zien dat 61 procent van de Irakezen aanslagen tegen Amerikanen goedkeurt, een stijging ten opzichte van de 47 procent in januari 2006.²⁷ Maar een andere peiling, ook uit september 2006, liet zien dat al-Qaida en zijn leider 'door de overgrote meerderheid van de Irakese sjiieten en Koerden en de grote meerderheid van de soennieten' worden afgewezen. Feitelijk heeft 82 procent van alle Irakezen een ongunstig beeld van al-Qaida, terwijl 77 procent Osama Bin Laden afwijst.²⁸

Het is waar dat de onvermijdelijke terugtrekking van de vs uit Irak door al-Qaida zal worden afgeschilderd als een belangrijk succes voor de jihad, maar met het vertrek zal ook een krachtige reden voor rekrutering verdwijnen. En met alleen zeer beperkte steun onder de minderheid van soennieten en bittere vijandigheid tegenover al-Qaida onder sjiieten en Koerden, bestaat er vrijwel geen kans dat radicale soennitische islamisten en hun buitenlandse aanhangers in Irak succesvol zullen zijn. Eén van de weinige voorspellingen die men met zekerheid kan doen over Irak is dat de zaak van de jihad onder Irakese soennieten gedoemd is te mislukken.

De weerstand tegen islamitisch terrorisme is eveneens in andere moslimlanden gegroeid, zo bleek uit een peiling door Pew uit het voorjaar van 2006. De steun voor zowel zelfmoordaanslagen als voor Osama Bin Laden is sterk gedaald. Een aanhoudende afname van de steun van het volk in de moslimwereld voor islamitisch terrorisme, zal waarschijnlijk verstrekkende strategische gevolgen hebben. De ervaren terrorisme-expert Audrey Kurth Cronin heeft onlangs beweerd dat de erosie van de sympathie onder het volk voor de doelen van terroristen de kans vergroot dat zij die doelen niet zullen bereiken.²⁹ Zo was het verlies aan publieke steun een voorname factor in de terugval en ondergang van de *Real Irish Republican Army*, de ETA in Spanje en de terreurcampagnes van het Lichtend Pad in Peru.³⁰

Dit is niet alles. Onderzoek geeft aan dat terroristische campagnes die hun strategische doelen niet realiseren, doorgaans worden opgegeven. Sommige analisten hebben betoogd dat terrorisme 'werkt' en dat de recente successen ervan verklaren waarom er in de afgelopen vijf jaar zo'n grote toename van terroristische activiteiten is geweest.³¹ Max Abrahms laat in een belangrijke nieuwe kwantitatieve studie echter overtuigend zien dat terroristen in 90 procent van de gevallen er niet in slagen hun strategische

doelen te bereiken en dat ‘de slechte successcore inherent is aan de tactiek van het terrorisme zelf’.³²

Terroristisch geweld is geen doel op zichzelf; het is uiteraard wel een middel tot een doel. In het geval van het al-Qaidaterrorisme is het doel de creatie van een panislamitisch kalifaat, dat de gewelddadige omverwerping vereist van de bestaande regeringen in moslimlanden en de creatie van een panislamitische staat. Maar de vaak brute doelmatigheid van de staatsrepressie gericht op islamitisch radicalisme in grote delen van de moslimwereld, samen met de stelselmatige mislukkingen van pan-Arabische pogingen om de Arabische wereld te verenigen, wijzen erop dat dit doel weinig meer is dan een droombeeld.

Ten slotte laat de geschiedenis van eerdere terreurcampagnes zien dat zij die er niet in slagen om hun strategische doelen te bereiken, wat voor de meesten geldt, op de lange termijn die doelen opgeven, ook zonder dat de

betrokken terroristen zelf worden verslagen.³³

*Het beschikbare
bewijsmateriaal suggereert
dat de dreiging van het
internationale terrorisme,
hoewel zeker ernstig, te zeer
gehypet is*

Het beschikbare bewijsmateriaal suggereert dat de dreiging van het internationale terrorisme, hoewel zeker ernstig, te zeer gehypet is. Indien de islamitische terroristen er op de lange termijn niet in slagen om tactisch succes te vertalen naar echte strategische winst, dan zal naar alle waarschijnlijkheid de

huidige daling van de steun voor hun gewelddadige aanslagen op burgers doorzetten en zich uitbreiden naar de harde kern van terroristen. Als dit gebeurt, dan zal de huidige groei van het islamitisch terrorisme een keer nemen, net zoals het internationale terrorisme en de op stadsguerrilla gebaseerde oorlogsvoering in andere delen van de wereld afnamen toen duidelijk werd dat de steun voor het geweld afnam en het geen levensvatbaar strategisch of politiek doel diende.

TOT SLOT

De boodschap van deze beschouwing over trends in politiek geweld voor beleidsmakers zal duidelijk zijn. Hoewel de huidige gegevens van inlichtingendiensten richting kunnen en moeten geven aan de politieke besluitvorming op middellange en lange termijn, is er behoefte aan een veel diepgaander inzicht in de trends van vandaag. We moeten meer weten, niet alleen over de aan die trends gerelateerde risico's, maar ook over de

gunstige aspecten ervan. Echter, zonder diepgravende analyse, wat veel betere gegevens vereist dan waarover we momenteel beschikken, kan het ontwerpen van scenario's weinig meer zijn dan speculatie.

Dit artikel is eerder (maart 2007) in de serie *Coping with Crisis* van de International Peace Academy te New York gepubliceerd als *working paper* onder de titel 'Global Political Violence: Explaining the Post-Cold War Decline'.

Noten

- 1 Tenzij anders aangegeven, zijn de data in dit artikel ontleend aan *Human Security Report 2005*, New York: Oxford University Press 2005, beschikbaar via www.humansecurityreport.info, of aan *Human Security Brief 2006* (Human Security Centre, University of British Columbia), beschikbaar via www.humansecuritybrief.info.
- 2 Schatting van Eric Nicholls van het Human Security Centre.
- 3 Barbara Walter, *Committing to Peace: The Successful Settlement of Civil Wars*, Princeton: Princeton University Press 2002; Page Fortna, 'Does Peacekeeping Keep Peace? International Intervention and the Duration of Peace after Civil War', in: *International Studies Quarterly* 48 (2004) nr. 2, pp. 269-292; Michael W. Doyle en Nicholas Sambanis, *Making War and Building Peace*, Princeton: Princeton University Press 2006; Stephen John Stedman, Donald S. Rothchild en Elizabeth M. Cousins (red.), *Ending Civil Wars: The Implementation of Peace Agreements*, Boulder, CO: Lynne Rienner 2002.
- 4 Er bestaan duidelijke verbanden tussen niveaus van armoede, economische groei en economische teruggang en het risico op een gewapend conflict. De relatie tussen democratisering en het risico op conflict ligt ingewikkelder. Zogenoemde anocratieën, landen met een gemengd politiek stelsel dat noch helemaal democratisch, noch autoritair is, lopen een veel groter risico op oorlog dan inclusieve democratieën. In de jaren negentig is zowel het aantal anocratieën als het aantal inclusieve democratieën gestegen, en dit maakt het onmogelijk om de impact van deze politieke veranderingen op het risico van conflict te bepalen.
- 5 De klassieke bron is Håvard Hegre, Tanja Ellingsen, Scott Gates en Nils Petter Gleditsch, 'Toward a Democratic Civil Peace? Opportunity, Grievance, and Civil War, 1816-1992', in: *American Political Science Review* 95 (2001) nr. 1, pp. 33-48.
- 6 Conflicten die simpelweg uitdoven of uitkomen onder de drempel van jaarlijkse oorlogsbeëindiging vertegenwoordigen echter de grootste categorie beëindigde oorlogen.
- 7 Edward Luttwak, 'Give War a Chance', in: *Foreign Affairs* 78 (1999) nr.4, pp. 36-44.
- 8 Zie de website van het Uppsala Conflict Data Program: www.pcr.uu.se/research/UCDP/UCDP_toplevel.htm.
- 9 Voor een verdere bespreking van wanneer een conflict rijp is voor bemiddeling, zie Chester Crocker, 'Peacemaking and Mediation: Dynamics of a Changing Field', in: *Coping with Crisis* (working paper series), New York: International Peace Academy, maart 2007.
- 10 De categorie 'onderhandelde beëindigingen' van het Uppsala Conflict Data Program omvat zowel vredesakkoorden als staakt-het-vurens. Het is wellicht verrassend dat in de jaren negentig vredesovereenkomsten — die vaak worden voorafgegaan door een staakt-het-vuren en die ook de feitelijke voorwaarden ervoor bevatten — een iets hoger succescijfer (45 procent) hadden dan staakt-het-vurens die waren ondertekend zonder een formele vredesovereenkomst (43 procent).
- 11 Fen Osler Hampson, Chester A. Crocker en Pamela Aall, 'If the World's Getting More Peaceful, Why Are We Still in Danger?', in: *Globe and Mail*, 20 oktober

2005. De auteurs reageren hier op de uitkomsten van het *Human Security Report* uit 2005.
- 12 Zie 'The Myth of Civilian War Deaths', in: *Human Security Report*, New York: Oxford University Press 2005, p. 75.
 - 13 Zoals in het geval van gewapende conflicten, moet er jaarlijks sprake zijn van 25 gewelddadige slachtoffers of meer, voordat een geval van eenzijdig geweld als zodanig wordt geregistreerd.
 - 14 Zie bijvoorbeeld Persbericht *sc/7856* van de VN-Veiligheidsraad, 'Security Council Expresses Strong Condemnation of Violence against Humanitarian Workers, Calls for Action to Ensure Their Safety', Veiligheidsraadresolutie 1502, 26 augustus 2003.
 - 15 Abby Stoddard, Adele Harmer en Katherine Haver, 'Providing Aid in Insecure Environments: Trends in Policies and Operations', in: *Briefing Paper 24*, Londen: Humanitarian Policy Group, oktober 2006, beschikbaar via www.odi.org.uk/hpg/papers/hpgbrief24.pdf.
 - 16 De geaggregeerde data onttrekken een paar interessante trends aan het zicht. Er zijn bijvoorbeeld belangrijke veranderingen geweest in de groepen die slachtoffer werden. Door twee periodes (1997-2001 en 2002-2005) met elkaar te vergelijken, ontdekte het onderzoeksteam dat het percentage aanslagen op de voornaamste institutionele spelers – vooral de VN en het Internationale Comité van het Rode Kruis – met respectievelijk 30 en 71 procent is afgenomen. Dit wijst vermoedelijk op het feit dat beide organisaties meer doelmatige strategieën van veiligheidsbeheersing hebben doorgevoerd na de bomaanslag op hun hoofdkwartier in Bagdad in 2003. De aanvallen op ngo's daarentegen zijn in de tweede periode in vergelijking met de eerste periode met 48 procent toegenomen. Over dezelfde twee periodes is het percentage aanvallen op internationale stafmedewerkers met 25 procent afgenomen, terwijl die op nationale stafmedewerkers, die viervijfde van het totaal uitmaken, met 48 procent is toegenomen. Dit is mogelijk deels te wijten aan het feit dat sommige hulporganisaties voorzichtiger zijn geworden bij het inzetten van internationale stafmedewerkers in situaties met een hoog risico.
 - 17 Terrorism Knowledge Base, Memorial Institute for the Prevention of Terrorism, beschikbaar via www.tkb.org/ChartModule.jsp. Alle verwijzingen hieronder naar data over terrorisme van het MIPT zijn afkomstig uit deze *Knowledge Base*.
 - 18 Barbara Harff, 'Assessing the Risks of Genocide and Politicide', in: Monty G. Marshall en Ted Robert Gurr, *Peace and Conflict*, Center for International Development and Management, University of Maryland 2005, p. 57. Zie www.cidcm.umd.edu/inscr/P05print.pdf. Deze dataset verwijst naar het aantal campagnes, niet naar het aantal doden.
 - 19 Voor namen en het ontstaan van dit begrip, zie http://en.wikipedia.org/wiki/World_War_IV.
 - 20 Voor een krachtige verwoording van deze visie, zie Susan E. Rice, Corinne Graff en Janet Lewis, 'Poverty and Civil War: What Policymakers Need to Know', in: *Global Development and Policy Working Paper*, Washington DC: Brookings Institution, december 2006.
 - 21 Voor een verdere bespreking van het verband tussen armoede, ongelijkheid en conflict, zie Ravi Kanbur, 'Poverty and Conflict: The Inequality Link', in: *Coping with Crisis* (working paper series), New York: International Peace Academy, april 2007.
 - 22 Zie Wereldbank, Poverty Net op <http://www.worldbank.org/>.
 - 23 Maar merk op dat dit een risicoreductiestrategie op lange termijn is. Zelfs bij een hoog jaarlijks groeicijfer van 10 procent zou het nog dertig jaar duren om op te klimmen van een inkomensniveau met een hoog conflict risico van jaarlijks 250 dollar per hoofd van de bevolking naar 5000 dollar (wat geldt als een zeer laag risiconiveau). Merk ook op dat in het verleden sub-Sahara Afrika, het meest door oorlog geplaagde continent tijdens

- het grootste deel van de afgelopen twintig jaar, de grote uitzondering op de trend is geweest, met inkomens per hoofd van de bevolking die tussen 1981 en 2002 met naar schatting 14 procent zijn gedaald. Zie Wereldbank, *ibid.* De meest recente data van de Wereldbank laten echter zien dat er in veel Afrikaanse landen hogere groeicijfers zijn gerealiseerd. Zie Wereldbank, 'ADI 2006 Shows a Diverse Continent on the Move', Wereldbank, Washington DC, 30 oktober 2006.
- 24 Zie Richard Gowan en Ian Johnstone, 'New Challenges for Peacekeeping: Protection, Peacebuilding and the "War on Terror"', in: *Coping with Crisis* (working paper series), New York: International Peace Academy, maart 2007.
- 25 Zie Chairman of the Joint Chiefs of Staff, *National Military Strategy for the War on Terrorism*, Washington DC, 1 februari 2006.
- 26 Karen DeYoung, 'Spy Agencies Say Iraq War Hurting U.S. Terror Fight', in: *Washington Post*, 24 september 2006. Het citaat is van DeYoung.
- 27 Geciteerd in Nicholas D. Kristof, 'Take it from the Iraqis', in: *New York Times*, 8 oktober 2006.
- 28 Zie World Public Opinion.org, 'All Iraqi Groups Overwhelmingly Reject al Qaeda', 8 oktober 2006, beschikbaar via www.worldpublicopinion.org/pipa/articles/bmiddleeastnafricara/248.php?nid=&id=&pnt=248&lb=.
- 29 Zie Audrey Kurth Cronin, 'How al-Qaida Ends', in: *International Security* 31 (zomer 2006) nr. 1, pp. 7-48.
- 30 *Ibid.*, p.19.
- 31 Zie vooral Robert A. Pape, 'The Strategic Logic of Suicide Terrorism', in: *American Political Science Review* 97 (2003) nr. 3, pp. 343-361.
- 32 Max Abrahms, 'Why Terrorism Does Not Work', in: *International Security* 31 (2006) nr. 2, pp. 42-68. De beschouwing van Abrahms bevat een gedetailleerde kritiek op de stelling van Robert Pape over de effectiviteit van het zelfmoordterrorisme.
- 33 Zie David C. Rapoport, 'The Four Waves of Modern Terrorism', in Audrey Cronin en James Lukes (red.), *Attacking Terrorism: Elements of a Grand Strategy*, Washington DC: Georgetown University Press 2004. De resultaten van terreurcampagnes wijzen erop dat de acties gericht tegen buitenlandse bezetters het meest succesvol zijn geweest. Zie Pape, 'Strategic Logic'.