

# De internationalisering van interne veiligheid

Jaap de Wilde

In *Atlantisch Perspectief* nr. 3 van dit jaar stelde Joris Voorhoeve de taakafbakening tussen krijgsmacht en politie aan de orde. Een thema dat meer aandacht verdient, gezien bijvoorbeeld de recente opwaardering van de Koninklijke marechaussee tot zelfstandig krijgsmachtdeel, met nieuwe bevoegdheden, zoals het Mobiel Toezicht op Vreemdelingen (MTV). De Koninklijke marechaussee krijgt daarmee een grotere binnenlandse aanwezigheid, wat onvermijdelijk tot zowel samenwerking als concurrentie met politiecorpsen zal leiden. Internationaal neemt ondertussen ook het pakket politietaken voor het leger toe. Het meest sprekende voorbeeld is de *International Police Task Force* van de Verenigde Naties in Bosnië en Herzegovina. In dit artikel wordt betoogd dat deze ontwikkelingen symptomen zijn van structurele veranderingen in het Europese deel van het internationale systeem, en wellicht zelfs van het gehele internationale systeem.

Deze veranderingen hebben ertoe geleid dat de West-Europese veiligheid primair een politietaak is geworden. Dat kan best een militaire aangelegenheid zijn, maar inhoudelijk draait Europa's directe veiligheidszorg om kwesties die traditioneel tot het terrein van de interne veiligheid gerekend worden. De traditionele militaire agenda verdwijnt daarmee niet van het toneel, maar wel naar de achtergrond.

## Het 'Russische gevaar'

De meest directe militaire bedreiging voor de EU- en de NAVO-landen kwam de afgelopen decennia van de Sovjetunie. Het militaire potentieel is in de opvolgerstaat, de Russische Federatie, nog volop aanwezig, maar van een acute militaire dreiging is geen sprake: het wegroesten van nucleaire en chemische wapens of de smokkel ervan naar dubieuze groeperingen is vooralsnog een groter gevaar dan de kans dat in de Russische Federatie een militair regime aan de macht komt dat verder zou willen gaan dan Stalin, Chroesjtsjov of Brezjnev. Toch wordt er deze maanden terecht met zorg naar Oost-Europa gekeken. De huidige crises (een economische en een politieke en, op de achtergrond, een sluimerende ecologische crisis) komen niet uit de lucht vallen. De nieuwe veiligheidsdoctrines van de Russische Federatie wezen er al op.

Eind vorig jaar berichtte *NRC Handelsblad* (19 december 1997) dat in de Russische Federatie, na zes jaar studie, een nieuwe veiligheidsdoctrine was aangenomen. Als grootste bedreiging van de Russische burgers werd de zwakke nationale economie genoemd. In dit kader kreeg bijvoorbeeld de geheime politie nieuwe taken bij het bestrijden van goudsmokkel en het beschermen van westerse investeerders. Ogenscheinlijk niet een veiligheidsdoctrine waar men in NAVO-kringen van wakker hoeft te liggen. Toch is juist nu het Russische gevaar groter dan ooit, aldus bijvoorbeeld Sergei Karaganov in *de Volkskrant* (27 februari 1998), een naaste adviseur van de Russische regering. De politieke implosie die van 1989 tot 1991 in de Sovjetunie plaats vond, kan nog steeds verder gaan, primair gedreven door economische oorzaken. In een *worst case*-scenario vervalt Oost-Europa dan ofwel tot een *failed state* of tot een kleptocratie.

Een totale economische ineenstorting zou een *failed state* creëren in het hart van Europa en Azië. Een 'Groot-Somalië' of een 'Super-Afghanistan' is niet denkbeeldig. Dat zo'n ineenstorting een reële dreiging vormt, blijkt bijna dagelijks uit de kranten, al moet daarbij wel het nodige gerelativeerd worden: de waan van de dag is zelden een goede graadmeter. Voorlopig wordt Rusland echter meegezogen in de Aziatische economische crisis en het land is uitermate gevoelig voor de prijschommelingen in de olie- en gasector. Al voor de Aziatische crisis wezen mijnwerkersstakingen in Siberië op de penibele economische

situatie. Geen wonder dat bij het IMF en de G-7 alle hens aan dek zijn. Ecologische rampen, waarvoor voldoende tijdbommen in de Russische Federatie voorhanden zijn, vergroten de kans op bestuurlijke chaos.

Het alternatieve *worst case*-scenario, waar de verhalen over de georganiseerde misdaad van getuigen, is een instabiele kleptocratie, desnoods onder een laagje democratisch vernis. De cijfers zijn, als ze kloppen, weinig geruststellend. Er zouden 8.000 mafia-achtige organisaties in Rusland actief zijn, die samen zo'n 50.000 bedrijven in handen hebben.<sup>1</sup> Geen wonder dat de EBRD (de Oost-Europa Bank) klaagt over de enorme corruptie – en dus eigenlijk over het onvermogen om een van haar doelstellingen uit te voeren, namelijk dat haar investeringen het democratiseringsproces moeten ondersteunen.<sup>2</sup>

De Russische regering ziet economische veiligheid terecht als primaire zorg. Waar die economische veiligheid uit moet bestaan, weet niemand. De wereld kijkt gespannen maar met weinig vertrouwen naar de nieuwe premier, Primakov. Er is immers geen ideologie meer – geen richting, geen horizon. Hooguit is er sprake van regressiegedrag: het terugverlangen naar de failliet-gegane Sovjetunie. Het vrijemarktdenken werkt vanuit een *underdog*positie ook niet echt bevrijdend.

In de Russische context zou dit alles tragikomisch zijn als het niet zo ernstig was: nog steeds is het kapitalisme de grootste dreiging. Vanaf 1917 was het de vraag hoe het kapitalisme buiten de deur gehouden kon worden. Vanaf 1985 is het de vraag hoe het kapitalisme omarmd kan worden, zonder te vervallen tot de jungle-karikatuur die juist in hun oude schoolboeken zo treffend geschetst werd.

### **Spill-over effecten**

De vraag is in hoeverre de Russische interne bestuurlijke stabiliteit een pan-Europese of zelfs een mondiale aangelegenheid is. In de oude situatie ging de dreiging uit van de aard van de sovjetpolitiek en het militaire potentieel dat daar uiting aan zou kunnen geven. In de nieuwe situatie gaat de dreiging uit van het gebrek aan bestuurbaarheid en het ontbrekende economische potentieel om daar verandering in aan te brengen. De aard van de *spill-over* naar de omringende landen is daarmee eveneens veranderd. De traditionele afschrikingsstrategie biedt dan ook geen enkel soelaas tegen de huidige gevaren. Een voorbeeld van die *spill-over* is dat in 1996 110 van de 8.000 gesignaleerde misdaadorganisaties permanente vestigingen zouden hebben in 44 andere landen. Ze zouden werk geven aan zo'n 7.000 mensen. In Nederland schijnt Amsterdam het centrum van de activiteiten te zijn, waarbij het gaat om drugshandel, prostitutie en pornografie, handel in gestolen auto's en witwaspraktijken. Onderscheppingen in Duitsland, in 1994, hebben de angst voor smokkel van kernwapen-geschikt nucleair materiaal gevoed, waardoor terrorisme weer terug is op westerse veiligheidsagenda. Bovendien blijkt uit de berichtgeving rond de recente bomaanslagen op de Amerikaanse ambassades in Nairobi en Dar es Salaam dat de nesten van terroristische organisaties doorgaans in zwakke staten zijn te vinden. Als Rusland zich verder in de richting van een kleptocratie ontwikkelt, ligt het in de rede verdere escalatie van deze tendensen te verwachten.

In het *failed state*-scenario wordt de internationale aandacht vooral getrokken door de migratieproblematiek die hieruit voort zal vloeien. In 1997 telde de *United Nations High Commission for Refugees* (UNHCR) 18,1 miljoen ontheemden (13,2 miljoen internationale en 4,9 miljoen binnenlandse vluchtelingen). Buurlanden krijgen uiteraard de grootste groepen te verwerken. Zo leefden in Iran tussen 1992 en 1996 zo'n twee miljoen vluchtelingen uit Afghanistan, op een totaal van 2,7 miljoen vluchtelingen (dit is stellig één van de Iraanse redenen om de Taliban tot de orde te willen roepen). Pakistan en Duitsland, twee andere koplopers bij de opvang, vingen in die periode ieder zo'n 1,2 miljoen vluchtelingen op.<sup>3</sup>

De politieke gevoeligheid van de asielzoekersproblematiek behoeft geen toelichting: het gaat om de binnenlandse stabiliteit van zowel de ontvangende als de 'zendende' landen. De discussie over aantallen is daarbij overigens de minst interessante: de 22.860 asielzoekers in Nederland (in 1996) vallen in het niet bij de migratie binnen de EU. In 1995 woonden bijvoorbeeld 53.400 Duitsers en 43.000 Britten in Nederland (*NRC Handelsblad*, 10 januari 1998). Het enige interessante van aantallen is dat ze een graadmeter zijn van de instabiliteit in de landen van herkomst. Zo daalde het totaal aantal asielaanvragen in West-Europa van 690.000 in 1992 tot 250.000 in 1996, eenvoudigweg vanwege het einde van de burgeroorlog in Bosnië-Herzegovina. Migratie is derhalve vooral van belang als indicator van instabiliteit en gebrek aan ontplooiingsmogelijkheden in de landen van herkomst.

Voorts is het van belang hoe de ontvangende samenleving hiermee omgaat: naarmate de opvang slechter is en de maatschappelijke acceptatie geringer, groeien de problemen van illegaliteit, mensensmokkel, mensenhandel en sociale onrust.

### **Van internationale naar transnationale veiligheid**

Dankzij de hoge mate van mobiliteit in het internationale systeem is de aard van de dreiging die uitgaat van de interne verhoudingen in andermans land veranderd. Traditioneel gaat het vooral om het observeren van ontwikkelingen die een vijandig bewind aan de macht kunnen brengen. Vervolgens moet dat bewind dan weerstaan worden in afwachting van betere tijden: afschrikking en zo nodig ondermijning van een 'kwaad rijk'. Kadhafi en Saddam Hoessein vervullen nog steeds deze traditionele rollen voor het Westen.

De tweede basis van de traditionele internationale veiligheidszorg is dat de '*deep structure*' van het internationale systeem gekenmerkt wordt door anarchie. Dit basiskenmerk maakt het uitermate moeilijk voor staten om via samenwerking wederzijdse veiligheidsgaranties te realiseren. *Self-help* (de noodzaak om op eigen kracht te moeten vertrouwen) en structureel wantrouwen van de andere staten, ongeacht hun regime, ligt meer voor de hand, ook al leidt dit tot zelfvervullende voorspellingen en het beruchte veiligheidsdilemma. Ook deze vorm van traditionele internationale veiligheidszorg bestaat nog steeds; het meest evident in het Midden-Oosten en tussen India en Pakistan.

De nieuwe vormen van internationale onveiligheid ontstaan echter anders. De kleptocratieën en de ingestorte staten bereiden geen grote oorlogen voor, maar destabiliseren het internationale verkeer. Ze slaan wakken in het dunne ijs van de internationale samenleving. Tegenover de problemen die ze kunnen veroorzaken, is het militaire antwoord zo goed als machteloos. Het gaat namelijk niet om bedreigingen aan de grenzen, maar om destabiliserende vormen van grensoverschrijdend verkeer. De moderne samenleving vereist een open staatsorde en hangt daarmee steeds meer af van het vermogen van anderen tot regeren. Het tot stand brengen en behouden van recht en orde in andere landen kan daarmee eigenbelang worden.

Onder de dominante internationale veiligheidsproblemen bevindt zich dan ook een groot aantal bedreigingen van interne aard. Dit zijn dus bedreigingen die los staan van het buitenlands beleid van een staat. In de vakliteratuur wordt bijvoorbeeld gewezen op het gevaar van zichzelf bewapenende samenlevingen (denk aan de *innercity warfare* in veel Amerikaanse en Afrikaanse miljoenensteden); het gevaar van de georganiseerde misdaad; het gevaar van ecologische verstoringen; het gevaar van vreemdelingenangst en -haat; het gevaar van sociale onzekerheid; de gevaren van regionale of zelfs mondiale *spill-over*-effecten in de vorm van *ad hoc* vluchtelingenstromen, structurele migratiestromen, maatschappelijke en ecologische kettingreacties. Het gaat dus om de potentiële ondermijning van regionale subsystemen in het internationale systeem en uiteindelijk van het systeem zelf.

Internationale veiligheid verandert daarmee van karakter. Zij is niet langer per definitie primair gericht op de gevolgen van de '*deep structure*' van het internationale systeem – de internationale anarchie. Er zijn andere structuurkenmerken in het geding, met name het interactievermogen (*interaction capacity*) en het gebruik daarvan (het *proces*).<sup>4</sup>

De traditionele internationale veiligheid past bij de 19<sup>e</sup>-eeuwse nationale staatsidee: de staat als een nationale, welhaast organische eenheid, strak georganiseerd en met een hoge mate van politieke, militaire en economische autonomie. De laat-20<sup>e</sup>-eeuwse 'westerse' staatsidee is anders: de scheiding tussen overheid en samenleving is groter, zo ook de ideologische scheiding tussen publieke en private sector. Ook is er sprake van een hoge mate van afhankelijkheid van de wereldeconomie en van haar regionale subsystemen. De overheid beheerst het buitenlands beleid niet, maar reguleert het transnationale verkeer dat tussen de samenlevingen plaatsvindt. De nationale veiligheid draait dan primair om het vermogen destabiliserende aspecten van dat verkeer aan te pakken.

### **Arbeidsdeling leger en politie**

De ontwikkeling van de arbeidsdeling tussen leger en politie weerspiegelt de 19<sup>e</sup>-eeuwse staatsidee. Traditioneel wordt de veiligheidszorg in de meeste staten verdeeld in een interne en een externe dimensie. De binnenlandse veiligheidszorg betreft de relatie tussen staat en samenleving, de buitenlandse veiligheidszorg de relatie tussen staten onderling. Het directe referentieobject van de militaire veiligheid is de staat. Militaire macht – al dan niet bondgenootschappelijk georganiseerd – heeft als hoofddoel de territoriale integriteit van de staat en de politieke soevereiniteit van de regering te garanderen. Politie macht gaat ten dele eveneens om de bescherming van de staat – de overheid – maar daarnaast heeft de politie primair de burger als referentieobject. Zoals Voorhoeve betoogt, uit dit verschil zich onder meer in de eisen die aan militairen en agenten worden gesteld bij hun opleiding. Daarnaast is het verschil in referentieobject van belang voor inzicht in de verwarring die ontstaat wanneer leger en politie op elkaars werkterrein komen. In VN-verband worden militairen ingezet voor politietaken, waardoor hun bemoeienis een ander doel krijgt: in plaats van de bescherming van de internationale stabiliteit gaat het dan om de bescherming van de lokale burgers. Dit vraagt om een andere afstemming van doelen en middelen: met tanks in de straten bouw je geen democratie op.

Het onderscheid tussen de interne en de externe veiligheidszorg betreft niet alleen een onderscheid in referentieobjecten (staat-staat; staat-samenleving-burger), maar ook een onderscheid in de aard van de institutionele ontwikkeling. De militaire *raison d'être* is door de eeuwen heen nauwelijks veranderd. Zowel in de Oudheid als in deze tijd (en ook in de meeste *science fiction*-films) bevechten legers elkaar incidenteel, maar heftig. Als ze niet vechten, zitten ze in kazernes of staan waakzaam aan de grenzen. Uiteraard is er in de oorlogvoering zeer veel veranderd – technologisch, strategisch en tactisch – maar de basisgedachte is tamelijk statisch: het leger staat buiten de samenleving, zoals de brandweer buiten de samenleving staat, en komt in actie als de staat in gevaar is. De ontwikkeling van de politie is in veel opzichten minder statisch dan die van het leger. De politie functioneert binnen de samenleving en de wijze waarop zij functioneert weerspiegelt de staatssamenlevingsvorm. Hoe groter de kloof tussen overheid en samenleving, hoe militanter het politieoptreden, zoals met name in dictaturen te zien is. Democratiseringsprocessen en de ontwikkeling van een rechtsstaat hebben dan ook veel grotere gevolgen voor het functioneren van de politie dan voor het functioneren van het leger. Zeker in landen waar een strakke institutionele scheiding van leger en politie bestaat, mag worden aangenomen dat deze verschillen in bestaansgrond tot uiting komen in rekrutering, opleiding en de vormgeving van het veiligheidsbeleid.

Historisch is het verschil goed te verklaren – en die verklaring is van belang voor begrip van de huidige ontwikkelingen. Charles Tilly<sup>5</sup> heeft erop gewezen dat politiemacht zich vooral ontwikkeld heeft in geurbaniseerde omstandigheden, terwijl legermacht vooral in rurale omstandigheden ontstond. Typerend voor een stad is dat er veel publieke ruimte is (straten, parken en marktpleinen), naast vele kleine privégebieden (huizen van burgers). Ook collectieve goederen, zoals drinkwater en riolering, zijn vaak publiek. Recht, orde, stabiliteit

moeten gegarandeerd worden op die door velen gebruikte publieke ruimte. Er is constante aanwezigheid van het gezag nodig, en er moet vaak, doch kleinschalig opgetreden worden. In een landelijke zetting zien we daarentegen nauwelijks publieke ruimte en veel grote privégebieden. De meeste activiteit speelt zich af in de privésfeer van het boerenerf, de familie of het graafschap. De publieke ruimte is beperkt tot enkele doorgangswegen. Orde en stabiliteit betreft de verhoudingen tussen deze private huishoudingen. Wederzijds ingrijpen is incidenteel, maar krachtig, bijvoorbeeld in de vorm van strafexpedities, plundertochten of heuse veldslagen. Na afloop trekt men zich weer terug op eigen grond (tenzij uiteraard van verovering sprake is en een interne veiligheidsdynamiek ontstaat). De traditionele veiligheidsagenda – staten die incidenteel, doch heftig met elkaar in conflict raken – weerspiegelt deze rurale logica. De nieuwe veiligheidsagenda weerspiegelt de stedelijke logica.

## Mondialisering

Het traditionele onderscheid tussen interne en externe veiligheidsdynamiek is nooit absoluut geweest, maar drie ontwikkelingen hebben ervoor gezorgd dat in Europa het onderscheid steeds meer verwatert. Ten eerste is dat vanzelfsprekend het einde van de Koude Oorlog. De Koude Oorlog en vooral het IJzeren Gordijn creëerde tussen Oost en West welhaast een karikatuur van de externe veiligheidsdynamiek: twee sterk van elkaar geïsoleerde internationale subsystemen die, met veel legermacht achter de hand, elkaars verrichtingen nauw gade sloegen. Deze traditionele veiligheidszorg overheerste bovendien alle andere kwesties. Na de Koude Oorlog is er ruimte ontstaan voor een verbreding van de veiligheidsdiscussie.<sup>6</sup>

De tweede ontwikkeling is meer direct verantwoordelijk voor de inhoudelijke veranderingen van de veiligheidsproblematiek: het mondialiseringsproces. Vanaf de 16<sup>e</sup> eeuw is het internationale systeem geleidelijk gemondialiseerd op politiek, militair en vooral economisch terrein. Tevens heeft men oog gekregen voor mondiale milieuvraagstukken. Het veel gebruikte beeld van de '*global village*' geeft uitermate treffend weer wat er met de 'publieke ruimte' in het internationale systeem gebeurd is: het internationale verkeer is drukker geworden en meer omvattend. De veiligheidsproblematiek verandert daardoor. De transnationalisering van de samenlevingen maakt ze niet veiliger, maar vraagt om andere conflicthanteringsvormen. Er ontstaat bepaald geen homogene wereldgemeenschap. In tegendeel, elke maatschappelijke groepering kan nu haar eigen internationale netwerken ontwikkelen, en daar doorheen lopen de aloude nationale identiteiten, die door het mondialiseringsproces eerder versterkt dan verzwakt worden. Het beeld van een werelddorp is dan ook te romantisch. Een parallel met de grote wereldsteden is meer op z'n plaats, compleet met *no go areas*, luxe wijken met villa's achter hoge hekken, uitgerust met camera's en alarmsystemen, en ook illegaal gebouwde krottenwijken. Een wereld zoals Robert Kaplan die gepopulariseerd heeft in zijn roemruchte artikel 'The Coming Anarchy'.<sup>7</sup> Uiteraard kan de staat uit het oogpunt van de veiligheid veel van de getransnationaliseerde samenlevingen negeren, maar daar waar zij wil ingrijpen, gaat het steeds vaker om politiewerk. Voorbeelden hiervan zijn de oorlog tegen drugs, de problematiek rond de beheersing van *cyberspace*, zoals de oorlog tegen kinderpornonetwerken, en terrorismebestrijding.

Die keerzijde van de mondialisering is een nog slecht begrepen verschijnsel, maar de symptomen zijn al wel zichtbaar: Politiewerk wordt zwaarder en neigt ook militanter te worden. Kleine wapens zijn binnen ieders handbereik en de maatschappelijke samenhang staat onder druk omdat elke groepering in haar eigen 'wereld' leeft. Het vermogen tot regeren komt daarmee onder druk te staan. *Riot control* – in Nederland de ME-taken – is een binnen enkele decennia een professionele zaak geworden en er wordt veel onderzoek gedaan naar wapensystemen waarmee men in drukbevolkte omstandigheden uit de voeten kan zonder (onschuldige) slachtoffers te maken. Ondertussen groeit de concurrentie voor de ordefuncties van de staat, dankzij legale private veiligheidsorganisaties en illegale bendes die onderdelen van het publieke leven controleren. In Nederland loopt dit laatste zo'n vaart

nog niet, maar de versterking van de Koninklijke marechaussee, vooral binnen de staatsgrenzen, past in de trend.

Ook de inzet van VN-militairen moet gezien worden in de context van de kleiner wordende wereld. Ten aanzien van de vele burgeroorlogen (jaarlijks zo'n 20 à 30) zijn er in feite maar twee mogelijkheden: de crisisgebieden zoveel mogelijk negeren, dat wil zeggen ze isoleren van de wereldeconomie en de wereldpolitiek en hopen dat er niet teveel journalisten zijn die de wantoestanden via de media tot een nationaal thema maken, of overgaan tot *peace building*-missies, dat wil zeggen intensieve bemoeienis met de civilisering van de staat-samenleving relaties in het betroffen gebied. De derde optie, het Cyprus-scenario, waarbij de VN een buffer vormt tussen twee strijdende partijen, heeft z'n tijd gehad. Militairen moeten zich meer en meer bekwamen in binnenlandse ordehandhaving – maar dan niet meer volgens de aloude koloniale wijsheden, want er moet een rechtsorde opgebouwd worden die door de samenleving gedragen wordt. Hun werk komt meer in het verlengde te liggen van ontwikkelingssamenwerking dan in het puur onderdrukken van de lokale conflictdynamiek.

### **Europese integratie**

De derde ontwikkeling die tot vervlechting van de interne en externe veiligheid leidt, betreft specifiek Europa, met name de landen van de Europese Unie en de Schengen-landen. Het Europese integratieproces heeft het onderscheid tussen interne en externe veiligheid ondergraven. Men is doelbewust bezig grensbewaking op te heffen en een gezamenlijke munteenheid in te voeren. De lotsverbondenheid neemt daardoor toe, maar ondertussen blijft de traditionele staatsorde wel bestaan. De soevereine lidstaten blijven de dragers en bewakers van het integratieproces. Het gevolg is dat er een quasi-interne veiligheidsveld is ontstaan<sup>8</sup>, uitgerekend op het moment dat het al langer bestaande gemeenschappelijke externe veiligheidsveld een terugval beleeft.

De gevolgen hiervan zijn voor het leger anders dan voor de politie. Tijdens de Koude Oorlog was het militaire veiligheidsbeleid uitermate coherent, hetgeen ook tot uiting kwam in vergaande militaire integratie in NAVO-verband. Na de Koude Oorlog staat dit succes onder druk. Het is moeilijker een universele veiligheidsagenda vast te stellen en in plaats van een 'Fort Europa' te verdedigen, wordt (terecht) op militair terrein de stabilisering van Europa gezocht in uitbreiding van de samenwerking met Midden- en Oost-Europese landen. De Balkan-problematiek lijdt ondertussen aan de genoemde dilemma's van *peacekeeping*: als negeren of isoleren niet mogelijk of wenselijk is, dan zal men er langdurig en intensief moeten ingrijpen. De vlucht vooruit is het investeren in de politieke kanten van de grensbewaking: er staan geen tanks aan de Duits-Poolse grens, maar infraroodcamera's, om 's nachts illegale grensoverstekers op te kunnen pikken. Het 'Fort Europa' lijkt op een modern bewaakt gebouwencomplex in een stad (bewakingsdienst, pasjes, pincodes, camera's, poortjes) en de 'vijand' heeft veel weg van een inbreker. De versterking van de Koninklijke marechaussee is in dat opzicht begrijpelijk.

Ondertussen is het wel een quasi-interne veiligheid, want zodra het mis gaat, trekken de lidstaten zich terug op hun eigen grondgebied. Typerend is de houding van Oostenrijk en Duitsland tegenover Italië. Toen dit laatste land, eind 1997 begin 1998, problemen had met de opvang van illegaal binnenkomende Koerden, werden de staatsgrenzen weer in ere hersteld. Frankrijk deed hetzelfde met het oog op het Nederlandse drugsbeleid. In beide gevallen ging dat gepaard met een beroep op de 'nationale veiligheid'.

Het quasi-interne karakter komt ook naar voren wanneer naar de gevolgen voor de politie gekeken wordt. Voor hen betekenen Schengen en de ontwikkelingen rond de Derde Pijler van de Europese Unie (inzake Justitie en Binnenlandse Zaken) een impuls van de internationale samenwerking. Daarmee is nog een lange weg te gaan, want integratie van politieapparaten is veel complexer dan de integratie van legeronderdelen. Dit komt omdat de politie *in* de samenleving staat. Een Frans-Duitse of Nederlands-Duitse legerbrigade zal de bevolking betrekkelijk koud laten: hun oefeningen gaan aan haar voorbij. Een Nederlands-Duits politieteam daarentegen opereert in de samenleving, hetgeen, nog los van

nationale sentimenten, hoge eisen stelt aan de juridische en democratische controle op hun activiteiten. Dit zijn zaken die in de Europese context juist ontbreken. Doordat politieapparaten zich bovendien ontwikkeld hebben in het spanningsveld van hun eigen staat en samenleving, zijn er in de loop der tijd veel grotere verschillen ontstaan dan bij de nationale legers.

Bovendien, en dat is een fundamentele kwestie, is het onduidelijk wie of wat nu precies het referentieobject is van de veiligheidszorg in dit geïntegreerde deel van Europa. Gaat het om de integriteit van de EU, om die van de burgers of om die van de lidstaten? Datzelfde probleem speelt bij de veranderde veiligheidszorg in mondiale context: om wiens en welke veiligheid gaat het als er ingegrepen wordt?

## Conclusie

Vanwege de mondialisering en de 'verstedelijking' van de internationale politiek ontstaat een pluralistische orde waarin het onmogelijk is een gefixeerde hiërarchie aan te brengen in de vele bedreigingen. Dit beeld is bekend uit de binnenlandse situatie en de interne veiligheidszorg, maar in internationale context is dit pas na de Koude Oorlog tot volle ontplooiing aan het komen. Er blijven enkele cumulatieve bedreigingen en rampenscenario's bestaan, zoals de dominowerking van economische en ecologische crises of de escalatie van terroristische activiteit. Typerend voor de verstedelijkte wereld is echter dat er veel vaker opgetreden wordt of moet worden, maar voornamelijk bij zaken die ieder op zich geen existentiële bedreiging betekenen voor de staat noch de samenleving.

Een nieuwe ontwikkeling is dat de verstrengeling van interne en externe veiligheid tot verwarring leidt over de vraag wiens veiligheid eigenlijk centraal moet staan: die van de burger, de samenleving, de staat, het regionale subsysteem, of de internationale statensamenleving? Ook hier is in principe mogelijk dat dit van geval tot geval verschilt. Het probleem is echter dat de flexibiliteit die de praktijk vraagt – wisselende prioriteiten voor wisselende doelgroepen – moeilijk institutioneel te vertalen is.

Duidelijk is wel dat in al die gevallen de veiligheid in Europa meer en meer politiewerk aan het worden is, en dat dit politiewerk ondertussen militantere facetten krijgt. In functionele zin zouden leger en politie dus in de Europese context naar elkaar toe moeten groeien. De kans daarop is echter minimaal. Het ligt meer voor de hand dat tussen beide geïnstitutionaliseerde vormen van de 'zwaarmacht' de nodige concurrentie zal gaan ontstaan, waarbij bijvoorbeeld politiediensten zich ter beschikking willen stellen voor *peacekeeping* en legeronderdelen actiever willen worden in de samenleving, bijvoorbeeld bij terrorismebestrijding.

Dr. J.H. de Wilde is universitair docent Internationale Betrekkingen aan het Centre for European Studies van de Universiteit Twente.

## Noten

1. Phil Williams (ed.), *Russian Organized Crime: The New Threat?*, London: Frank Cass, 1997.
2. Andrew Williams, 'Economic IGOs and Peace Building in Central and Eastern Europe' in Jaap de Wilde en Håkan Wiberg (eds.), *Organized Anarchy in Europe. The Role of States and Intergovernmental Organizations*, London: I.B. Tauris, 1996, blz. 131-146.
3. Ter vergelijking: Nederland ontving tussen 1992-1996 156.862 asielzoekers, aldus *NRC Handelsblad*, 10 januari 1998.
4. Zie over deze structuurkenmerken: Barry Buzan, Charles Jones en Richard Little, *The Logic of Anarchy. Neorealism to Structural Realism*, New York: Columbia University Press, 1992.
5. Charles Tilly, *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1990*, Oxford/Cambridge, Ma.: Basil Blackwell, 1990.
6. Zie hierover onder andere Barry Buzan, Ole Wæver en Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, New York: Lynne Rienner, 1998.
7. Robert Kaplan, 'The Coming Anarchy' in: *The Atlantic Monthly*, februari 1994, blz. 44-76.

8. Zie hierover vooral het werk van Didier Bigo, bijvoorbeeld diens 'The European Internal Security Field: Stakes and Rivalries in a Newly Developing Area of Police Intervention' in Malcolm Anderson en Monica den Boer (eds.), *Policing Across National Boundaries*, London: Pinter, 1994, blz. 161-173.