

MILITAIRE SPECTATOR



Money is ammunition in Afghanistan

- De burgeroorlog in Soedan
- New and innovative COIN-related books
- Het Verdrag van Lissabon en het EU-Veiligheids- en Defensiebeleid



Battlefieldtour KVBK 2010

Op 11 september 2010 werd de jaarlijkse battlefieldtour van de KVBK gehouden. Dit jaar stonden de bevrijding van Den Bosch en de slag om Kapelsche Veer centraal.

De voorzitter van de KVBK, brigade-generaal Theo Ent en vice-voorzitter commodore-vlieger Theo ten Haaf ontvingen in de ochtend maar liefst 43 deelnemers in motel Nuland. Het ochtendprogramma begon met een lezing over operatie PHEASANT en de bevrijding van Den Bosch, verzorgd door Luc van Gent, adviseur van de Stichting October 1944 's-Hertogenbosch. Daarna volgde een tour langs Geffen, Nuland, Kruisstraat, Rosmalen en Den Bosch, waarbij duidelijke voorbeelden werden gegeven van uitgevoerde gevechtsacties, het trage verloop van de Britse opmars en het niet uitblijven van plaatselijk succes. Ondersteund door een levendig betoog van Luc van Gent kregen de deelnemers een goed inzicht in het verloop van de operaties aan zowel Engelse als Duitse zijde in die oktobermaand van 1944.

Daarna toog het gezelschap per bus naar Kapelsche Veer. Daar werden zij ontvangen en rondgeleid door Marius Heideveld, voorzitter van de stichting Vrienden van de Oorlogsgraven der Geallieerden Waalwijk en omstreken (VOGW). Marius Heideveld hield een vloeiend en betrokken betoog over de Duitse en geallieerde operaties in dit Duitse bruggenhoofd. De aansluitende rondgang te voet en per bus in de omgeving gaven een verder beeld van het verloop van de strijd op dit slagveld in de barre winter van 1944-1945. Ook werd duidelijk dat de slag om Kapelsche Veer primair een prestigestrijd was tussen Duitse en geallieerde generaals. Het was een geheel overbodige strijd, met als gevolg 1.200 doden, gewonden, vermisten en krijgsgevangenen.

Na deze rondleiding verplaatsten de deelnemers weer per bus naar het station Den Bosch en motel Nuland en kwam een einde aan de tour. Het was al met al een zeer geslaagde en uiterst

interessante dag, die aan alle verwachtingen voldeed. We hopen u volgend jaar (weer) op een nieuwe battlefieldtour van de KVBK te kunnen begroeten!



FOTO STICHTING VOGW

*Commodore-vlieger
T.H.W. ten Haaf
Vice-voorzitter KVBK*

*Deelnemers aan de battlefieldtour
van de KVBK bij het oorlogs-
monument Kapelsche Veer*



MILITAIRE SPECTATOR

UITGAVE

Koninklijke Vereniging ter Beoefening
van de Krijgswetenschap
www.kvbk.nl
info@kvbk.nl

Secretaris en ledenadministratie

luitenant-kolonel Henk Sonius
T 0493-598003
E hc.sonius.01@mindef.nl

Nederlandse Defensieacademie (NLDA)
Sectie MOW
Ledenadministratie KVBK
Postbus 90002, 4800 PA Breda
ledenadministratie@kvbk.nl

De Militaire Spectator wordt ook verstuurd
op basis van rang/schaal. Adreswijzigingen
doorgeven bij de eigen personeelsdienst.

REDACTIE

brigade-generaal cav b.d. prof. em.
J.M.J. Bosch (hoofdredacteur)
T 071 - 542 18 30
E jmjbosch@xs4all.nl
kolonel cav drs. P.J.E.J. van den Aker
luitenant-kolonel KLu S.M. Babusch bc
kapitein ter zee P. van den Berg
drs. P. Donker
kolonel MJD dr. P.A.L. Duchaine
luitenant-kolonel MPSP dr. J. Duel
cdre KLu F. Groen
drs. P.H. Kamphuis
luitenant-kolonel KMar drs. ing. D.J. Muijskens
luitenant-kolonel Marns drs.
A.J.E. Wagemaker MA
kapitein ter zee mr. N.A. Woudstra
kolonel ir. F.J.A. van Zitteren

BUREAU REDACTIE

mw. drs. A. Kool
drs. F.J.C.M. van Nijnatten
NIMH
Postbus 90701
2509 LS Den Haag
T 070 - 316 51 20 of
070 - 316 51 95
F 070 - 316 51 99
E redactiemilitairespectator@mindef.nl

LIDMAATSCHAP

binnenland € 25,00
studenten € 17,50
buitenland € 30,00

OPMAAK EN DRUK

Drukkerij ten Brink
ISSN 0026-3869

Nadruk verboden

Coverfoto: Een Afghaanse aannemer voert
wegwerkzaamheden uit in de provincie
Panjshir (Foto U.S. Air Force, H. Hess)

544 De gevolgen van het Verdrag van Lissabon voor het GVDB

S.N. Mengelberg en M.E. Drent

Het Verdrag van Lissabon biedt EU-lidstaten de mogelijkheid
militaire capaciteiten voor de crisismangementtaken in het hogere
geweldsspectrum te ontwikkelen.

558 New and innovative COIN-related books

J.G. Siccama

Several publications that deal primarily with a better insight into
the political context of counterinsurgency challenge us to look beyond
interstate industrial war.

564 Money is ammunition in Afghanistan

E.C.G.J. van Duren

Special measures by ISAF and NATO have to prevent money from
the multi-billion dollar contracting activities in Afghanistan falling
into the hands of the insurgents.

579 Vechten voor je leven

S. Baas

Uit onderzoek naar de rebellenbeweging SPLM/A in Soedan blijkt dat
burgers zich onder meer bij het leger aansloten voor hun persoonlijke
ontwikkeling en status.

En verder:

Editoriaal	542
Andere ogen	587
Gastcolumn	588
Tegenwicht	590
Boeken	592
Summaries	

Vechten, varen, drijven

Net als bij het landoptreden is het krijgsmachtbedrijf binnen de maritieme wereld gestoeld op de principes van opdrachtgerichte commandovoering. Alleen spreekt men dan van *mission command*. Mission command of opdrachtgerichte commandovoering is een stijl van commandovoering die volgens de Leidraad Doctrine Publicatie 1 als een groot goed moet worden beschouwd, omdat commandanten op alle niveaus daarbij zoveel mogelijk ruimte krijgen om op eigen initiatief, met ruime eigen verantwoordelijkheden en naar eigen inzicht tot een optreden te komen dat het beste inspeelt op het oogmerk van de hogere commandant.

Het adagium ‘vechten, varen, drijven’ voldoet niet meer. Heldere keuzes en prioriteiten zijn noodzakelijk

Opdrachtgerichte commandovoering tracht de juiste balans te vinden tussen twee uitersten: de eenheid van inspanning en maximale vrijheid van handelen. Juist dan wordt het beste gebruik gemaakt van het menselijke potentieel. Het krijgsmachtbedrijf is te complex om centralistisch te besturen. De commandant te velde heeft het beste inzicht in de situatie ter plekke en moet de ruimte hebben om naar bevind van zaken te handelen. Hiervoor is wel noodzakelijk dat niet alleen de commandant, maar ook zijn ondergeschikten begrijpen wat de bijdrage moet zijn aan het grotere geheel. Alleen dan kunnen zij de consequenties van hun beslissingen tijdens de uitvoering van de opdracht overzien en

kunnen zij goed gebruik maken van de geboden vrijheid van handelen.

Lange tijd werd binnen de marine op eenheidsniveau voor de prioriteitstelling van de inzet van middelen het adagium ‘vechten, varen, drijven’ gevolgd. Afhankelijk van de gevechtsschade werd de prioriteit gelegd bij de voortzetting van het gevecht of, als de schade te groot was geworden, bij het veiligstellen van het platform. Eén van de geleerde lessen van het Falkland-conflict is dat deze prioriteitstelling te grofmazig is. Als de dreiging enkel bestaat uit vliegtuigen, dan hoeft er geen prioriteit gesteld te worden bij het repareren van bijvoorbeeld de torpedobuizen en kan schaarse capaciteit vrijgemaakt worden voor de dingen die er echt toe doen. Er is dan ook behoefte aan een nadere specificering van het oogmerk van de commandant. Niet vechten, varen, drijven, maar: waar moeten op het gebied van vechten de prioriteiten liggen om het uiteindelijke doel te kunnen bereiken? Het vechten op zich wordt dus nader gespecificeerd. Als er een prioriteit wordt gesteld, dan worden hiervoor middelen vrijgemaakt. De effectiviteit hiervan wordt nadelig beïnvloed als er geen duidelijke prioriteitstelling is of als de prioriteit niet of onvoldoende bijdraagt aan het hogere doel.

Deze basisregels voor het voeren van het krijgsmachtbedrijf kunnen naar analogie toegepast worden binnen de bestuurlijke arena. Daar zijn de middelen immers ook schaars en zullen heldere doelstellingen geformuleerd moeten worden en prioriteiten moeten worden gesteld. Het oogmerk, de doelstelling, is in het bestuurlijke domein net zo belangrijk als in het operatio-

nele domein om de inspanning te kunnen richten en te bundelen.

Daarmee komen we uit bij de dag van vandaag, waar we aan de vooravond staan van een nieuwe ingrijpende bezuinigingsronde. Er is al veel geschreven over de mondiale crisis die ook Nederland niet onberoerd heeft gelaten. De komende jaren zal er aanzienlijk bezuinigd moeten worden op de rijksuitgaven en zo ook op Defensie. In het concept-regeerakkoord 'Vrijheid en verantwoordelijkheid' van 30 september 2010 staat dat het kabinet kiest voor een veelzijdig inzetbare krijgsmacht met het daarbijbehorende ambitieniveau, zoals uitgewerkt in het eindrapport van de Verkenningen. In deze (min)variant van beleidsopties uit de Verkenningen ligt het zwaartepunt bij de veelzijdigheid en flexibele inzetbaarheid van de krijgsmacht in het licht van de drie hoofdtaken.

De krijgsmacht zal ook in de toekomst in alle fasen van het conflict kunnen optreden, zo nodig op grote afstand van de landsgrenzen. Ook de civiel-militaire samenwerking in Nederland wordt in deze variant voortgezet. De veelzijdige inzetbaarheid stelt hoge eisen aan de flexibiliteit en het aanpassingsvermogen van de krijgsmacht. Het gaat om één geheel van eenheden waaruit kan worden geput voor alle doeleinden. De krijgsmacht is mondiaal inzetbaar.¹ Naast de bezuiniging voortvloeiend uit deze minvariant zijn er ook bezuinigingen ingeboekt op grond van een verbeterde doelmatigheid van de bedrijfsvoering van de defensieorganisatie in brede zin. Feitelijk zijn zowel de ambitie- als de doelmatigheidsvariant *middelengedreven*, oftewel: wat kunnen we nog doen met het beschikbaar gestelde budget?

Bezuinigingsplannen moeten hun beslag in de organisatie krijgen. De complexiteit is echter zodanig dat met centrale aansturing het optimale resultaat niet te halen is. De werkvloer zal actief moeten helpen om het bezuinigingsgevecht te winnen. Er zal een balans gevonden moeten worden tussen eenheid van inspanning en vrijheid van handelen. Er zal richting moeten worden gegeven aan de doelstelling, en niet alleen in financiële termen voor het realiseren van de zoveelste bezuiniging.

Hoe zorgen we ervoor dat we in de geest van de opdrachtgerichte commandovoering deze nieuwe bezuinigingsronde kunnen overwinnen? Defensie is het punt van overkoepelende keuzes en ruwe prioriteitstellingen voorbij. Het adagium van vechten, varen, drijven voldoet niet meer. Deze zoveelste bezuinigingsronde komt op een moment dat het defensiebudget al uitgeput is en het vet reeds uit de organisatie is gesneden. Heldere keuzes en prioriteiten zijn noodzakelijk, gebaseerd op een duidelijk beeld van de toekomst. Wat willen we bereiken, waar gaan we naar toe?

Het bepalen en uitdragen van deze *command aim* is de grootste uitdaging voor onze hogere commandanten. Alleen dan kunnen we voorkomen dat we onder invloed van de bezuinigingsdreiging gedwongen worden om slechts de ruwe keuze te maken tussen vechten, varen of drijven, in plaats van optimalisatie voor het toekomstige gevecht. ■

1 Eindrapport Verkenningen, *Houvast voor de krijgsmacht van de toekomst*, 2010.

Een effectievere Europese Unie?

De gevolgen van het Verdrag van Lissabon voor het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid

Met het Verdrag van Lissabon (VvL), dat vorig jaar in werking trad, spreken we niet langer van een Europees Veiligheids- en Defensiebeleid, maar van een Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid. Het veiligheids- en defensiehoofdstuk van het VvL is het resultaat van jarenlange institutionele ontwikkeling en compromissen tussen de politieke belangen en visies van de verschillende lidstaten. Met het VvL is de Permanent Gestructureerde Samenwerking geïntroduceerd, dat lidstaten de mogelijkheid geeft verder te gaan met de ontwikkeling van militaire capaciteiten voor de crisismanagementtaken in het hogere geweldspectrum als zij dat willen en kunnen. Het Verdrag van Lissabon is belangrijk voor de Nederlandse veiligheids- en defensiepolitiek, maar ook voor de positie van het van oorsprong transatlantisch georiënteerde Nederland als klein land tussen de Europese grootmachten.

*Drs. S.N. Mengelberg en dr. M.E. Drent**

Op 1 december 2009 is het Verdrag van Lissabon, ook wel het herzieningsverdrag van de Europese Unie, in werking getreden. Na een lange weg vanaf het Franse en Nederlandse ‘nee’ in 2005 tegen een Europese grondwet, via de Tsjechische en Ierse aarzelingen ten aanzien van het nieuwe verdrag gedurende de maanden voor de inwerkingtreding is er dan uiteindelijk een nieuw Europees verdrag. Het pad naar de herziening van het Verdrag van Maastricht (1992) via de tussenliggende verdragen naar het Verdrag van Lissabon is voor Nederland niet onbewogen geweest. Het liep van ‘zwarte maandag’ (1991), waarbij een Nederlands voorstel tot meer federalisering van de Europese Gemeenschap van tafel werd geblazen, tot aan het referendum over de zogeheten Europese Grondwet (2005), waar de Nederlandse regering door haar bevolking

werd teruggedrukt. Het nieuwe verdrag is belangrijk voor de Nederlandse veiligheids- en defensiepolitiek, maar ook voor de positie van het van oorsprong transatlantisch georiënteerde Nederland als klein land tussen de Europese grootmachten.

Met het nieuwe verdrag komt een einde aan de zogenoemde pijlerstructuur binnen de EU. Het buitenlands-, veiligheids- en defensiebeleid vormden de tweede pijler, justitie en binnenlandse zaken de derde pijler en de EG de eerste pijler. Alle pijlers zullen opgaan in de EU. Daarmee wordt, met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon (VvL), het juridisch onderscheid tussen de Gemeenschap en de Unie opgeheven. Hoewel de pijlerstructuur wordt opgeheven is het nieuwe verdrag niet gemakkelijker te begrijpen. Integendeel, de manier waarop besluiten worden genomen blijft ondanks het opheffen van de pijlers in stand. Over het buitenlands-, veiligheids- en defensiebeleid zullen de lidstaten nog steeds met unanimitéit besluiten. Meerderheids-

* Dr. Margriet Drent is universitair docent bij de Afdeling Internationale Betrekkingen van de Rijksuniversiteit Groningen en onderzoeksmedewerker bij het Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael. Drs. Sabine Mengelberg is universitair docent aan de Nederlandse Defensie Academie.

besluitvorming blijft van toepassing op de terreinen van de voormalige eerste pijler en gedeeltelijk die van de derde pijler. Het blijkt dat de overdracht van soevereiniteit op het gebied van veiligheids- en defensiebeleid nog veel te gevoelig ligt voor de meeste lidstaten.

Met het nieuwe verdrag zal de EU tevens een rechtspersoon worden. Bij het Verdrag van Maastricht (VvM) was de EU als rechtspersoon nog een brug te ver, bij uitstek voor de uitzending van militairen. Wanneer de Unie in actie kwam, zoals met militaire operaties, werden deze beslissingen daarom niet door de EU zelf genomen, maar door de lidstaten gezamenlijk in een zogeheten *Joint Action*. Daarom was er ook geen Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB), maar een Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB). Nog even wennen, maar met het Verdrag van Lissabon (VvL) spreken we nu wel van een GVDB.

Het veiligheids- en defensiehoofdstuk van het VvL is het resultaat geweest van jarenlange institutionele ontwikkeling en compromissen tussen de politieke belangen en visies van de verschillende lidstaten. Die politieke belangen en visies komen niet altijd met elkaar overeen. Ondanks deze politieke verschillen is de ontwikkeling van het Europese veiligheids- en defensiebeleid het laatste decennium heel snel gegaan. De oorsprong van de veranderingen op het gebied van het GVDB van het VvL ligt tussen 2002 en 2003, tegelijkertijd met de ontwikkeling van de institutionele structuur van het EVDB en de onderhandelingen over de Conventie, de totstandkoming van de Europese veiligheidsstrategie (2003) en de start van de eerste EU-operaties, zowel militair als civiel. Inmiddels zijn er meer dan vierentwintig militaire en civiele missies uitgevoerd, maar deze operaties functioneren nog lang niet optimaal. Zo is er onvoldoende coördinatie tussen de verschillende instituties als Raad en Commissie en de beleidsgebieden van de EU (buitenlands beleid, ontwikkelingssamenwerking, defensie), zijn er onvoldoende middelen en zijn de crisismanagementstructuren voor de juiste planning en uitvoer van operaties nog zwak te noemen. Verder is het politieke leiderschap verdeeld en

laat de coördinatie met andere internationale organisaties als de VN en de NAVO nog veel te wensen over.¹



Catherine Ashton heeft onder meer als taak om temidden van botsende belangen de nieuwe Europese Dienst voor Extern Optreden op te zetten

Dit artikel gaat in op de veranderingen in het VvL op het terrein van het buitenlands-, veiligheids- en defensiebeleid van de EU en wat dat betekent en kan betekenen voor het veiligheids- en defensiehoofdstuk van de Unie.² Volgens ons gaat het daarbij in essentie om drie zaken. Allereerst beoogt het Verdrag de samengang binnen de verschillende instituties van de EU te vergroten middels een Hoge Vertegenwoordiger en de nieuwe diplomatieke dienst. Ten tweede is het doel van de hervormingen de verbreding van het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid door de wederzijdse bijstandsclausule en de solidariteitsclausule. Tot slot werd een grotere flexibiliteit van de EU nagestreefd in de vorm van de permanent gestructureerde samenwerking, de nauwere samenwerking en de uitvoering van operaties met een kleinere groep lidstaten.

1 Nick Witney, 'Re-energising Europe's Security and Defence Policy', European Council on Foreign Relations (juli 2008) 7.

2 De zogeheten Petersbergtaken van het Verdrag van Maastricht worden met het Verdrag van Lissabon uitgebreid met ontwapening, militaire advisering en assistentie, conflictpreventie en post-conflict stabilisatie.

Verbeteren samenhang

Catherine Ashton

Eén van de grote problemen van het buitenlands- en veiligheidsbeleid van de Unie is dat binnen de EU meerdere instituties bevoegdheden en verantwoordelijkheden op dit terrein hebben. Zowel de Commissie (internationale handel, ontwikkelingshulp, nabuurschapsbeleid) als de Raad (Gemeenschappelijk Buitenlands-, Veiligheids- en Defensiebeleid) bemoeien zich met deze terreinen en lopen

voor minister van Buitenlandse Zaken David Miliband op het oog, maar toen die aangaf liever in de nationale politiek te blijven schoof Brown barones Catherine Ashton naar voren. Met een christen-democraat uit een klein land, de Belg Herman van Rompuy, en een socialist uit een groot land, Ashton, slaagden de regeringsleiders erin om in dit benoemingspel de delicate Europese balans te vinden.³ Bovendien herstelde Ashton nog enigszins het tekort aan vrouwelijke Commissarissen in Barroso's nieuwe Commissie. Een teer punt voor met name het Europees Parlement. Het Verdrag van Lissabon is onduidelijk over de taakverdeling tussen de drie belangrijkste spelers op het gebied van buitenlands beleid. Tussen Van Rompuy als Raadsresident, Catherine Ashton als Hoge Vertegenwoordiger/Vice President en José Manuel Barroso als Voorzitter van de Commissie is een heuse machtsstrijd ontbrand. Inzet is wie het voor het zeggen heeft als het om het buitenlands- en veiligheidsbeleid van de EU gaat. Dit gevecht tussen de drie zou wel eens ten koste kunnen gaan van de buitenlandspolitieke doelstellingen van het Verdrag: een duidelijk profiel en meer samenhang.

Europese Dienst voor Extern Optreden

Daarnaast is een belangrijk onderdeel van het verbeteren van samenhang in het externe beleid van de EU de oprichting van een Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) met ruwweg de functie van een ministerie van Buitenlandse Zaken en een diplomatieke dienst. In het Verdrag van Lissabon staat dat de Hoge Vertegenwoordiger voor de uitoefening van zijn of haar taken de beschikking krijgt over een dergelijke dienst. Het idee is dat in deze dienst de verschillende externe bevoegdheden, die nu verspreid over de Europese Unie liggen, worden gebundeld. Een belangrijke taak van de EDEO zal ook de vertegenwoordiging van de Europese Unie buiten Europa zijn. Hiertoe worden de huidige vertegenwoordigingen – de Commissie heeft er meer dan 130 – omgevormd tot EU-ambassades. Deze ambassades krijgen er naast hun Commissietaken ook buitenlandse en veiligheidstaken bij. Tot voor kort werd dit uitgevoerd door de ambassades van het land dat het EU-voorzitterschap bekleedt. Vanuit het

Over het buitenlands-, veiligheids- en defensiebeleid zullen de lidstaten nog steeds met unanimité besluiten

elkaar dan ook vaker voor de voeten dan dat ze elkaar versterken. De remedie die hiervoor in het Verdrag van Lissabon is bedacht is de nieuwe positie van een Hoge Vertegenwoordiger voor het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid van de Unie. Deze persoon is tegelijkertijd ook vice-voorzitter van de Commissie. In deze post vallen de bevoegdheden van de voormalige Commissaris van Externe Zaken (communautaire) en die van de Hoge Vertegenwoordiger (intergouvernementeel) samen. Zoals bekend is dit de voormalige Europese Commissaris voor Internationale Handel geworden, de Britse Catherine Ashton. Een groot aantal beleidsterreinen die met het extern beleid van de EU te maken hebben, vallen nu onder haar competentie. Door haar dubbele pet (Commissie en Raad) zou zij meer samenhang in het beleid moeten kunnen aanbrengen.

De benoeming van Ashton was voor velen een verrassing. In het schaakspel rond de benoeming van de president van de Raad en de Hoge Vertegenwoordiger sleepte de toenmalige Britse Premier Gordon Brown als compensatie voor het afvallen van zwaargewicht Tony Blair als nieuwe president van de Raad de post van Hoge Vertegenwoordiger binnen. Brown had hier-

³ Simon Taylor en Tim King, 'Balanced choices from an imbalanced EU' in: *EuropeanVoice*, 26 november 2009 (www.EuropeanVoice.com).

oogpunt van efficiency pleitte demissionair minister van Buitenlandse Zaken Maxime Verhagen ervoor deze EU-ambassades ook consulaire taken te geven.⁴ Mits dit budget-neutraal kan gebeuren, zal dit ook in het EDEO mogelijk zijn.

De personele invulling van de dienst, de bevoegdheden, de budgetten en hoe ver de controle van het Europees Parlement zal reiken zijn zaken die op het scherpst van de snede in Brussel zijn uitgevochten. De Dienst zal voor één derde gaan bestaan uit Raadsambtenaren, voor één derde uit Commissieambtenaren en voor één derde zal het personeel worden gerekruteerd uit diplomaten van de nationale lidstaten. Hoe groot de dienst precies wordt, is nog onduidelijk; uiteenlopende aantallen circuleren, van 3.000 tot 7.000 personen. Het artikel uit het Verdrag van Lissabon schreef niet voor hoe een dergelijke Dienst er uit moet gaan zien. De eerste blauwdrukken van de EDEO die formeel in Brussel circuleerden werden daarom ook onderwerp van grote inter-institutionele strijd tussen Commissie, Raad en het Europees Parlement. Daarnaast proberen de lidstaten de personele invulling van de EDEO te beïnvloeden en de invloedrijkste posten te bemachtigen.

Het was aan Catherine Ashton om in deze wirwar van botsende belangen de nieuwe dienst op te zetten. Het belangrijkste geschilpunt tussen Raad en Commissie is de bevoegdheid over het omvangrijke ontwikkelingssamenwerkingsbeleid. In juni 2010 bereikte Ashton een compromis met de Commissie, die probeerde vast te houden aan haar bevoegdheden op het gebied van ontwikkelingssamenwerking, uitbreiding en het Nabuurschapsbeleid. De EDEO, zo staat in het Raadsbesluit over die dienst, zal drie van de vijf stappen in de beleidscyclus voor z'n rekening nemen en de uitvoering (de laatste twee fases) aan de Commissie overlaten.⁵ In juni dwong het Europees Parlement vervolgens af dat de Commissarissen voor ontwikkelingssamenwerking, uitbreiding en het Nabuurschapsbeleid hun zeggenschap grotendeels behouden. Te vrezen valt dat dit compromis potentiële inter-institutionele conflicten alleen maar in de hand werkt en de nu juist

FOTO AVDD, R. GIELING



De veiligheidstaak van de EU wordt verbreed van crisismanagement naar territoriale verdediging, maar het Verdrag van Lissabon werkt dat niet verder uit

gezochte coherentie tussen de externe taken van de Commissie en de Raad weer zal ondermijnen.⁶ Wel zijn alle crisismanagementstructuren van de EU onder het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid integraal in het EDEO opgenomen. De dienst zal waarschijnlijk per 1 januari 2011 van start gaan.

Al met al waren de EU-instituten en de lidstaten de eerste negen maanden van 2010

4 'Verhagen: Direct paspoorten bij EU-ambassades' in: *de Volkskrant*, 22 maart 2010.

5 *Besluit van de Raad tot vaststelling van de organisatie en werking van de Europese dienst voor extern optreden*, 26 juli 2010, 2010/427/EU.

6 Zie hiervoor ook: Margriet Drent en Dick Zandee, 'Breaking Pillars', *Clingendael Security Paper*, No. 13, January 2010.

vooral bezig met een machtsstrijd wie het voor het zeggen zal krijgen op het terrein van het buitenlands beleid. Dat er verder nog baanbrekende clausules in het Verdrag stonden op het gebied van het Gemeenschappelijke Veiligheids- en Defensiebeleid bleef hierdoor behoorlijk onderbelicht. Deze clausules kunnen in potentie leiden tot een verbreding en verdieping van de EU als veiligheidsactor.

Verbreding en verdieping van het GVDB

Het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid van de Unie had tot het Verdrag van Lissabon uitsluitend een externe dimensie en diende als instrument van crisisbeheersing buiten het grondgebied van de EU. De nieuwe Wederzijdse Bijstandsclausule (Art. 42, lid 7)⁷ en de Solidariteitsclausule (Art. 222)⁸ zijn bedoeld ter bescherming van het grondgebied van de Europese Unie zelf. Beide clausules hebben een gemeenschappelijke oorsprong. De Fransen en de Duitsers hebben bij de Conventie die onderhandelde over het (destijds) Constitutioneel Verdrag een gezamenlijk voorstel ingediend, waarin zij pleitten voor een Europese Defensie en Veiligheidsunie (EDVU),

die een gemeenschappelijke verdedigingstaak van de Unie op zich zou nemen.⁹ De ideeën over Permanent Gestructureerde Samenwerking en de Wederzijdse Bijstandsclausule waren in de Conventie-onderhandelingen sterk met elkaar verbonden. De Fransen en de Duitsers wilden een kopgroepvorming van die landen die bereid waren de collectieve defensiebepalingen uit het Verdrag van Brussel over te hevelen naar de Unie.¹⁰ Dit voorstel bleek controversieel, vooral nadat Frankrijk, Duitsland, België en Luxemburg op een gezamenlijke topontmoeting in april 2003 hun ambitie om een EDVU op te richten nog eens onderstreepten. De topontmoeting vond plaats op het hoogtepunt van de Irak-crisis, zonder de landen die wel steun verleenden aan de Amerikaanse inval. Dat zette de verhoudingen in de EU op scherp. Tegelijkertijd gaf het de Conventie-onderhandelingen een urgentie, waardoor er in november 2003 op het terrein van defensie en veiligheid compromissen mogelijk werden. De gemeenschappelijke bijstandsverlening werd in twee clausules opgesplitst. Het verschil tussen beide clausules is dat de wederzijdse bijstandsclausule een verplichting van de lidstaten inhoudt bij een militaire aanval, terwijl de solidariteitsclausule geldt bij acute bedreigingen van andere aard, zoals 'een terroristische aanval, een natuurramp of een door de mens veroorzaakte ramp'.

Wederzijdse bijstandsclausule

Tijdens de onderhandelingen over de Conventie in de periode 2002-2003 bestond er onenigheid tussen landen of de veiligheidssolidariteit tussen de EU-lidstaten beperkt zou moeten blijven tot het bieden van hulp bij terroristische aanslagen. Frankrijk en Duitsland koersten af op een verdergaande, volledige gemeenschappelijke defensietask voor de EU. De neutrale landen vreesden echter op deze manier in een militaire alliantie terecht te komen en de transatlantisch georiënteerde landen wilden de nauwe veiligheidsrelatie met de Verenigde Staten niet op het spel zetten. Op hun verzoek werd de plicht om met militaire assistentie te reageren in het geval van een 'gewapende aanval' op het grondgebied van een lidstaat geschrapt. In het Verdrag van Lissabon is

7 Indien een lidstaat op zijn grondgebied gewapenderhand wordt aangevallen, rust op de overige lidstaten de plicht deze lidstaat met alle middelen waarover zij beschikken hulp en bijstand te verlenen overeenkomstig artikel 51 van het Handvest van de Verenigde Naties. Dit laat het specifieke karakter van het veiligheids- en defensiebeleid van bepaalde lidstaten onverlet. De verbintenissen en de samenwerking op dit gebied blijven in overeenstemming met de in het kader van de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie aangevane verbintenissen, die voor de lidstaten die er lid van zijn, de grondslag en het instrument van hun collectieve defensie blijft.

8 De Unie en de lidstaten treden uit solidariteit gezamenlijk op indien een lidstaat getroffen wordt door een terroristische aanval, een natuurramp of een door de mens veroorzaakte ramp. De Unie maakt van alle tot haar beschikbare staande instrumenten, waaronder de door de lidstaten ter beschikking gestelde militaire middelen, gebruik om:

- a) - de dreiging van het terrorisme op het grondgebied van de lidstaten te keren;
- de democratische instellingen en de burgerbevolking tegen een eventuele terroristische aanval te beschermen;
- op verzoek van de politieke autoriteiten van een lidstaat op diens grondgebied bijstand te verlenen in geval van een terroristische aanval en
- b) op verzoek van de politieke autoriteiten van een lidstaat op diens grondgebied bijstand te verlenen in geval van een natuurramp of van een door de mens veroorzaakte ramp.

9 Contribution by Mr. Dominique de Villepin and Mr. Joschka Fischer, members of the Convention, presenting joint Franco-German proposals for the European Convention in the field of European security and defense policy of November 22, 2002 (CONV 422/02).

10 Europese Conventie Secretariaat, *Slotverslag van Werkgroep VII Defensie*, Brussel, 16 december 2002, CONV 461/02, 21.

BRON: RAAD VAN DE EUROPESE UNIE

Overview of the missions and operations of the European Union September 2010

Civilian missions: ongoing missions / completed missions

Military operations: ongoing operations / completed operations

"Strengths take into account international and local staff"



Overzicht van huidige missies en operaties van de EU

uiteindelijk de plicht opgenomen om ‘met alle middelen [...] hulp en bijstand te verlenen’, waarbij de aard van de hulp en bijstand niet verder is gespecificeerd. Wat overeind blijft is dat voor het eerst de mogelijkheid van militaire bijstand door EU-lidstaten op het grondgebied van een andere lidstaat wordt toegestaan. Daarnaast is ten behoeve van de neutrale landen toegevoegd dat deze clausule ‘het specifieke karakter van het veiligheids- en defensiebeleid van bepaalde lidstaten onverlet’ laat. Een belangrijk voorbehoud komt uit de koker van de transatlantici en stelt dat de NAVO ‘grondslag en het instrument van collectieve defensie blijft’.

Afhankelijk van de nadruk op deze voorbehouden wordt gelegd op het verplichtende karakter en de breedte van de mogelijke respons (inclusief een militaire), wordt de wederzijdse bijstandsclausule van de EU verschillend geïnterpreteerd. De clausule verbreedt in beginsel de veiligheidstaak van de EU van crisismanagement naar territoriale verdediging, maar het Verdrag van Lissabon vermeldt niet hoe de clausule verder wordt uitgewerkt. Er wordt geen commandostructuur opgebouwd voor een collectieve verdedigingstaak, noch worden troepen aangewezen voor deze taak. De clausule, zo kan worden geconcludeerd, geeft de mogelijkheid aan van de EU-lidstaten tot militaire inter-

ventie op het grondgebied van een andere lidstaat of lidstaten, waardoor de EU juridisch gezien een collectieve defensieorganisatie is geworden. In de praktijk lijkt deze verbreding voorlopig slechts van symbolische waarde, waarvan de implementatie afhankelijk is van de verdere ontwikkelingen rond de NAVO.

Eenentwintig van de 27 EU-lidstaten zijn ook lid van de NAVO en die alliantie heeft in Artikel 5 van het Verdrag van Washington een wederzijdse bijstandsverplichting opgenomen. Een scenario waarbij bijvoorbeeld Letland (NAVO-lid) of Finland (geen NAVO-lid, wel EU-lid) aan-

discussie, maar de waarde van dit wederzijds bijstandsartikel van de WEU als een soort achtervang als onverhoopt de NAVO zou falen was een belangrijke reden om het WEU-verdrag in stand te houden. De WEU heeft maar tien lidstaten en de argumentatie was dat het daarvoor als een betrouwbaarder verbond kon worden gezien dan de uitdijende NAVO. Desalniettemin heeft het Europees Parlement onlangs een resolutie aangenomen waarin de WEU overbodig wordt verklaard en het Parlement roept dan ook op de mogelijkheid in Artikel XII van het WEU-verdrag te gebruiken om de overeenkomst met een opzegtermijn van een jaar te ontbinden.¹² Op 31 maart 2010 kondigden de lidstaten, waaronder Nederland, aan uit het WEU-verdrag te stappen, zich beroepend op de overbodigheid van Artikel V van het WEU-verdrag gezien de aanwezigheid van een wederzijdse bijstandsclausule in het Noord-Atlantisch Verdrag en in het Verdrag van Lissabon.¹³ Per juni 2010 is het WEU-verdrag daarmee opgezegd, waardoor de WEU na een wachttijd van een jaar per juni 2011 wordt opgeheven.

Solidariteitsclausule

De solidariteitsclausule kreeg in de onderhandelingen in de Conventie vanaf het begin een veel ruimere steun dan een wederzijdse bijstandsbepaling. De Conventie begon een paar maanden na de terroristische aanslagen van 2001 op de Verenigde Staten, waardoor terrorismebestrijding grote aandacht had. Ook was er al politieke aanvaarding van de mogelijkheid van militair optreden op het grondgebied van lidstaten in het geval van een terroristische dreiging voordat het Verdrag daadwerkelijk in werking trad. De Europese Raad nam naar aanleiding van de aanslagen in maart 2004 in Madrid hiertoe initiatieven. In een gezamenlijke verklaring committeerden de lidstaten zich er in de geest van de solidariteitsclausule van de (toenmalige) concept-Grondwet aan te handelen in het geval van een terroristische aanslag.¹⁴ De Europese Raad nam hiermee een voorschot op het Verdrag.

Er wordt met de verdere uitwerking van de solidariteitsclausule dan ook behoorlijk vaart gemaakt. Leidend hiervoor is een uitvoerings-

Landen die transatlantisch gericht zijn willen dat de NAVO de grondslag van collectieve defensie blijft

gevallen zou worden door de Russen is zeer onwaarschijnlijk, maar er moet worden nagedacht welke mechanismen dan in werking treden en welke militaire verplichtingen de EU-lidstaten dan hebben. Ook Artikel 5 van de NAVO laat overigens nogal wat over aan de discretie van de lidstaten. De bijstandsclausule van de EU is juridisch gezien sterker verwoord door het als een 'plicht' te benoemen in plaats van het vagere 'bijstaan' in het geval van Artikel 5 van de NAVO. Dit is echter voer voor juristen, waardoor er ruimte zal blijven voor uiteenlopende interpretaties.

Artikel 42.7 van het Verdrag van Lissabon heeft sterke overeenkomsten met de tekst van artikel V van het Verdrag van Brussel uit 1948, gewijzigd in het WEU-verdrag in 1954.¹¹ Het voortbestaan van de WEU stond al langere tijd ter

11 Aangepast Verdrag van Brussel, 1954, Artikel V: Indien een der Hoge Verdragsluitende Partijen het voorwerp zou zijn van een gewapende aanval in Europa, zullen de andere Hoge Verdragsluitende Partijen, in overeenstemming met de bepalingen van artikel 51 van het Handvest, aan de aldus aangevallen partij alle militaire en andere hulp en bijstand verlenen, welke in haar vermogen ligt.

12 *Motion for a European Parliament Resolution*, 1 maart 2010, A7-0023/2010.

13 *Brief van de minister van Buitenlandse Zaken aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal*, No. 78, 31 maart 2010.

14 Europese Raad, 'Verklaring betreffende solidariteit in het geval van terrorisme', Brussel, 25 maart 2004.

artikel dat aan de clausule is toegevoegd, namelijk Artikel 71. De implementatie van dit uitvoeringsartikel is in volle gang. De Raad heeft op 25 februari 2010 een 'permanent comité operationele samenwerking binnenlandse veiligheid' opgericht, afgekort COSI. Hoofddoel van het COSI (Art. 71) is de coördinatie van operationele acties tussen de EU-lidstaten op het gebied van interne veiligheid te vergemakkelijken, te bevorderen en te versterken. Deze coördinerende rol heeft onder meer betrekking op samenwerking van politie en douane, de bescherming van de buitengrenzen en justitiële samenwerking in strafzaken die van belang zijn voor de operationele samenwerking op het gebied van de interne veiligheid. De uitwerking van de solidariteitsclausule benadrukt de steeds verder voortschrijdende veiligheidsrol van de EU, zowel extern, maar met het Verdrag van Lissabon ook steeds meer intern. Het nieuwe COSI, Frontex, Cepol, Eurojust, Europol en een

In lijn met dit toenemende belang van de rol van de EU in interne veiligheid is ook de in maart 2010 door de Europese Raad aangenomen 'Interne Europese Veiligheidsstrategie voor de Europese Unie'. De Strategie benoemt een aantal gemeenschappelijke bedreigingen voor de interne veiligheid van de EU, zoals terrorisme, georganiseerde misdaad, *cybercrime*, grensoverschrijdende misdaad, geweld door jeugd of door hooligans tijdens sportevenementen en rampen. De Strategie roept op om deze bedreigingen in de gehele EU aan te pakken vanuit een multidisciplinaire benadering.

Naar aanleiding van de solidariteitsclausule in het Verdrag van Lissabon heropende het Europees Parlement de discussie over een 'Europese noodhulpmacht voor civiele bescherming'.¹⁵ Zo'n Civiele Beschermingsmacht zou snel oproepbaar moeten zijn om bij een terroristische aanval of een natuurramp op te treden, zowel

binnen als buiten de Europese Unie. De aardbeving in Haïti maakte weer eens duidelijk dat de EU bij rampen niet over een gecoördineerde aanpak en over voldoende civiel personeel en middelen kan beschikken. Al naar aanleiding van de tsunami in Zuid-Oost Azië in 2004 ontstond de gedachte dat de EU, puttend uit de nationale rampenbestrijdingscapaciteiten, in staat zou moeten zijn tot een Europese respons. Michel Barnier kwam in 2006 met een rapport waarin hij onder meer voorstelde om een Europees centrum voor crisisoperaties op te richten en een trainingsinstituut voor Civiele Bescherming en Humanitaire Hulp.¹⁶ Dit Centrum dient om scenario's en protocollen uit te werken voor humanitaire crisissituaties. Voorbeelden van crisissituaties binnen de Europese Unie waar zo'n Civiele Beschermingsmacht nuttig had kunnen zijn waren de overstromingen in Roemenië en



De Europese Unie heeft een tekort aan capaciteiten voor alle Petersbergtaken

eventuele EU-officier van justitie zijn EU-organen die zich met de veiligheid op het territorium van de Unie bezighouden. Hierbij moet worden bedacht, dat als het optreden van de Unie in het kader van de solidariteitsclausule een militair karakter heeft, eenparigheid van stemmen in de Raad noodzakelijk blijft. Maar bij maatregelen die deze militaire dimensie niet met zich meebrengen volstaat een gekwalificeerde meerderheid. De EU-lidstaten hebben met het Verdrag van Lissabon wezenlijke bevoegdheden op het gebied van interne veiligheid in handen van de EU gelegd.

15 De Engelse term is *European Civil Protection Force* (ECPF). Arnaud Danjean, *Verslag van de tenuitvoerlegging van de Europese veiligheidsstrategie en het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid*, Commissie Buitenlandse Zaken, Europees Parlement, 2 maart 2010.

16 Michel Barnier, *For a European civil protection force*, Europe aid, mei 2006.

bosbranden in Portugal in 2005. In juli 2006 werd er al een Crisis Coördinatie Mechanisme in het leven geroepen, maar het Verdrag van Lissabon heeft het debat over een verder geïnstitutionaliseerde Civiele Beschermingsmacht nieuw leven ingeblazen. Dit betekent dat weer

De Permanent Gestructureerde Samenwerking van de EU kan lidstaten niet dwingen tot militaire activiteiten of uitgaven

een beroep op de lidstaten zal worden gedaan om middelen en capaciteiten hiervoor te leveren en aan relevante capaciteiten voor het EVDB is een tekort. Het VvL probeert dit te ondervangen door de mogelijkheden tot flexibilisering te vergroten.

Flexibilisering binnen de EU

De EU kampt met een tekort aan capaciteiten voor alle Petersbergtaken. Flexibilisering in de defensiesamenwerking tussen de Europese landen kan leiden tot een verbetering van de capaciteiten voor het GVDB. Deze flexibilisering in Europa binnen het GVDB kan vervolgens ook zijn vruchten afwerpen voor de Europese lidstaten binnen de NAVO. Immers, de Europese tekorten binnen het GVDB zijn dezelfde die binnen de NAVO spelen.

Omdat niet alle staten even ver willen gaan is er binnen het eenwordingsproces van de EU integratie op deelterreinen, oftewel het Europa van meerdere snelheden. Tussen de inter-

gouvernementele en de supranationale samenwerking van de EU werden daarom andere manieren van samenwerken geïntroduceerd. Kopgroep Europa, *opt-out* of versterkte samenwerking zijn bekende Europese begrippen.^{17, 18} Al deze vormen van integratie op deelterreinen zijn gebaseerd op samenwerking of zelfs *poolen* van soevereiniteit op deelgebieden tussen een beperkt aantal landen. Europese verdragen worden nooit zonder bijzondere protocollen, noodremprocedures en overgangsbepalingen opgesteld. De EU is een samenwerkingsverband waarbinnen, onder de noemer van verschillende vormen van versterkte samenwerking, sprake is van gedifferentieerde federalisering.¹⁹ Waar het Verdrag van Washington uit 1949 al decennialang het uitgangspunt is voor de NAVO, bouwt de EU stap voor stap (incrementeel) aan een organisatie. Deze incrementele opbouw is een vast onderdeel geworden van het Europese integratieproces. Het meest voor de hand liggende voorbeeld is de euro, waaraan Nederland wel meedoet en Groot-Brittannië bijvoorbeeld niet, maar ook de in 2004 opgerichte Europese Gendarmerie Force.²⁰

Tot aan het Verdrag van Lissabon was er geen sprake van flexibilisering van het Europese buitenlands- en veiligheidsbeleid. Er was wel een vorm van constructieve onthouding: wanneer een lidstaat niet wilde deelnemen aan een bepaalde operatie, zou deze lidstaat zijn veto niet uitspreken maar in verband met de wederzijdse solidariteit aanvaarden dat dit een EU-operatie zou zijn. Met het Verdrag van Lissabon wordt flexibilisering in de vorm van Nauwere Samenwerking en Permanent Gestructureerde Samenwerking geïntroduceerd op het gebied van veiligheid en defensie (GVDB). Versterkte samenwerking is altijd weggehouden van veiligheid en defensie. Pooling, specialiseren en zeker supranationale meerderheidsbesluitvorming lagen op deze terreinen nationaal veel te gevoelig. Twee specifieke oorzaken liggen daaraan ten grondslag; niet alle staten willen en/of kunnen deelnemen aan de verdergaande integratie op dit terrein. Niet willen heeft te maken met politieke keuzes zoals neutraliteitspolitiek; bij niet kunnen ligt de oorzaak bij onvoldoende capaciteiten van staten.

17 Zo heeft Denemarken bij de totstandkoming van het Verdrag van Maastricht voor vier opt-outs gekozen, waaronder één voor het defensie-gedeelte van het GVDB.

18 Het concept versterkte samenwerking werd geïntroduceerd in het Verdrag van Amsterdam (1997). Het geeft een aantal lidstaten de mogelijkheid om onder bepaalde voorwaarden van de gemeenschappelijke instellingen nauwer met elkaar samen te werken.

19 Jan Rood, 'Het verdrag van de vele dimensies en gezichten: de Europese Unie en het Verdrag van Lissabon', Vrede en Veiligheid 36, 2007.

20 EGF is een Europees multinationalaal samenwerkingsverband van gendarmeriekorpsen, opgericht om zowel versterkende als vervangende politiemissies uit te voeren. Hoewel niet exclusief, doet de EGF dit op de eerste plaats en vooral voor de EU, daar de beschikbare capaciteit ook al eerder beschikbaar werd gesteld aan de EU via de 'Police Headline Goal' (2001). Naast de leden Frankrijk, Italië, Nederland, Portugal, Roemenië en Spanje, zijn Polen en Litouwen officieel partner van de EGF en heeft Turkije de status van waarnemer gekregen.

Nauwere Samenwerking en Permanent Gestructureerde Samenwerking zijn de grootste verandering in versterkte samenwerking in het Veiligheids- en defensiehoofdstuk van het Verdrag van Lissabon. Het zijn mechanismen die ervoor kunnen zorgen dat landen die nauwer willen samenwerken op het gebied van Europese veiligheid daar ook de mogelijkheid toe krijgen. Hoewel harde criteria voor de nieuwe mechanismen nog moeten worden ingevuld, kan deze flexibilisering het sleutelwoord voor verdere Europese integratie op het gebied van het veiligheids- en defensiebeleid worden. Juist voor het veiligheids- en defensiebeleid is flexibilisering een uitkomst gezien de verschillende belangen en visies van de lidstaten, het versterken van capaciteiten en de uitvoer van operaties. Het paradoxale is dat het voor de legitimiteit van het buitenlandse- en veiligheidsbeleid belangrijk is dat Europa met één stem spreekt. Wanneer een aantal lidstaten Europees beleid niet ondersteunt verzwakt dit de positie van de EU in de buitenlandse politiek, zoals ten tijde van de Irak-crisis (2003) heel erg duidelijk was. Hier ligt dus binnen de EU het spanningsveld voor flexibilisering op defensieterrein.

Nauwere Samenwerking

Het Verdrag van Lissabon wil antwoord geven op de tekortkomingen in het huidige EU-crisismanagement, zoals de coördinatieproblematiek tussen de verschillende instituties, het tekort aan middelen, het gebrek aan de juiste crisismanagementstructuren en de coördinatie met andere internationale organisaties.²¹ De Europese lidstaten willen deze tekortkomingen verbeteren door institutionalisering van procedures maar – veel belangrijker – ook door het versterken van civiel en militair vermogen via nieuwe samenwerkingsmechanismen.

Voorlopers van deze nieuwe mechanismen op het gebied van veiligheid en defensie waren de al eerder genoemde Frans-Duitse bijdrage uit 2002 over een nieuwe institutionele architectuur van de EU aan de Europese Conventie²² en een bijeenkomst op 29 april 2003, ook wel de chocoladetop genoemd, van vier lidstaten van de Europese Unie in Tervuren (België).²³ De deelnemers aan de bijeenkomst in Tervuren

stelden zeven punten op voor verdere samenwerking op militair gebied. Eén daarvan was het oprichten van een eigen planningscapaciteit voor autonome operaties van de EU, een standpunt dat de Britten en de Amerikanen deze landen niet in dank afnamen, omdat dit de centrale rol van de NAVO voor de Europese veiligheid zou ondermijnen. Deze bijeenkomst heet dan ook wel de bijeenkomst van de bende van vier. Een volledige eigen planningscapaciteit voor operaties wordt tot op de dag van vandaag bediscussieerd. Nauwere Samenwerking en Permanent Gestructureerde Samenwerking op het gebied van veiligheid en defensie komen ook voort uit deze chocoladetop. Daarmee is er een mogelijkheid geschapen tot kopgroepvor-

FOTO: EUILEX, E. RASHLANIN/KASEMI



Het Verdrag van Lissabon maakt het mogelijk operaties uit te voeren met een kleinere groep lidstaten

ming op het zeer politiek gevoelige gebied van veiligheid en defensie binnen de EU. Achterliggende gedachte daarbij was dat landen die verder willen op het gebied van Europese veiligheid, daar ook de gelegenheid voor hebben en niet worden geblokkeerd door andere Europese lidstaten.

Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon zijn meerdere mechanismen van

²¹ Idem noot 6.

²² Idem noot 9. De Europese conventie (februari 2002 tot juli 2003), onder leiding van Giscard d'Estaing (Frankrijk), leidde tot de conceptversie van de Europese Grondwet.

²³ De deelnemers waren Duitsland, Frankrijk, België en Luxemburg.

flexibilisering geïntroduceerd zoals Nauwere Samenwerking en de uitvoering van operaties met een kleinere groep lidstaten (art. 44, lid 1).²⁴ Deze mechanismen bieden de mogelijkheid om één van de Petersbergtaken toe te vertrouwen aan een kleinere groep lidstaten die de politieke wil hebben en over de nodige capaciteiten beschikken. Het betekent niet dat deze kleinere groep lidstaten zichzelf een mandaat kan geven. Eenparigheid van stemmen, oftewel unanimiteit binnen de Raad, blijft noodzakelijk ten aanzien van iedere GVDB-operatie. Eigenlijk wordt op deze manier het concept van *coalitions of the willing and able* in de EU-structuren geïntegreerd. Voorloper was de militaire EU-Operatie Artemis, waarbij Frankrijk het initiatief nam om een groep van EU lidstaten te vormen om de VN missie MONUC in Congo te assisteren.²⁵

Permanent Gestructureerde Samenwerking

Flexibilisering van het veiligheids- en defensiebeleid van de EU kan een oplossing zijn voor de huidige fragmentatie van de Europese krijgsmachten.²⁶ De fragmentatie hangt samen met de toegenomen onderlinge heterogeniteit, onder meer door de uitbreiding. Iedere Europese lidstaat houdt een eigen krijgsmacht in

stand, waardoor er kleinschalige, versnipperde capaciteiten zijn en veelal Europese duplicatie. De grootste verandering in die flexibilisering van het veiligheids- en defensiebeleid van de EU is wel de Permanent Gestructureerde Samenwerking (artikel 46, lid 6).²⁷ Na de inwerking-treding van het Verdrag van Lissabon leidt de verdere invulling van Permanent Gestructureerde Samenwerking (PGS) tot de meeste discussie, maar is PGS in potentie het belangrijkste mechanisme. PGS betekent dat lidstaten die verder willen en kunnen gaan met de ontwikkeling van militaire capaciteiten voor de crisismanagementtaken in het hogere geweldspectrum, daar de mogelijkheid voor krijgen. Dat zou kunnen leiden tot efficiëntere Europese capaciteiten en daadwerkelijke inzet.

Tot nu toe is het Europese veiligheids- en defensiebeleid van onderop opgebouwd, dat wil zeggen als reactie op de militaire en civiele operaties. Met het Verdrag van Lissabon kan dat gaan veranderen, onder meer door PGS; een top-down aanpak in plaats van bottom-up. Permanent van PGS slaat hier op de ontwikkeling van langere-termijncapaciteiten en niet ad-hoc projecten van verschillende coalities. Gestructureerd van PGS slaat hier op de output die moet worden gerealiseerd; de zwaardere crisismanagementtaken en de uiteindelijke daadwerkelijke inzet.

PGS betekent niet dat een lidstaat verplicht kan worden tot bepaalde militaire activiteiten of uitgaven waar een land zich niet aan wil verbinden. Andere lidstaten of de EU kunnen een lidstaat nooit dwingen tot een operatie. Voor een GVDB-operatie is en blijft de unanieme goedkeuring van de Raad een vereiste. Het beginsel van unanimiteit is en blijft op het gebied van veiligheid en defensie de regel. Tot zover de mogelijkheid van supranationaal beleid binnen het GVDB van de EU. Tegelijkertijd is het met het Verdrag van Lissabon niet meer mogelijk dat een lidstaat verdere militaire samenwerking blokkeert wanneer andere lidstaten wel verder willen samenwerken. En wanneer lidstaten de keuze hebben gemaakt om verder samen te werken en zij voldoen aan bepaalde criteria binnen PGS, zullen alleen

24 1. In het kader van de overeenkomstig artikel 43 vastgestelde besluiten kan de Raad de uitvoering van een missie toevertrouwen aan een groep lidstaten die dat wil en die over de nodige vermogens voor een dergelijke missie beschikt. Deze lidstaten regelen in samenspraak met de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid, onderling het beheer van de missie. De lidstaten die aan de missie deelnemen brengen de Raad regelmatig op eigen initiatief of op verzoek van een andere lidstaat op de hoogte van het verloop. De deelnemende lidstaten wenden zich onverwijld tot de Raad indien de uitvoering van de missie zwaarwegende gevolgen met zich meebrengt of een wijziging vereist van de doelstelling, de reikwijdte of de uitvoeringsbepalingen van de missie, zoals vastgesteld bij de in lid 1 bedoelde besluiten. In dat geval stelt de Raad de nodige besluiten vast. Nu ook op het gebied van defensie een militair, tot nu toe nog niet het geval wel met unanimiteit (art 333, TFEU par 3) en ook nog steeds onder de voorwaarde van minstens negen lidstaten en als een last resort) en de uitvoering van operaties met een kleinere groep lidstaten; bepaalde taken, zoals de uitvoering van een missie, lidstaten die dat willen en over de nodige capaciteiten beschikken (art. 44). 9.5.2008 NL Publicatieblad van de Europese Unie C 115/39

25 Operatie Artemis liep van juni tot en met september 2003.

26 Sven Biscop en Jo Coelmont, 'Permanent Structured Cooperation for Effective European Armed Forces', *Security Policy Brief*, March 2010, 2.

27 De lidstaten waarvan de militaire vermogens voldoen aan strengere criteria en die terzake verdergaande verbintenissen zijn aangegaan met het oog op de uitvoering van de meest veeleisende taken, stellen in het kader van de Unie een permanente gestructureerde samenwerking in. Deze samenwerking wordt beheerd door artikel 28 E. Zij laat de bepalingen van artikel 28 B onverlet.

deze deelnemende lidstaten de besluiten nemen.

Het doel van PGS is de ontwikkeling van defensiecapaciteiten en het bewerkstelligen van daadwerkelijke inzet van militaire middelen. In het Verdrag van Lissabon worden de domeinen van PGS als volgt verwoord:

- samenwerken aan de ontwikkeling van de defensievermogens;
- deelname aan multinationale strijdkrachten; deelname aan de voornaamste Europese programma's voor materieel;
- deelname aan het werk van het Europees Defensieagentschap op het gebied van de ontwikkeling van defensievermogens, onderzoek, aankopen en bewapening.²⁸

De doelstellingen van PGS worden in het verdrag als volgt verwoord: '...uiterlijk in 2010 in staat te zijn tot levering, hetzij op nationale basis, hetzij als component van multinationale taakgroepen, van specifiek voor de voorgenomen missies bestemde gevechtseenheden, die in tactisch opzicht als snelle reactiegevechtsmacht samengesteld zijn en voorzien zijn van ondersteuningselementen, transport en logistiek inbegrepen, en die in staat zijn binnen een termijn van 5 tot 30 dagen missies (...) in het bijzonder om gevolg te geven aan verzoeken van de Verenigde Naties, en die missies kunnen volhouden gedurende een initiële periode van 30 dagen, te verlengen tot ten minste 120 dagen...'.²⁹ Het gaat om harmonisatie van militaire capaciteiten door defensiemiddelen en het poolen van defensievermogens. Naast de grotere aanschafprojecten betekent dat ook logistieke samenwerking en training; alles wat bijdraagt aan multinationale strijdkrachten.³⁰ Een verbeterde militaire samenwerking tussen de EU-lidstaten kan leiden tot een verbeterde samenwerking bij EU-operaties en effectievere battlegroups, die ook inzetbaar zijn voor de VN en de NAVO. De toetredingscriteria, onderliggend aan de PGS, zouden moeten voldoen aan een aantal principes, volgens een aan het VvL aangehecht protocol, namelijk: de streefcijfers wat betreft het investeringsniveau, materieelsamenwerking en het zich concreet

FOTO AVDD, R. GIELING



Verbeterde militaire samenwerking binnen de EU kan leiden tot effectievere battlegroups, die ook inzetbaar zijn voor VN en NAVO

committeren aan de verbetering van defensiecapaciteiten.³¹

De verdere invulling van de criteria voor PGS is nu pas echt van start gegaan. Geen gemakkelijke klus, gezien de verschillende politieke ambities en belangen. Sommige lidstaten, zoals Groot-Brittannië, hebben angst dat er teveel macht naar Brussel zal gaan. Sommige lidstaten, zoals de nieuwe toetreders, vrezen buitengesloten te worden en sommige lidstaten hebben juist angst dat het te vrijblijvend zal worden. Daarom moet er eerst een politieke consensus worden bereikt ten aanzien van de principes van de criteria, waarna de concrete invulling van de toetredingscriteria kan plaatsvinden. Eind 2010, of zelfs later, wordt er pas resultaat verwacht. De grote vraag daarbij is of deze criteria inclusief of exclusief moeten zijn. Inclusief houdt in dat er zoveel mogelijk landen bij worden betrokken op elk gebied waar zij een bijdrage zouden kunnen leveren. Exclusief houdt in dat er een kopgroep op het gebied van veiligheid en defensie binnen Europa zou zijn waar lidstaten alleen aan mee kunnen doen als ze voldoen aan strenge criteria.³²

28 Verdrag van Lissabon, artikel 1a, Protocol.

29 Verdrag van Lissabon, artikel 1b, Protocol.

30 Idem noot 27.

31 Verdrag van Lissabon, artikel 2, Protocol.

32 Zie voor criteria: Bastian Giegerich en Alexander Nicoll, 'European Military Capabilities: Building Armed Forces for Modern Operations', (IISS, Londen, 2008).

De realiteit is dat een aantal lidstaten te weinig capaciteiten kan leveren voor alle operaties van de Petersbergtaken.³³ Wanneer men lidstaten zou uitsluiten op basis van hele strenge criteria en met een kopgroep militaire capaciteiten zou ontwikkelen, zou dit op de korte termijn zeker zijn vruchten afwerpen. Op de langere termijn werkt een Europa van meerdere snelheden echter niet. Uiteindelijk is het doel van Europese integratie om zoveel mogelijk lidstaten te betrekken bij de EU, waardoor er meer samenhang en schaafeffecten worden bereikt. Tegelijkertijd moet inclusiviteit zijn grenzen hebben; lidstaten die geen bijdrage willen of kunnen leveren moeten niet in staat zijn andere lidstaten te blokkeren. De uitdaging voor het Europees veiligheids- en defensiebeleid is om inclusiviteit en ambitie samen te smelten.³⁴

De politieke consensus die in 2010 bereikt zou moeten worden gaat naast in- of exclusiviteit van PGS over de principes van de toetredingscriteria. Volgens Spanje, in het eerste half jaar van 2010 voorzitter van de Europese Raad, zou er voor elk domein een drietal criteria moeten worden geïdentificeerd. Lidstaten komen dan in aanmerking voor deelname aan PGS indien ze voldoen aan minimaal één criterium in ten minste drie domeinen.³⁵ In eerste instantie moeten de criteria wel realistisch zijn en in ieder geval niet boven de twee procent van het BNP van de lidstaten liggen. Daarnaast kunnen niet alle lidstaten in 2010 al voldoen aan de gestelde criteria van PGS. Tegelijkertijd moet er wel een deadline worden gesteld aan de termijn van de toetredingscriteria.³⁶ De huidige voorzitter van de Europese Raad, België, heeft juni dit jaar gezamenlijk met de komende voorzitters, Hongarije en Polen, een voorstel ingediend waarin wordt gestreefd naar inclusiviteit. De criteria voor PGS zouden vanaf het begin niet te veeleisend moeten zijn, maar zich geleidelijk moeten ontwikkelen op basis van voorstellen van het EDA. Volgens dit voorstel moet PGS zich eerst richten op militaire samenwerking en pas later op de civiel-militaire samenwerking, in lijn zijn met de afspraken binnen de NAVO en de nadruk leggen op standaardisatie.

De vraag staat nog open of de criteria voor elke lidstaat hetzelfde zouden moeten zijn of per land, met aparte streefcijfers, moeten worden opgezet. Sterker nog, de vraag is of er criteria per krijgsmachtdeel moeten worden opgezet. Zou iedere subgroep, gekoppeld aan de domeinen, zijn eigen criteria moeten ontwikkelen of moeten de criteria hetzelfde zijn voor de gehele PGS? En – een politiek zeer gevoelig punt – moet van de lidstaten die deelnemen aan PGS verwacht worden dat zij automatisch deelnemen aan GVDB-operaties? Het maximale effect van PGS wordt bereikt door lidstaten te stimuleren om mee te doen; het moet niet gaan om straffen. PGS moet verschillende opties in zich hebben, voor diegene die nu mee wil doen en voor diegene die later mee wil doen. PGS kan een nieuwe dynamiek geven aan het gehele GVDB, ten aanzien van de capaciteiten, onderzoek en ontwikkeling, de Europese defensie markt, interoperabiliteit, inzet bij operaties en zelfs ten aanzien van politieke solidariteit. Dat kan voor de verschillende Europese lidstaten, maar ook ter ondersteuning van de VN en de NAVO. Nog mooier zou het zijn als het principe van *costs lie where they fall* wordt verlaten, een principe dat de NAVO-solidariteit ook ondermijnt en er een gemeenschappelijk fonds voor operaties wordt opgezet binnen de PGS. Zeker in de huidige context van financiële en economische crisis zou dat welkom zijn. Tot slot moet PGS niet alleen gaan om de verbetering van de militaire capaciteiten, maar ook een bredere benadering van veiligheid van de EU voorstaan; de civiel-militaire aanpak.³⁷

delijk moeten ontwikkelen op basis van voorstellen van het EDA. Volgens dit voorstel moet PGS zich eerst richten op militaire samenwerking en pas later op de civiel-militaire samenwerking, in lijn zijn met de afspraken binnen de NAVO en de nadruk leggen op standaardisatie.

Conclusie

Het Verdrag van Lissabon kan positief bijdragen aan het verbeteren van de huidige effectiviteit van het buitenlands, veiligheids-, en defensiebeleid van de Unie. Het Verdrag beoogt de samenhang, de reikwijdte en flexibiliteit van

33 Patrick Wouters, 'Balancing defence and security efforts with a permanently structured scorecard', Egmont Royal Institute for International Relations, June 2008.

34 Idem noot 17.

35 'Permanent Structured Cooperation in the Field of Defence', Food for Thought Paper, Madrid, 4 december 2009.

36 Sven Biscop and Franco Algieri, 'The Lisbon Treaty and ESDP: Transformation and Integration', Egmont paper 24, June 2008, 11-12.

37 Idem noot 21, blz. 16-17.

het gehele externe beleid te versterken. De versterkte bevoegdheden van de Hoge Vertegenwoordiger Ashton en het grote apparaat en diplomatiek netwerk dat zij tot haar beschikking zal hebben, heeft zeker potentie om een samenhangender, herkenbaarder en krachtiger extern EU-beleid te bewerkstelligen. Veel hangt

uitgang rond institutionele ontwikkelingen zoals het opzetten van een defensie-ministeraad. Daarnaast ligt prioriteit bij het verbeteren van de samenwerking tussen de EU en de NAVO op het gebied van capaciteiten en daadwerkelijke inzet. Alleen zal ook dit verdrag niet het einde betekenen van politieke belangen of

onwil om het militaire vermogen van de Europese staten te verbeteren. Dat is juist de kritiek van de Amerikanen op de Europeanen: ze zijn goed in het opbouwen van instituties, maar een capabele en efficiënte bijdrage aan militaire operaties laat nog veel te wensen over. Waar een paar jaar geleden nog de angst overheerste dat een sterker Europees veiligheids- en defensiebeleid de NAVO zou verzwakken, zijn de Amerikanen inmiddels voorstander van een meer autonome Europese veiligheidsrol. Een verbetering van de Europese defensiecapaciteiten, die

mogelijk is met PGS, zou ook ten goede van de NAVO komen.

Het grootste probleem voor het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid blijft echter het ontbreken van een samenhangende visie van de EU op haar buitenlands- en veiligheidsbeleid. Hier is wel degelijk vooruitgang geboekt en ook grote lidstaten voelen steeds sterker de noodzaak om belangen via de EU te bundelen. Het VvL is ook zeer zeker geen eindstation. Het Verdrag moet verder worden ingevuld en het is zaak voor Nederland om in een zo vroeg mogelijk stadium standpunten in te nemen. Daarbij moet het strategisch doel, invloedrijk te blijven in de wereld om de eigen waarden te kunnen behouden, verdedigen en versterken, leidend zijn. Hoewel Nederlandse politici hierin wel mondeling de waarde van de EU belijden, biedt het VvL alle mogelijkheden om de daad meer bij het woord te voegen. ■



FOTO EULEX, E. RASHLANIN KASEMI

De wederzijdse bijstandsclausule in het Verdrag van Lissabon kan in potentie leiden tot een significante verbreding van de veiligheidstaken van de EU

echter af van de invulling van de schetsmatige bepalingen uit het Verdrag van Lissabon. Zo kan de wederzijdse bijstandsclausule, mits voldoende ingevuld door de lidstaten, in potentie leiden tot een significante verbreding van de veiligheidstaken van de EU. Naast crisismanagement kan er verder inhoud worden gegeven aan de EU als collectieve verdedigingsorganisatie. Daarnaast verdiept de solidariteitsclausule de veiligheidsrol van de EU doordat die leidt tot een verdere vermenging van interne en externe veiligheid. Met grote schreden geeft het Verdrag van Lissabon de interne veiligheidstaak van de EU vorm. Een capabele Unie, die bij groot-schalige calamiteiten op het territorium van de EU (en daarbuiten) een rol kan spelen, is een logische stap.

De prioriteiten in de verbeteringslag van het GVDB liggen bij de PGS, het efficiënt en flexibel gebruik van de battlegroups en verdere voor-

New and innovative COIN-related books

The roles of the ‘state’ and ‘politics’ are crucial in what usually are called ‘insurgencies’ and their negations, ‘counterinsurgencies’. Several publications that deal primarily with a better insight into the political context of the phenomenon can be helpful to enrich our thinking about counterinsurgency. They challenge us to substitute the ‘goals’ of interstate ‘industrial war’ for the internal goal in ‘wars amongst the people’. First, however, it is necessary to take a closer look at the definition of counterinsurgency.

*Prof. dr. J.G. Siccama**

Let me start by making two cautionary remarks on the definition of counterinsurgency. First of all, like many concepts in our field, the term counterinsurgency is ill-defined. Definitions only make sense if the defined concept is part of a classification of phenomena. Classifications should be complete, while the concepts included in the classifications should show no overlap. In the case of counterinsurgency, there are two plausible classifications. One classification is based on characteristics of the participating actors in the armed struggle. A well-known classification based on this criterion is developed in the framework of the ‘Correlates of War’ Project, led by the recently deceased researcher J. David Singer. In this quantitative-historical research project the state is considered the principal actor in warfare. Consequently, Singer and his research group distinguish between three forms of war:

1. Interstate, where both participating actors are states or alliances of nation-states;

2. Extra-systemic, where a state is confronted with a political unit not yet recognized as a state. This extra-systemic category includes colonial wars and decolonisation war or wars of liberation;
3. Civil wars, in which the government of a state fights a group intended to take over the political authority in a state. German researchers used the term ‘anti-regime wars’ for this category. But civil wars may also have characteristics of what has been termed ‘communal violence’, where groups (e.g. Hindus and Muslims in India) are fighting each other without direct commitment of the ruling authorities. Civil wars can be internationalized through the participation of external states, as was the case in the Spanish Civil War and in the Vietnam War.

(Counter) insurgencies may as well be part of the extra-systemic category of wars (campaigns by the coloniser and decolonisation wars) as of the category of civil wars. The concept of counterinsurgency was coined during the revolutionary wars, where communist insurgents attempted to overthrow either the ruling capitalist elite (China, Greece) or the coloniser (Indonesia, Indochina, Malaysia). In recent wars, such as the ones in Iraq and Afghani-

* This article is based on a presentation the author gave at the annual conference of the International Commission on Military History in Amsterdam, August 31, 2010. Prof. dr. J.G. Siccama is Advisor Conceptual Affairs at the Principal Directorate of General Policy Affairs of the Ministry of Defence of the Netherlands. Additionally, he teaches at the Netherlands Defence Academy. He wrote this contribution in a personal capacity.

stan, however, an indigenous government, established after a foreign military intervention and assisted by an international force, has been confronted with resistance which has as well anti-regime, communal as secessionist characteristics. Moreover, crime (e.g. drug trafficking) has become part of the confrontation.

A second classification of which the concept of counterinsurgency plausibly could be a part is based on the way violence is used. A possibility is the continuum terrorism-guerrilla-conventional war-nuclear war. The terrorist is militarily so weak that he avoids targeting the military machinery of his opponent. Instead, he targets innocent civilians to demonstrate in an indirect way his political purpose and the fact that he is willing to frighten the population to attain his objectives. During a guerrilla, the militarily weaker side attacks military targets of its opponent. But it uses hit-and-run tactics (raids) and avoids sustained open battle.

Insurgents can avail themselves of terrorist as well as guerrilla tactics of warfare. According to

the doctrine of guerrilla warfare of – amongst others – Mao-Tse-Tung, the ultimate goal of revolutionary warfare, however, is the capture of political authority after the defeat of the governmental forces in a conventional struggle. Insurgencies therefore encompass several modalities of conducting armed (terrorism, guerrilla, conventional warfare) conflict, which make them unfit as a separate category in this classification.

A second warning refers to the value-loadedness of concepts in our discipline. ‘Violence’ and ‘War’ have a negative connotation, while concepts such as ‘peace’ and certainly ‘positive peace’ ignite warm feelings. Furthermore, there is a tendency to define concepts in terms of the negation of positively defined concepts. ‘Peace’, for instance, is often defined as the absence of war. In Galtung’s definition of ‘positive peace’, ‘peace’ remains the opposite of ‘structural violence’ while a definition of (positive) peace with positive connotations is still lacking. Similar problems are connected with the definition of counterinsurgency. Firstly, counterinsurgency is defined as the opposition of ‘insurgency’. Consequently, a concrete content of the concept itself is lacking. Secondly, counterinsurgency has a negative connotation because it is linked to the ruthless ways in which colonialist and capitalist regimes attempted to remain in power. ‘Counterinsurgency’ therefore has often been set equal to ‘reactionary’, although the aim of contemporary counterinsurgency operations has been emancipatory (for example in promoting citizen’s and women’s rights in Iraq and Afghanistan).

The top 9

These two caveats show that the roles of the ‘state’ and ‘politics’ are crucial in what usually are called ‘insurgencies’ and their negations, ‘counterinsurgencies’. The books having recently most enriched my thinking about ‘counterinsurgency’ consequentially deal primarily with a better insight in the political context of the phenomenon. My favourite nine contributions come from Mancur Olson, Arend Lijphart, Amitai Etzioni, Paul Collier,



Rupert Smith, in pointing out a paradigm shift from ‘industrial war’ to ‘wars amongst the people’, assigns an important role to policy instruments

Cor Lammers, Herfried Münkler, Sir Rupert Smith, David Galula and Robert Kaplan.

Olson

I'd like to start not with a book, but with a contribution to the *American Political Science Review*, written in 1993 by Mancur Olson.¹ Olson introduces a distinction between three kinds of political systems: roving bandits, stationary warlords, and democracies. In a system of roving bandits people enrich themselves by theft and plunder. There is no central authority restraining the use of violence. This is comparable to Hobbes' state of nature, in which every individual is the enemy of everybody else and life is 'solitary, nasty, brutish and short'. In contradiction to this state of anarchy, 'stationary warlords' have acquired a monopoly of violence. These Leviathans are the dictatorships and totalitarian regimes, ruling over a defined territory and capable to tax the revenues of production of their citizens. Politically, these citizens have no rights. They can be thrown in jail or even executed if the dictator wishes so. Not surprisingly, the citizens are best off in the third political system: democracy. In democracy, as well as in the case of stationary warlords, individual citizens are disarmed by the government. But in exchange, the elected government protects them against the violence of other citizens. Moreover, the government itself refrains from using violence against its innocent citizens (that is: it refrains from state terror).

Olson shows that a democracy is the superior political system for the individual welfare of the citizens. He also shows, however, that a stationary warlord is preferable to roving banditry because dictators have an interest in the productive activities of their citizens. For this reason, continuation of production and a corresponding consumption is guaranteed. The level of consumption, which is higher than in

an anarchical situation, is divided between the autocrat and the working citizens. This is an important reason for a rehabilitation of the position of authoritarian regimes vis-à-vis anarchy and thinking twice before attempting to topple them. The result may not be 'democracy', but 'roving banditry'.

Lijphart

In his mathematical model, Olson adheres to the individualistic definition of democracy, for which the 'one man-one vote' principle and majority rule are characteristic. This reflects homogeneous societies, in which various collectivities have disappeared. In developing countries, however, societies – even if they are democratically governed – are composed of strong subnational identities (tribes, religions, etc., often concentrated in geographical areas). In those cases, governmental stability often results from compromises between the political leaders of these identity groups, who are able to elicit the necessary support of their followers by offering them jobs and other revenues as a power-sharing formula. Olson's scheme therefore should be completed by introducing democracies operating through formulas of power-sharing as an intermediary stage between autocratic systems and individualistic democracies. The political theorist who has elaborated on this topic by introducing the concept of 'consociational democracy' is Arend Lijphart.² Lijphart, born in the Netherlands, used the Dutch 'pillar system' (consisting of catholic, protestant, socialist and liberal columns during the fifties and the sixties of the 20th century) as exemplary for his concept of 'consociational democracy'. Since most so-called counterinsurgency operations follow interventions in heterogeneous developing countries and define the internal stability of the state as their political purpose, constitutional formulas of power sharing and the political machinery of consociational democracy are worthwhile to build upon.

Etzioni

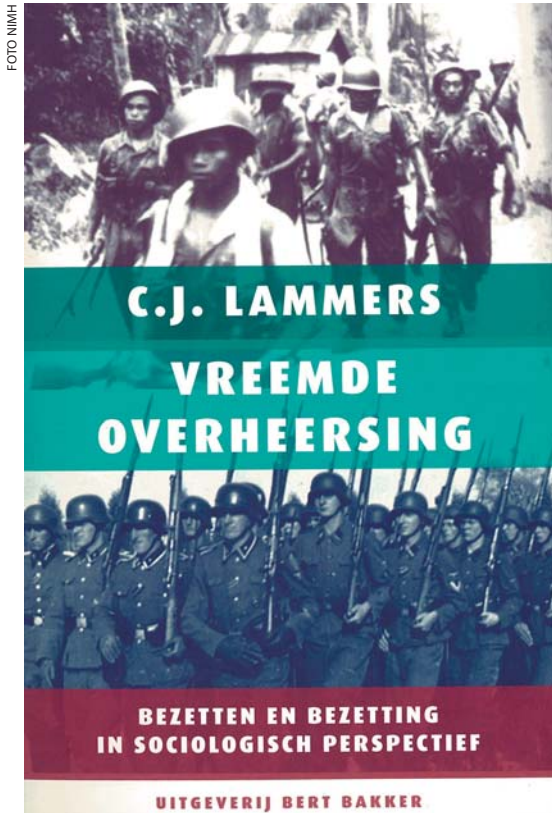
In the same line of reasoning, I want to make a plea for Amitai Etzioni's book *Security First*.³

1 Mancur Olson, 'Dictatorship, Democracy and Development' in: *The American Political Science Review*, Volume 87, Issue 3 (September 1993) 567-576.

2 Arend Lijphart, *Thinking about Democracy. Power Sharing and Majority Rule in Theory and Practice* (Abingdon, Routledge, 2008).

3 Amitai Etzioni, *Security First. For a Muscular, Moral Foreign Policy* (New Haven, Yale University Press, 2007).

Etzioni warns against the neoconservative purpose to simply export democracy to Africa, Asia and the Middle East. According to him, the sudden introduction of democracy can even threaten stability because it distorts equilibrium within heterogeneous states. The effect of the strife for democracy, therefore, may not be more stability, but more anarchy. Etzioni, emphasizing concepts such as 'community' and 'civil society', introduces some caveats with respect to Western interventionism. In his



In studying foreign interventions, the military sociologist Cor Lammers came up with the term 'benevolent occupations'

view, in the foreign and security policies of Western states 'security' should prevail over the spread of democracy and human rights. Order, also if it is supported by traditional structures, is often more beneficial to citizens and international stability than the turmoil set in motion by the difficultly predictable outcomes of a war. Basic security, not socio-economic development, should have priority.

Collier

To counterbalance these publications, which are sceptical towards interventionism, let me mention several contributions by Paul Collier.⁴ Collier argues that the costs of 'failed states' in the long run far exceed the costs of intervention. These costs not only consist of an increased risk of terrorist attacks, but also of obstacles to economic development, flows of refugees and regional instability. Collier ascribes the 50% reduction in the number of major armed conflicts since the end of the Cold War to the sharp increase of the number of UN operations. In comparison with other instruments of foreign policy (increased export opportunities, emergency aid, and other forms of development cooperation), military operations are by far the most effective method to bring stability. For this reason it is difficult to believe that the reservations of Western governments to participate in peace operations (especially those of the UN) in Africa are that great.

Lammers

As a fifth author providing us with illuminating ideas, I want to mention Cor Lammers.⁵ Lammers, who died last year, was a military sociologist who had compared the effects of violent resistance with those of collaboration in various European states during the Nazi occupation. In terms of humanitarian and economic losses, collaboration of the elite with the occupying forces often seemed preferable. In his last book, Lammers applied this result to countries in which peace operations took place. Although the intervening international organisations and the intervening states emphasize the ownership of local governments, the situation in states which are the targets of peace operations can be compared with occupations in the sense that foreign troops are

4 For example Paul Collier, *The Bottom Billion. Why the Poorest Countries are Failing and What Can Be Done About it* (Oxford, Oxford University Press, 2007).

5 C.J. Lammers, *Vreemde overheersing. Bezetten en bezetting in sociologisch perspectief* (*Foreign Rule. Occupying and Occupation in Sociological Perspective*) (Amsterdam, Bert Bakker, 2005).

deployed on their territories. Lammers calls the result 'benevolent occupations'. He argues that cooperation of the indigenous elites may shorten the duration of the intervention and minimize its costs. At this point, of course, his plea is complementary to the advocacy of power-sharing arrangements between heterogeneous groups in developing or failed states as a prelude to the establishment of Westminster-like types of democracy.

Münkler

Collaboration with ruthless enemies, as with the Nazi's in their treatment of the Jews, does only aggravate the consequences of occupations. In this respect, during revolutionary wars cooperation was no alternative vis-à-vis the communist insurgents directed by their Soviet directorate. Is this also true for the religiously-inspired insurgents who became active after the Cold War, first in the Balkans and later in the Middle East and Asia? (Although it should be noted that, for example, the Huk rebellion in the Philippines was already raging during the East-West confrontation). The most illuminating analysis of what have been called 'new wars' has been written by Herfried Münkler in his book *Die neuen Kriege*.⁶ Münkler compares the conflicts in the Balkans with the Thirty Years War, in which religion was a motive as well as an instrument for the disintegration of existing states and the simultaneous formation of new states. The severity of these wars was extreme, indicating that the term 'low intensity conflict' is not applicable to them. This is equally true for the so-called 'new wars'. What we are witnessing is a return to anarchical violence in which the state has lost its monopoly of violence. Wars are no longer executed by two (or more) well-organized states, safeguarding that their armies adhere to the laws of humanitarian warfare, but by terrorists, mercenaries and warlords. Additionally, criminality and plunder are fully integrated in the financing and conducting of the struggles.

Smith

The role of the military instrument in contemporary conflict has been eminently sketched by Sir Rupert Smith.⁷ According to Smith, we are witnessing a paradigm shift from 'industrial war' to 'wars amongst the people'. Smith differentiates between 'conflicts' (armed hostilities) and 'confrontations'. Confrontations are unlimited in time. During confrontations, negotiations and fights succeed each other and are intermingled. The role of the military instrument during 'wars amongst the people' is limited since annihilating the military capabilities of the opponent (either by 'maneuver' or by 'attrition') is not the major aim in confrontations because a military victory is impossible. In 'wars amongst the people', according to Smith, 'We seek to create a conceptual space for diplomacy, economic incentives, political pressure and other measures to create a desired political outcome of stability and if possible democracy' (p. 50). This means that the intervening party does not aim to influence the balance of power by kinetic means, but by changing the position of the pole (the power balance between the warring parties) on which the seesaw rests. This signifies a shift in the support of the citizens in favour of the indigenous government and the intervening power, often called 'winning the hearts and minds' of the people. Smith's analysis stresses that Western powers should prepare for a long duration of the confrontation. While it is not necessary to deploy extensive fighting units all the time in the area, activities such as 'information operations', intelligence gathering and psychological warfare should be executed continuously. Smith assigns an important role to other policy instruments, such as political capacity-building, 'Security Sector Reform' (SSR), establishing a strong and reliable police force and armed forces, and 'Disarmament Demobilisation and Reintegration' (DDR).

Galula

For the implementations of strategy during 'wars amongst the people', David Galula's classic book *Theories de la contra-insurrection*

⁶ Herfried Münkler, *Die Neuen Kriege (The New Wars)* (Hamburg, Rowohlt, 2002).

⁷ Rupert Smith, *The Utility of Force. The Art of War in the Modern World* (London, Penguin Books, 2005).



FOTO HENNRICH BOLL STIFTUNG

Herfried Münkler compares the conflicts in the Balkans with the Thirty Years War and concludes that the severity of these wars was extreme

(1964) remains an excellent introduction.⁸ Galula's insights were based on his experiences in China, Indochina and Algeria. Galula advises the counterinsurgent to select a local minority benefiting from his support and gradually increase its power position vis-à-vis the insurgent minority. He emphasises the main dilemma in acquiring the support of the people: 'Intelligence is the principal source of information on guerrillas, and intelligence has to come from the population, but the population does not talk unless it feels safe, and it does not feel safe until the insurgent's power has been broken (p. 50). Galula defines a victory not in military terms, but as 'the permanent isolation of the insurgent from the population, isolation not enforced upon the population but maintained by and with the population' (p. 54). Protection of the population begins with a thorough census, after which citizens acquire identity cards and family booklets. A safe area ('tache d'huile' or 'ink spot') is subsequently protected by, amongst others, roadblocks. All these measures (including additionally the offering of labour) are primarily intended to gather intelligence, not as a device to guarantee safety immediately.

Kaplan

As a last contribution I want to mention Robert Kaplan's book *Imperial Grunts*.⁹ Kaplan makes clear that the days of massive heavily-armed military formations are gone. In 'wars amongst the people' (the term I prefer to counterinsurgencies) they are replaced by small units, often consisting of special forces. The example of one American lieutenant-colonel active in Mongolia illustrates how effective the deployment of even one single soldier can be. Training indigenous forces and assistance in the setting up of the security sectors in failed states have become the most urgent military tasks. Cultural knowledge and language skills have become important abilities for the military. The building of political and military

capacities is the main challenge in stabilisation operations in failed states. This requires the involvement of not only diplomats, the military and development workers, but also a greater contribution of specialists in public administration, the police and the judiciary.

Conclusion

The main political objective of contemporary military operations is the creation of internal stability in failed states or states under (re)construction. This concrete content of a war goal was absent in the thinking of von Clausewitz. Political purposes are still guiding the meaning and significance of force. In this sense Clausewitz is still relevant. Our primary task is, however, to substitute the 'goals' of interstate 'industrial war' for the internal goal in 'wars amongst the people'. Mentally, this is a difficult task since the armed forces of Western countries are also still expected to be able to fight an 'industrial war'.



⁸ Translated as *Counterinsurgency Warfare. Theory and Practice* (Westpoint, Praeger, 2006).

⁹ Robert D. Kaplan, *Imperial Grunts. On the Ground with the American Military, from Mongolia to the Philippines to Iraq and Beyond* (New York, Random House, 2005).

Money is ammunition; don't put it in the wrong hands

A view on COIN contracting from Regional Command South

In the complex realities of Afghanistan everything influences everything. The well known terms of Security, Governance and Development are only rough lines of action. These approaches influence each other and meet old and new authorities, old traditions and new lines of thought, differences between cities and rural areas and other aspects of this country and its population. Money works in all lines. It is ammunition in Afghanistan, if it comes to the insurgents and their funding mechanisms as well as to the potential benefits and possible damaging consequences of ISAF's multi-billion dollar contracting activities. The author focuses on contracting in Regional Command South. He explains the difficulties, describes the course of action and reflects on the future.

*E.C.G.J. van Duren**

During the course of the campaign in Afghanistan conducted by the International Security Assistance Force (ISAF), knowledge about the insurgency and their funding mechanisms has improved continuously.¹ It was only recently that the international community fully recognised the potentially damaging consequences of ISAF's multi-billion dollar contracting activities. In April 2010 NATO launched its Afghan First Policy, in June 2010 Regional Command South started to integrate contracting in its campaign planning and execution, and in September 2010 general D.H. Petraeus issued his counter insurgency (COIN) Contracting Guidance.

As a result of these developments, contracting has become a major 'Tier 2' operation² with contracting officers at the front line. This article

seeks to explain the complexity of the problem, the courses of action and some elements that are currently being implemented as part of the solution.

After a brief introduction on impunity, corruption and warlordism, this article addresses the dependency of ISAF's supply chain on contractors and explains how contracting undermines the campaign. Next, the actions taken by NATO are described, followed by an elaboration on the COIN contracting battle in the South. Finally, there will be a few words on contracting and transition, finishing with a conclusion.

Impunity permits corruption and warlordism

Corruption enables insurgency

Corruption undermines public confidence in the institutions of any state, resulting in a deteriorating legitimacy of the government. Resources provided through corrupt practices are not only denied to (the development of) the state, but are also often transformed into

* As director Support Division of ISAF Headquarters Regional Command South, air commodore Emile van Duren MSc was responsible for coordinating personnel, logistics, communications, medical support, finance and contracting within the southern region of Afghanistan during the period 20 October 2009 - 2 November 2010. He was also leading Regional Command South's COIN contracting efforts.



Afghan First Policy aims to increase ISAF's procurement of local goods and services in order to enable economic development of poor regions, like this suburb of Kandahar City

economic and political influence, thus further weakening democratic institutions. In this way, the Afghan state remains disconnected from its democratic powerbase – the people – and the grievances that fuel the insurgency are maintained. Therefore, counterinsurgency warfare, which is in essence a battle for the hearts and minds of the people, must include an anti-corruption course of action.

Corruption can only flourish if there is a culture of impunity. A definition of 'culture of impunity' is the absence of consequences or punishment for criminal wrong-doing, injustice, unethical behaviour or corruption of government officials, criminals and wealthy businessmen.³ Impunity is an important factor driving the population towards the insurgency and consequently distances the people from their legitimate government.

Powerbrokers are the new warlords

Contracting, narcotics, Private Security Companies (PSCs) and land title issues are interrelated and connected to the culture of impunity. Land

is a valuable asset in Afghanistan, especially in urban areas. It gives the owner control of a physical area that can be used as building plot for expensive real estate⁴ or as farm land, and it may contain resources like oil, minerals and ground water supplies.⁵

During and after the Russian invasion, Mujahideen leaders redistributed much land with the twofold aim of disempowering their rivals and 'paying' their fighters. If needed, they intimidated the legitimate owners to hand over their land titles. The situation became even worse after the Taliban came into power and destroyed much of the cadastral land tenure records as part of a wider campaign to remove official governmental information. Nowadays, it is very difficult to determine land ownership, because fake deeds can be bought at will and there are many disputes between people claiming the same plot of land for a broad variety of reasons.

After ISAF came in, a new form of warlordism evolved. Warlords are now called 'power-

brokers' and they have further extended their power base by obtaining contracts from ISAF and its civilian counterparts, such as the United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA) and the United States Agency for International Development (USAID). Many of them are former Mujahideen commanders and they still have their own militias, which are now called PSCs.



FOTO RAHMAT GUL/AP REPORTERS, 2009

An Afghan police official secures the road after one of the many attacks on ISAF fuel convoys

Those PSCs not only generate financial incomes for the powerbrokers that own them, but also openly demonstrate their power to the local people. In this way, powerbrokers can maintain their own independent source of authority through the force of arms, irrespective the efforts to expand and strengthen the reach of the Afghan government. Although PSCs should be licensed, this is rarely enforced and their behaviour, weapons and personnel are invariably unregulated.

There are strong indications that some of these companies drive up the security requirement by creating their own demand as well as paying off (which means: no attacks) the Taliban senior leadership in Quetta.⁶ On 17 August 2010 president Karzai issued a decree ordering national and foreign PSCs – *'who are factors of irritant and tragic events'* – to dissolve within four months, offering their employees to join the Afghan police force.⁷ Given the current depen-

dence of ISAF's supply chain on PSCs, talks are ongoing with the Afghan government to persuade a phased approach in order to mitigate the risk.

Since opium is forbidden by the Islam, the Taliban initially destroyed poppy crops and narcotics laboratories, but later on they created their own drugs business and forced farmers to grow poppy instead of wheat in order to fund the insurgency campaign. They told the local people that exporting drugs to the West is an effective means of killing nonbelievers or 'infidels'.⁸

Collaboration between anti-government elements and narcotics traffickers transforms the Taliban-led insurgency into narco cartels.⁹ Although hard to prove, powerbrokers seem to have stakes in those cartels as well.

ISAF's supply chain depends on contractors

The U.S. and their coalition partners have outsourced most of ISAF's supply chain to civilian contractors. To give an idea of the magnitude: just for the U.S. Army alone, the fourth iteration of the Logistics Civil Augmentation Program (LOGCAP IV) was competitively awarded in April 2008 to DynCorp International, Fluor Intercontinental, and KBR Services. Each contractor can receive up to \$5 billion of work under the contract in a given year, so total spending over the possible 10-year life of this multiple-award contract could be as high as \$150 billion.¹⁰

In order to fully understand the reasons and implications for this outsourcing, we need to take a closer look at the composition of ISAF's supply chain. ISAF's logistic demands can roughly be divided in three kinds of activities: moving cargo, constructing infrastructure and providing base support.

Moving cargo

The supply chain to the ISAF troops in Afghanistan is complicated and faces many challenges. There are no seaports in this landlocked coun-

try, and there are only a few airports with sufficient handling and storage capacity to facilitate heavy airlift.¹¹ ISAF has a daily fuel consumption rate of about 6 million liters (F34 aircraft fuel and F54 diesel) which is brought in by fuel truck convoys.¹²

Fuel is the logistics center of gravity for the ISAF mission. Without sufficient fuel, ISAF would encounter a 'millennium' problem-like scenario: not only air and ground mobility would be impacted, but also everything that runs on electrical power.¹³

Bottled water consumption in the southern region is at a rate of about half a million liters a day. Most of this is trucked in from Karachi and Kabul, while about 10 per cent is flown in from abroad. Food consumption in the southern region¹⁴ is at a rate of about 150 tons a day. Fresh food and vegetables are flown in from abroad, while the majority of dry food is trucked in from Karachi.

Last but not least, thousands of tons of equipment and construction materials are brought in by trucks. Especially the U.S. troop uplift saw a significant surge in the throughput of trucks near Spin Buldak.¹⁵ Altogether, the majority of all supplies arrives by road. The rest arrives by air, but then most of it has to be moved further by road to the forward operating bases and combat outposts.¹⁶ It is the roads that create the most significant challenge.

Generally speaking, truck drivers have to move through a non-permissive environment which is characterized by hot deserts with dusty sandstorms in the summer and muddy floods in the spring; bridges that are regularly damaged and made unusable by flooding or Improvised Explosive Devices (IEDs); roads that are in a bad condition and that are scattered with IEDs; driving behaviours of locals that match the middle east standard; mountain roads that leave no room for error; policemen and local nationals that fleece money at illegal checkpoints; and – last but not least – frequent insurgent attacks.

Because of these challenges, NATO, the U.S. and other troop contributing nations, have largely outsourced the responsibility for their supply chains by means of so called Host Nation Trucking (HNT) contracts. The HNT prime contractors are responsible for moving the cargo as well as for protecting that cargo. To that end most prime contractors and their trucking subcontractors hire PSCs for armed protection of their valuable trucking convoys.¹⁷

Constructing infrastructure

ISAF's campaign in Afghanistan requires a vast majority of construction activities. There are three groups of activities. Firstly, the construction of ISAF facilities, like forward operating bases, combat outposts and checkpoints. Funding for this group of activities is mainly provided by the defense departments of the troop contributing nations (for example the U.S. funding mechanism is called Title 10). Much of this work is carried out by the military itself. Basic construction materials, like T-walls and Hesco-barriers, are provided by contractors.

The second group of activities is about construction of Afghan National Security Forces (ANSF) facilities, generally funded by U.S. Title 22, also known as Afghan Security Forces Funding (ASFF). Most of this work is carried out by contractors. They provide the construction materials and carry out the construction work itself. The third group of activities is about construction of public works, like roads, bridges, schools, water systems, sewage facilities, electric power generation, irrigation and agriculture projects, et cetera.

Funding is established by several nations, while the U.S. has established the Commander's Emergency Response Program (CERP), which enables local commanders to respond with a nonlethal weapon to urgent, small-scale locally sustainable humanitarian relief and reconstruction projects or services that immediately assist the population. Much of the construction work in all three groups is carried out by contractors who have to arrange their own protection, which is mostly provided by PSCs.¹⁸

Providing base support

Base support contains a wide range of activities, such as cleaning services, linguist services, car rental services, dining facilities, latrine services, internet services, recreation services, maintenance services, security services, waste services, et cetera.¹⁹

These activities are generally outsourced by the national support elements of the troop contributing nations. Powerbrokers have managed to get control over a significant amount of those base support contracts and on several occasions biometric enrolment has revealed that insurgents had gained access to ISAF bases as local workers.

Contracting undermines the campaign

In order to better understand the COIN contracting problem, we need to take a closer look at ISAF's sourcing process.

The lowest bidder might be a malign actor

ISAF's procurement and contracting procedures are aimed at maximizing the cost-benefit equation and minimizing risks for the contracting agencies. According to most western acquisition procedures, maximizing cost-benefit translates to meeting product, time and budget requirements, whilst risk reduction is usually achieved by outsourcing to preferably one (prime) contractor.

In such way, the prime contractor can be held solely responsible for the risk of not meeting those product, time and/or budget requirements. ISAF contracting agencies follow national acquisition rules, which usually force them to award contracts according to 'lowest price technically acceptable' or – at its best – according to 'best value for money'. The definition of 'best value' is not always clear, usually resulting in contract award to the lowest bidder anyway.²⁰

This also holds for prime contractors who are tendering contracts for subcontracting. While most contracting agencies maintain vetting databases of (potential) contractors, the tracked information does not contain information that

is related to the culture of impunity, and the available information is not readily shared amongst the contracting agencies.²¹ This results in a situation where contracting agencies unintentionally award a stream of contracts to lowest bidders who might be potential malign actors.

Fire and forget

Using a prime contractor to take care of the whole package implies that the contracting agency doesn't have visibility (and thus control) over activities that are taking place at the different subcontracting levels. This 'fire and forget' approach is precisely what contracting agencies have been aiming for, since they want to do business with one contractor and not with a whole range of different subcontractors.

Losing transparency of activities on subcontracting levels below the prime contractor is no problem in the western world. In Afghanistan however, using prime contractors with reduced visibility of subcontracting levels implies that bad contractor behaviour, such as not paying subcontractors or employees, probably will remain unnoticed to the contracting agency. Insurgents will capitalize on this kind of events by telling the people that ISAF is cheating them.

We are who we fund

The fact that ISAF is largely unaware of (sub)contracts that are feeding powerbrokers or insurgents, doesn't mean that the local population is unaware of this as well. In Afghanistan, intelligence can be literally picked up on every street corner.²² Facts and figures about powerbrokers and insurgents are common knowledge to the local people.

And this is exactly why the western way of contracting is potentially undermining ISAF's campaign. The counterinsurgency campaign is a battle for the hearts and minds of the people. As general Petraeus mentions in his Counterinsurgency Guidance: '*we are who we fund*'.²³

In other words, awarding contracts to companies that are related to powerbrokers or insur-

gents will make the people conclude that ISAF is related to them as well. Since ISAF is supporting the Afghan government, the people will therefore question the legitimacy of their government, and subsequently become further disconnected from their leadership.

ISAF contracts fail to spread out the wealth

In the last eight years the vast majority of international contracts – such as logistics, construction, security, reconstruction and development – has benefitted only a small minority of Afghans. Moreover, these wealthy Afghans, whether malign actors or just millionaires, do not spend their money in Afghanistan but in places like Dubai where it is most often invested in real estate projects.

For several reasons the Afghan middle class market economy is an untapped resource for stability operations.²⁴ Firstly, Afghan middle class companies are not captured in databases of western contracting agencies and will therefore not be informed of any tender. Secondly, Afghan middle class business men don't easily get access to heavily guarded ISAF locations. Sometimes this has to do with a lengthy security clearance process, but more often with powerbrokers that are after specific contracts. They usually know that these contracts are going to be tendered and they intimidate the middle class business men not to make bids for those contracts.²⁵

Thirdly, Afghan middle class companies lack the basic knowledge of western contracting procedures and western quality standards and they also lack the necessary quality certificates. Because of all the foregoing, the middle class business community gets frustrated and puts the blame on ISAF and thus on the Afghan government.

ISAF contracts create an unsustainable economy

Most of ISAF's contracts create labour in areas that are not self sustainable. For example, ISAF needs huge amounts of gravel to create its expeditionary forward operating bases and command out posts, but there is no Afghan quala²⁶ that has any gravel on its inner yard. Therefore,

after ISAF's withdrawal, the Afghan gravel business will almost certainly collapse.

The same applies to local people that work in all kinds of base support services as mentioned earlier. The issue would be less problematic if the troop contributing nations would purchase products and services against local market prices rather than creating price inflation as a result of competing each other for scarce resources.

FOTO ISAF, RC-SOUTH, 2009



Traffic jams, like here on Highway 4 between Kandahar City and Spin Buldak, are just one of the many challenges that logistic convoys are facing in Afghanistan

The fact that ISAF directly or indirectly employs many Afghan 'fighting age males' implies that the unemployment – which inevitably will result from ISAF's withdrawal – will increase the potential for insurgency.

NATO takes action

Afghan First Policy

In December 2009 NATO's Foreign Ministers agreed that NATO and ISAF should seek, to the maximum extent possible, the positive impact of their presence in Afghanistan. In following up this agreement, the Economic Committee delivered a report on the assessment of the impact of ISAF on the Afghan Economy.

Based upon this report, the North Atlantic Council tasked the Senior Resource Board to further assess NATO's practices and procedures with the aim of supporting Afghan economic development by means of ISAF-related common funded procurements, and consistent with the need for timely and cost effective delivery of military requirements.

As a result of this, NATO secretary general Rasmussen issued a letter in April 2010, launching the so called 'Afghan First Policy'.²⁷ This policy:

aims at strengthening NATO's contribution to the economic development of Afghanistan by increasing procurement of local goods and services. Local procurement is considered the most important way for NATO to support the development of the Afghan private sector and the local economy in a sustainable manner. The changes foreseen as the policy is implemented will allow for fair and equal opportunities for Afghan companies and employees and increased support for local businesses.

This Afghan First Policy primarily focuses on increasing procurement of local goods and services, but it also clearly addresses many of the problems mentioned earlier.

Contract Management Action Plan

On 25 June 2010 Supreme Headquarters Allied Powers Europe (SHAPE) released the ISAF Contract Management Action Plan²⁸. This plan confirms that:

[...] contractors play a critical role in supporting the ISAF coalition, not merely through the provision of goods and services, or their potential contribution to the Afghan economy; but also as coalition partners, by the image they present to the Afghan people. [...] the money the international community spends in Afghanistan does not benefit the Afghan economy but is directed to a few profiteers or malign actors and [...] most of the money leaves the country.

SHAPE therefore encouraged NATO and nations to:

FOTO/ISAF, RC-SOUTH, 2010



[...] ensure that money spent in Afghanistan benefits the Afghan people, not malign actors, and helps build a stable economy, providing jobs and skills that deliver long term benefits to local people and to [...] avoid creating an unsustainable parallel economy that inflates prices and crashes when the ISAF mission is complete and the force withdraws.

SHAPE concluded that a robust and proactive in-theatre NATO contract management, coordination and monitoring capability is needed, including improved requirement definition, usage of flat and transparent contract networks, exchange of contract information, avoidance of overpayments leading to price inflation and enforcement of high service delivery standards.

On 27 August 2010, SHAPE issued further instruction on the technical implementation of the Afghan First Policy aiming to:

increase the local procurement of goods and services that originate in Afghanistan from



British soldiers from Task Force Helmand retrieve ammunition that has just been delivered by a U.S. Blackhawk helicopter

in forces being made available as part of the surge.

The essence of that campaign plan was the notion that Kandahar City in conjunction with Central Helmand captures about two-third of the three million strong population in the South of Afghanistan and these areas would therefore become the centre of gravity for the population-centric campaign in the South.

After an intense process of partnering with the Afghan National Army and Police followed by political engagements up to president Karzai, Regional Command South initiated phase 2 of Operation Moshtarak (which means 'together') to protect the people of Central Helmand.³⁰ This largest partnered operation in the history of ISAF commenced in the early morning of 13 February 2010 with an air assault of 100 helicopters injecting about 2,300 ISAF and ANSF troops into the districts of Marjeh and Nad e Ali, followed by additional ground troops moving in from different directions.³¹

Since then much progress has been made on all five lines of operation of the ISAF campaign.³² The local bazaars now offer a rich variety of products and provincial governor Mangal exerts authority over the central area, directing economic development and enjoying a freedom of movement inconceivable in the past, when it was difficult for people to leave their compounds to visit markets and shuras.

The establishment of Regional Command South-West on 14 June 2010 provided Regional Command South the opportunity to speed up planning for Operation Moshtarak phase 3 in Kandahar Province. Under the Pashtun heading of 'Hamkari' (which means 'cooperation') this operation soon became the main effort of the ISAF-campaign.

The operations in and around Kandahar City are based upon a phased approach. The first

*qualified Afghan owned contractors who meet the NATO/ISAF acceptable standards for security, quality, price and reliable supply.*²⁹

The instruction relates decision levels to financial contract volumes and provides guidance on how to determine qualified Afghan contractors according to the definition of an 'Afghan host nation business'. For each procurement, determination of contractor eligibility has to be documented, reported and tracked.

Fighting the COIN contracting battle

Operations in the South: Moshtarak and Hamkari
 Combined Joint Task Force 6, under the leadership of major general N.P. Carter, took command of Regional Command South on 1 November 2009. The command team initially focussed on the creation and execution of a campaign plan for the South that was needed to account for recent changes in ISAF's strategy, such as partnering and a more population-centric approach, as well as for the considerable increase

phase launched several activities with an Afghan police lead in support of a mainly non-military solution. A security ring around the city with police manned checkpoints on the entry roads was constructed and registration of weapons, vehicles, madrassas, hotels and their guests was initiated.

The subsequent phases aim to protect the city by creating effects in the contested environs of Arghandab (phase 2) and Zharay (phase 3A) in conjunction with western Panjwa'i (phase 3B). Phases 2 and 3 require primarily a military (more kinetic) solution with the Afghan army in the lead.

Focussing on Kandahar

With a population of about one million people, Kandahar City is the second largest city in Afghanistan, which is located on a crossing of four important highways, formerly belonging to the ancient Silk Route.³³ Most of the cargo for the southern region, as well as transit traffic between Iran and Pakistan moves through the city, making this strategic metropolis and its connecting highways a suitable location to exert power and collect money.

Also, NATO's largest airbase in the vicinity of the city has become a lucrative source of contract money for local powerbrokers. Therefore, Kandahar not only suffered from an insurgency, but also faced the problem that the city and the surrounding region were in fact ruled by a handful of powerbrokers rather than by the legitimate government.³⁴ Moreover, 71 per cent of the population in Kandahar City perceived corruption in the local government to be a major problem.³⁵

Because the Kandahar dynamics substantially differed from those in Central Helmand, the nature of the operations in and around Kandahar City had to be fundamentally different to the one conducted in Marjeh and Nad e Ali. Therefore, Moshtarak phase 3 saw no discrete operation to impose security in order to set the conditions for governance to take root. It was rather the opposite: a progressive squeeze in support of governance that would seek to diminish insurgent influence within the city and its environs, and thereby bring

security. The insurgents – realising the threat to their powerbase where Mullah Omar founded the Taliban and where the shrine containing the most holy cloak of the Prophet is located – started pursuing a campaign of intimidation against government and security officials, and against those who brought the means to deliver employment and economic opportunity.³⁶

FOTO ISAF, RC-SOUTH, 2010



Dr. Sibghat Ullah, head of the District Delivery Program in the Independent Directorate of Local Government, speaks at the Hamkari Conference in Kandahar on 21 June 2010. This event was focused on the Afghan led, ISAF supported operations to ultimately bring security, public services, job opportunities and economic development to the Kandahar region by means of a more stable and effective local governance

The commander's intent for Hamkari spells out that:

success will come through securing the population, mobilizing public support, connecting the government to the people, marginalizing parallel structures, defeating the enemy and forcing the Afghans to take the lead, particularly on the security line of operation. All actions influence the minds of the population and this is the decisive terrain that must be seized. We will not resolve the many complex problems of Kandahar, but we can turn heads and persuade people that there is a better alternative. All activity is to be planned with influence in mind.

Due to the situation in Kandahar, contracting became an integral part of Hamkari:

[...] contracting has created huge wealth for a few individuals, disillusioned the majority and has failed to grow the local economy.

The commander Regional Command South felt that he should hold contracting agencies accountable for the campaign undermining effects they created in his battle space by means of contracting. He therefore directed the author of this article to analyze the full spectrum of the problem, to take action to distribute contract related wealth more equally amongst the Afghan population and to implement Afghan First Policy in order to encourage local economic growth.

Regional Command South breaks new ground

On 1 June 2010 Regional Command South established a COIN Contracting Management Board (CCMB).³⁷ This CCMB in conjunction with the Combined Joint Inter Agency Task Force (CJIATF), that was working the broader culture of impunity issues, quickly discovered that the set of problems for Hamkari was even more complex than anticipated.³⁸ Other problems, such as land grabs, PSCs and narcotics appeared to be multi-layered and interconnected with the contracting problem.³⁹

It became more and more clear that ISAF is fighting a very complicated and quickly adapting network. With the help of Task Force 2010 (TF2010),⁴⁰ which was established on 1 July 2010, it was determined that a broad variety of military and civil contracting agencies run about 5,500 contracts with a yearly volume of approximately \$5.5 billion in the Regional Command South area of responsibility.

The CCMB developed a course of action that aimed for short term early gains, medium term trend reversal and long term freedom of commerce. Powerbrokers and malign actors would be tempted to engage in corruption as long as their perceived marginal benefits exceed their expected marginal costs. Aggregating individual returns over all those engaged in corruption results in a total cost of corruption for society. These costs are hidden in the total project costs and they negatively affect the cost-benefit equa-

tion. Solutions to the problem must increase the marginal costs and decrease the marginal benefits for the involved individual.⁴¹ One way of decreasing marginal corruption benefits is the establishment of a code of conduct, i.e. a self-imposed corporate set of normative standards that is not part of the company's original core business but will nevertheless serve as a forcing function. The CCMB has started work on such code of conduct for (potential) contractors.

The advantage of a code of conduct, especially in the current Afghan culture of impunity, is the fact that it explicitly commits companies to certain do's and don'ts, without the necessity to change Afghan law. As a next step, a statement of intent is to be signed between the governor of Kandahar, the director of the Kandahar Chamber of Commerce and the commander Regional Command South.

In short, that document states that ISAF will implement Afghan First Policy, while the Afghan government will stimulate contractors to implement basic rules, like paying their employees the rightful salaries in a timely manner, paying taxes and duties to their government, refrain from dealing with insurgents, refrain from corrupt practices, bribery or trade in illicit substances, et cetera.

Another method of decreasing marginal corruption benefits is to split contracts into smaller contracts.⁴² Better transparency and accountability increases the cost of corrupt activities. Therefore, the CCMB started work to bring contracting information from different troop contributing nations into ISAF's theatre-wide Combined Information Data Network Exchange (CIDNE) system.⁴³

Traditionally separated domains, like Intelligence (CJ2), Logistics (CJ4) and Finance & Contracting (CJ8), thus became interconnected. Characteristics (name, location, contacts, etc.), past performance (quality, time, budget, contracts in portfolio) and relationships (with malign actors or insurgents) of each (potential) contractor are registered. The geospatial nature

of CIDNE makes it possible to plot the desired output of each contract on a geographical map in terms of effect for the battle space owner. The same can be done for the undesired campaign undermining effects following from certain suspicious relationships. In this way informed decisions can be made on contracting. In some cases immediate delivery is needed to support the security line of operation, while in other cases tactical patience will be applied in order to neutralize malign influence or to support socio-economic development.

A way to increase marginal corruption costs is adding more exit options into contracts in order to provide opportunities to easily break contracts that inadvertently empower power-brokers and the criminal patronage network. Enabled by TF2010, the U.S. Department of Defence is currently staffing new contracting paragraphs that will soon become mandatory in U.S. Defence contracts for Afghanistan and Iraq. In the meantime the CCMB is looking into options to re-contract expiring contracts from 'bad' to 'good'.⁴⁴ Task Forces and Provincial Reconstruction Teams in Regional Command South are connected to the CCMB and are establishing local contractor selection boards with participation of district government officials.

Re-scoping best value business cases

Full spectrum support of the campaign demands to use the acquisition process as an enabler rather than an undermining factor. This requires re-scoping of traditional western acquisition business cases which aim at meeting product, time and budget requirements whilst reducing risk by outsourcing to preferably one (prime) contractor.

Those business cases need to be broadened to capture other important elements, such as splitting big contracts into smaller contracts, exercise tactical patience, increase transparency of (sub)contractors and their contracts. All of these elements will not work as long as contracting agencies are stuck with the same set of (sub)contractors. In order to address this issue, the CCMB established a contractor

engagement strategy, resulting in a vendor outreach program within the Regional Command South area of responsibility. With the support of Peace Dividend Trust⁴⁵ and various contracting agencies, bidding opportunities for ISAF-contracts were offered to local companies that never before had access to ISAF-tenders. The outreach program consists of a series of engagements between contracting agencies and potential new contractors.

Each event hosts around 30 to 40 middle class business companies and is centered on a particular business sector, such as gravel, concrete, small construction, base support, security, etc. Each company has to provide sufficient information to feed the CIDNE-database. After filtering those companies on the basis of their past performance and their relationships – whether provided by the companies themselves or obtained from a variety of other sources – a common database of 'fresh, clean and capable' companies is developed.

Strategic synchronization of buying power

General Petraeus recently issued his COIN Contracting Guidance,⁴⁶ which puts SHAPE's Contract Management Action Plan into action:

The scale of our contracting efforts in Afghanistan represents both an opportunity and a danger. With proper oversight, contracting can spur economic development and support the Afghan government's and ISAF's campaign objectives. If, however, we spend large quantities of international contracting funds quickly and with insufficient oversight, it is likely that some of those funds will unintentionally fuel corruption, finance insurgent organizations, strengthen criminal patronage networks, and undermine our efforts in Afghanistan. In view of these points, contracting has to be 'commander's business'. Indeed, I expect commanders to consider the effects of our contract spending and understand who benefits from it. We must use intelligence to inform our contracting and ensure those with whom we contract work for the best interests of the Afghan people. We must be better buyers and buy from better people.

In broad terms, the document directs contracting agencies to ensure that contracting supports rather than undermines the mission by integrating contracting into intelligence, plans, and operations. Contracting agencies are to look beyond cost, schedule, and performance and to include contract award and termination criteria such as security, Afghan first, local power dynamics, and the enemy.

They also are to make sure to pay the right price avoiding market shock and inflation; to foster small and medium-sized enterprises; to ensure that contracting does not empower the wrong people; to keep track of money flows, to actively monitor (potential) (sub)contractors and their contracts; to hold prime contractors responsible for subcontractor performance and behaviour;⁴⁷ to enforce contract requirements; to share information and best practices, and to align policies and procedures.

Since contracting now has become commander's business, COIN contracting topics should be incorporated into training for commanders. In particular, commanders need to plan ahead, establish reasonable timelines, and ensure transparency and oversight such that contracting and procurement reinforce rather than detract from the campaign objectives.

Building on Regional Command South's experience and enabled by TF2010, the COIN Contracting Guidance directs all regional commands in Afghanistan to set up CCMBs to support campaign goals by coordinating contracting efforts, organizing vendor outreach programs to advertise contract opportunities to local communities, and using CIDNE/INDURE databases for vetting vendors and contractors. COMISAF's guidance clearly demonstrates that contracting has become a major operation of the ISAF-campaign.⁴⁸

Contracting and transition

Over the last months, measurement of campaign success has evolved from an 'end state' to a 'transition tempo'. There is much to say about a transition strategy for Afghanistan. The ISAF-

FOTO: ISAF RC-SOUTH, 2010



RC-South organized a series of vendor outreach events for local contractors in Kandahar City

concept of 'transition of lead security responsibility' has been broadened to 'transition of lead responsibility', emphasizing that transition has to take place on all lines of operation. NATO's Afghan First Policy explicitly seeks to use ISAF contracts as a mechanism to stimulate the socio-economic, the governance and the malign influence lines of operation.

Apart from contracts themselves, there are three contracting-related topics that have the potential to further enable the transition tempo along those lines of operation.

Sourcing revisited

Given the fact that about 95 percent of all ISAF logistics activities are outsourced and the problems this has caused in Afghanistan, the question raises whether outsourcing is the best solution to apply in COIN warfare. Decisions on logistical sourcing are merely driven by efficiency considerations from a supply chain point of view and do not necessarily take into account second and third order effects to the battle space. Neither do those decisions take into account the extent to which they support the lines of operation, especially neutralizing malign influence and supporting socio-economic development.

If the COIN contracting problem is brought into the equation it might very well be the case that the campaign undermining effects of ISAF's contracting activities ultimately will result in a substantial cost increase of ISAF's campaign in order to counter these effects.

Considering these two sides of the same coin might lead to the conclusion that the use of

in-house military solutions and public private partnerships should be increased at the expense of outsourcing (parts of) the supply chain. Such considerations require a decision support model that integrates all effects into a comprehensive business case based upon full spectrum support of the campaign.

Stimulating Afghan exports

Because a decision support model will probably not be available in short term, we have to focus on pragmatic solutions to create some early gains. The key question is how contracting can be used as an enabler for creating a sustainable Afghan economy. To date, much of the Afghan First efforts have focused on contracting for basic commodities, such as concrete and gravel, and local unskilled labor for construction projects and base services. Notwithstanding the fact that these activities support the Afghan economy in the short term, they do not address the core driver of the economy in the South, which is agriculture.

Therefore, Regional Command South, in conjunction with USAID and others,⁴⁹ has initiated a program to export fruits and vegetables from the southern region. The core of the initiative is a model farm combined with a center of excellence and an education center, which will transfer best practices to local farmers. By design, 70 percent of the production capacity will be exported, while the other 30 percent will be sufficient to feed the ISAF- population on Kandahar Airfield.

In this way the NATO food supply chain is used as an enabler to reach the required export quality standards. This approach obviously creates efficiencies in NATO's supply chain. More importantly, this concept, which can be applied to other business sectors as well, will be sustainable after ISAF's withdrawal and will therefore support transition along the socio-economic line of operation.

Dollars versus Afghanis

Upon delivery of contracted products and services, Afghan (sub)contractors are usually paid, either in U.S. dollars (USDs) or in Afghanis.



FOTO: ISAF, RC-SOUTH, 2010

ISAF's contract payments in USDs (right) reduce the population's confidence in their currency (left) and their government

After the fall of the Taliban regime in 2001, concerns about the stability of the Afghani contributed to the preferred use of USDs throughout Afghanistan. In addition, the initial lack of Afghani banknotes in sufficient quantities to facilitate large payments for significant development projects also led to an increased use of USDs.

Since 2002 the Afghan currency has been fixed to the USD and the exchange rate has settled at around 50 Afghanis to 1 USD. While this facilitates international investment, there is a common view amongst Afghans that the Afghani is over-valued which impedes Afghan exports. The banking infrastructure is growing steadily within Kabul and the provincial capitals, but in the rural areas the 'Hawala' system is more common.⁵⁰

In particular, the Central Bank of Afghanistan – Da Afghanistan Bank (DAB) – has proceeded with the distribution of new banknotes. While there are currently sufficient Afghanis in circulation to facilitate payments of ISAF contracts, most of these contracts are still being paid in USDs. This results in a large amount of USD banknotes saturating the country, thereby reducing the population's confidence in their own currency and – what is more – undermining the governance line of operation, since the USD is clearly not a symbol of the Afghan state. More study is needed on this topic, but there are indications that increased contract payments in Afghanis could be a potential campaign enabler.

Conclusion

ISAF's contracting largely disregards COIN dynamics and predominantly ignores wider campaign effects in Afghanistan's culture of impunity that permits corruption and war-lordism. This further fuels insurgency and might increase ISAF's campaign costs. NATO's Afghan First Policy seeks to increase local procurement while addressing the problems of contracting in a COIN environment.

Contracting is now integrated in Regional Command South's population-centric operations

and contracts are managed on a regional scale in order to take informed contracting decisions that support rather than undermine the campaign. COMISAF's COIN Contracting Guidance directs strategic synchronization of buying power, which implies that contracting has become a major operation within the ISAF campaign. Potential contracting-related transition enablers along several lines of operation are: rebalancing the sourcing options for the supply chain (i.e. military solutions, public private partnerships and outsourcing), creating export potential for local products, and increasing contract payments in Afghanistan. ■

- 1 This article captures the situation up to 21 October 2010 and reflects the personal view of the author, which does not necessarily represent a formal opinion of either NATO or the Netherlands Ministry of Defense. Due to security reasons, facts and figures in the main body and footnotes may differ from actual numbers. The title of this article refers to COMISAF's Counter-insurgency Guidance: *Money is ammunition; don't put it in the wrong hands. Institute COIN contracting. Pay close attention to the impact of our spending and understand who benefits from it. And remember, we are who we fund. How we spend is often more important than how much we spend.*
- 2 The distinction between Tier 1 and Tier 2 operations is about purpose: Tier 1 operations are framework operations in direct support of the population, whereas Tier 2 operations are mounted to extend the effect of Tier 1 operations.
- 3 Regional Command South Combined Joint Inter Agency Task Force, *Culture of Impunity Baseline*, 10 August 2010.
- 4 Speculating on expansion and development, powerbrokers generally try to acquire land surrounding ISAF and Afghan government locations and sell it to them for far above market price.
- 5 On 15 August 2010, www.afghansun.com reported that a massive 1.8 billion barrel oilfield had been discovered in the North of Afghanistan between Balkh and Shiberghan. On 13 June 2010, www.nytimes.com reported that U.S. geologists had discovered nearly 15 trillion in untapped mineral deposits, such as iron, copper, cobalt, gold and lithium. These discoveries obviously will stir up the land grab problem.
- 6 U.S. House of Representatives, Committee on Oversight and Government Reform, Subcommittee on National Security and Foreign Affairs, *Warlord, Inc.: Extortion and Corruption along the U.S. Supply Chain in Afghanistan*, June 2010, p. 1 - 3.
- 7 Afghanistan currently counts 52 licensed (legal) PSCs and 38 known unlicensed (illegal) PSCs, of which 28 are located in Kandahar. Karzai's presidential decree solves the problem that PSCs pay salaries that unfairly compete with ANSF salaries and therefore impedes ANSF growth. Replacing PSCs with ANSF will reduce financial support to the insurgency and criminal patronage networks, but will drain ANSF resources from current operations.
- 8 Worldwide, about 100,000 people die every year from overdoses of Afghan heroin, according to Nikolai Tsvetkov, Head of the Russian State Anti-Narcotics Committee in an interview with *Izvestia* on 9 June 2010: *The silk route of the Afghan poppy* (<http://rbth.ru/rubrics/drugwar.html>).
- 9 United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Afghanistan Opium Survey 2009*, September 2009.
- 10 Commission on Wartime Contracting in Iraq and Afghanistan, *At What Cost? Contingency Contracting in Iraq and Afghanistan*, Interim Report to Congress, June 2009, p. 39. Note: LOGCAP IV is for both Afghanistan and Iraq; however the vast majority of task orders under this program have been competed for work in Afghanistan.
- 11 In the southern region only Kandahar Airfield is able to sustain heavy airlift handling.
- 12 In November 2009, almost all fuel for the southern region (about 2.2 million litres per day) came in from the Port of Karachi in Pakistan and crossed the border at Wesh-Chaman. In order to mitigate the dependency risk of a single ground line of communication, Regional Command South worked together with the contractor to open up a second source from Turkmenistan. Since June 2010, about half of the daily consumption rate of the southern region comes in through the border crossing of Towraghundi. This second source proves to be extremely helpful to mitigate the fuel supply risk in relation with ongoing attacks on ISAF fuel convoys in Pakistan.
- 13 Electrical power for ISAF is mainly provided by diesel generators. Electrical power drives computer and communications systems, cold food storage facilities, sewage systems, lighting, water pumps, etc.
- 14 The southern region captures the provinces of Daykundi, Helmand, Kandahar, Nimruz, Uruzgan and Zabul, which established the area of responsibility of Regional Command South up to 14 June 2010. Since that date Helmand and Nimruz became the area of responsibility of Regional Command Southwest. Wherever facts and figures in this article and its footnotes refer to the southern region, this is meant to be the total of 6 aforementioned provinces.
- 15 The border crossing at Wesh-Chaman historically demonstrated a maximum capacity of about 400 trucks a day. This number contains about 130 trucks a day (about 4,000 trucks a month) for the ISAF supply chain. The projected U.S. troop increase would create a flow of about 12,000 ISAF trucks a month. In order to mitigate a serious threat to the U.S. uplift, Regional Command South in conjunction with USFOR-A and 135th Sustainment Brigade initiated, planned and executed a number of infrastructure projects in the first half of 2010. These projects have proven their value, since the border crossing has been able to facilitate the predicted truck numbers.
- 16 In order to support the ISAF and ANSF compounds in the southern region, Regional Command South has increased supply deliveries by means of air drops to a volume that exceeds 25,000 tons of supply in the course of 2010. In the same period, about 2.5 million tons of supply (of which roughly one third is fuel) is being moved by road towards and through the Regional Command South region. Taking into account the distances involved, this translates to about 50,000 billion ton kilometers. On top of that, rotary wing air transport has moved about 15,000 tons of cargo and about 150,000 passengers within the Regional Command South region.
- 17 A typical fuel convoy used to consists of 90 vehicles of which about 10 are

- fuel trucks and the rest are force protection vehicles that contain over 300 security guards. As a result of Karzai's PSC ban the ratio now has gone down to one security vehicle per fuel truck. The value of such a convoy of 40,000 liter trucks is about \$660,000 dollar against an all-inclusive fuel price of \$1.50 per liter.
- 18 The U.S. Army Corps of Engineers (USACE) applies a planning factor of about 30 per cent security costs for their construction projects.
- 19 The amount of waste produced by ISAF within the southern region is about 250 tons per day.
- 20 Best value is usually scoped around specific topics like past performance, energy savings, seismic requirements, et cetera.
- 21 This information was revealed during the course of the COIN contracting activities conducted in Regional Command South.
- 22 Intelligence is not the same as juridical evidence. Up till now, it has been very difficult (if not impossible) to obtain irrefutable proof of powerbroker activities, relationships and money streams.
- 23 *COMISAF's Counterinsurgency Guidance*, 1 August 2010.
- 24 Statement made by Dr. Don Ritter, former U.S. Congress member and currently President and CEO of the Afghan-American Chamber of Commerce (AACC).
- 25 It has also been reported that powerbrokers had instructed Afghan security guards to keep certain business men outside the gate in order to deny them access to an ISAF contracting fair.
- 26 A qala is an Afghan house with yard surrounded by a (mud) wall.
- 27 NATO secretary general, *Assessing the economic footprint of the international security assistance force (ISAF): policy advice for the possible adaptation of NATO procurement rules and practice in support of the Afghan economic development*, 21 April 2010.
- 28 ISAF Contract Management Action Plan, 25 June 2010.
- 29 ACO Afghanistan First Policy Instructions, 27 August 2010.
- 30 Operation Moshtarak Phase 1 was about adjusting battle spaces and troop densities and about creating Freedom of Movement on the main highways in the southern region.
- 31 Operation Moshtarak Phase 2 involved a total of 15,000 ISAF troops from Afghanistan, Australia, Britain, Canada, Denmark, Estonia, France and the United States.
- 32 The five lines of operation of the ISAF campaign are: protecting the population, enabling the ANSF, neutralizing malign influence, supporting the extension of governance and supporting socio-economic development.
- 33 The four highways are: Highway-1 East to Kabul, Highway-1 West through Central Helmand to Herat (at Delaram splitting off Highway-9 to the Iranian border crossing of Zaranj), Route Bear to Tarin Kowt and Highway-4 to the Pakistan border crossing of Wesh-Chaman (close to Spin Buldak).
- 34 The Kandahar based powerbrokers are mainly members of the mighty tribal related Karzai, Noorzai and Sherzai families.
- 35 Glevum Associates, *Human Terrain System: Kandahar Province Survey Report*, March 2010, p. 30.
- 36 For example, the Director of Information and Culture was killed on 23 February during an apparent kidnap attempt outside the Governor's Palace. And on 19 April the Deputy Mayor of Kandahar City, Haji Azizullah Jamal, was assassinated by insurgents while at prayer in the Shadivai Mosque in District 1 of Kandahar City. On 15 June the District Leader of Arghandab (Hajji Abdul Jabar) was killed by a Suicide Vehicle Borne Improvised Explosive Device (SVBIED) strike in the vicinity of the Governor's Palace. On 17 August Afghan police manning a checkpoint were attacked by insurgents after being incapacitated by food poison. The attack resulted in six policemen killed and two wounded. On 18 August the Daman District Chief of Police, Col Rassoul, and three of his policemen were killed by a SVBIED near Tarnak Bridge. On 1 September 2010, the Provincial Director of Haji and Religious Affairs (Mr. Hasan Temori) and his bodyguard were killed by a VBIED and on 14 October the Deputy Mayor of Kandahar City (Mr. Noor Ahmad) was shot by insurgents and died of his wounds in Mirwais Hospital.
- 37 Regional Command South's Director Support Division chairs the CCMB. Participants of the CCMB and its subordinate working group are all relevant contracting agencies and task forces that operate in the battle space of Regional Command South. As a linking pin to the Kabul-based anti-corruption related task forces, a member from TF2010 also participates in the CCMB.
- 38 The USFOR-A CJIAF-Nexus was established during the course of 2010 and was integrated with Regional Command South. On 23 August 2010, HQ ISAF issued an order to establish an umbrella task force CJIAF-Shafafiyat (which means 'transparency') to plan, implement and integrate all ISAF anti-corruption activities and to coordinate and synchronize those activities with the three related USFOR-A task forces: TF2010, TF Spotlight and CJIAF-Nexus.
- 39 Task Force Spotlight was established in June 2010 in order to drive programs and initiatives to improve PSC accountability and performance.
- 40 TF2010 has the following mission statement: *In order to better employ contracting in support of the counterinsurgency, TF2010 develops greater visibility of the flow of contracting funds below the prime contractor level. TF2010 fuses, augments, and drives existing efforts to provide the operational Commander with actionable information regarding key contracting networks, money flows, and linkages to malign actors within their operating space.*
- 41 Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, *Building integrity and reducing corruption in defense: a compendium of best practices*, Geneva, 2010, p. 14 - 19.
- 42 For their bases in Uruzgan the Dutch Ministry of Defense used to have contracts with individual linguists and security guards. From a COIN perspective this is a good approach to prevent brokerage of malign actors and to spread out the wealth amongst the Afghan people.
- 43 Access to CIDNE is restricted. In order to connect to civil contracting agencies and non-governmental organizations, the unclassified International Distributed Unified Reporting Environment (INDURE) password protected web-based reporting system is used in conjunction with CIDNE.
- 44 The use of balanced score cards (tailored to the lines of operation) as a contract award decision mechanism is currently being investigated.
- 45 Peace Dividend Trust is a non-profit, non-governmental organization dedicated to making peace and humanitarian operations more effective, efficient and equitable.
- 46 *COMISAF's Counterinsurgency (COIN) Contracting Guidance*, 8 September 2010.
- 47 Undesired behaviour should not be limited to non compliance with cost, schedule and quality, but should also include not adequately managing subcontractors and their behaviour, not paying subcontractors and employees, maintaining links to powerbrokers, criminals or insurgents, et cetera.
- 48 On 20 October 2010 HQ ISAF established a COIN Contracting Executive Steering Committee (C2ESC) with the aim of coordinating activities of the regional CCMB's and assessing progress on the implementation of COMISAF's Contracting Guidance.
- 49 Those others are NATO Maintenance and Supply Agency (NAMSA), the United States Department of Agriculture (USDA), Commander Kandahar Airfield (COMKAF), the U.S. Embassy Regional Platform South, USFOR-A, Sodexo Holding Ltd., Supreme Group – Global Services Solutions.
- 50 The Hawala system consists of a network of Hawala brokers. One can hand cash money to a local Hawala broker and ask him to transfer it to a recipient somewhere else. The Hawala broker then calls another Hawala broker in the recipients' vicinity and provides him with disposition instructions. That Hawala broker will then pay the cash sum to the recipient. Cost settlement of debts between Hawala brokers is dealt with separately and can take up many forms other than cash transactions. The Hawala system operates on the basis of honor and therefore can do without the need for legal enforceability of claims.

Vechten voor je leven

Waarom burgers soldaat werden tijdens de burgeroorlog in Soedan

Van 1983 tot 2005 woedde in Soedan een burgeroorlog die aan twee miljoen mensen het leven kostte en vier miljoen Soedanezen het land deed ontvluchten. De burgeroorlog begon in 1983, met de oprichting van de *Sudan People's Liberation Movement/Army*, die een gewapende opstand begon tegen de regering. Veel burgers sloten zich aan bij deze gewapende strijd. Wat waren eigenlijk hun motieven om hieraan deel te nemen? Deze vraag is opvallend genoeg nog nauwelijks onderzocht. Dit artikel tracht deze leemte op te vullen. De auteur verrichte veldwerk in Soedan en interviewde 61 personen, van wie sommigen nog steeds in dienst zijn van de SPLM/A. Uit haar onderzoek blijkt dat verschillende motieven een rol spelen, variërend van politieke overtuiging, vechten om wraak te nemen en/of dwang tot kansen die het rebellenleger burgers bood.

S. Baas MA MSc*

De burgeroorlog in Soedan begon in 1983 met de oprichting van de *Sudan People's Liberation Movement/Army* (SPLM/A). Deze rebellenbeweging kwam op voor de bevolking van de zuidelijke regio, die volgens haar werd onderdrukt door het regime in Khartoem. In de ogen van de zuiderlingen behartigde het regime alleen de belangen van de Arabisch-islamitische bevolkingsgroepen in het noorden van het land, waar economische investeringen en ontwikkeling van sociale voorzieningen geconcentreerd waren. De bevolking in het zuiden bestond echter uit Afrikaanse stammen, die christelijk of animistisch waren, maar werden gedwongen om zich te bekeren tot de islam en het Arabisch als nationale taal te accepteren.

Direct nadat Soedan onafhankelijk werd van Groot-Brittannië (in 1956) leidden spanningen tussen noorderlingen en zuiderlingen tot een gewapende opstand in Zuid-Soedan. Zuid-Soedanese politici voelden zich onvoldoende gehoord door de machtselite, die vooral uit noorderlingen bestond. In 1972 bereikten de partijen een akkoord, en garandeerde de regering zelfbestuur, godsdienstvrijheid, economische ontwikkeling en opbouw van sociale voorzieningen in het zuiden.

Maar tien jaar later namen de spanningen opnieuw toe, nadat er wetgeving werd doorgevoerd die tegen de gemaakte afspraken in ging. Dit leidde in 1983 tot de oprichting van de SPLM/A, die een gewapende opstand begon tegen de regering. De oorlog die daarop volgde duurde tot 2005, toen de partijen opnieuw een vredesovereenkomst tekenden.^{1,2}

Onderzoek

Gedurende de oorlog sloten veel burgers zich aan bij de gewapende strijd en werden soldaten van de SPLM/A. Dat roept de vraag op wat burgers precies motiveert om mee te vechten voor

* Saskia Baas studeerde filosofie en sociologie aan de Universiteit van Amsterdam. Eind 2010 verdedigde zij haar proefschrift over de (de)mobilisatie van soldaten in verschillende gewapende groeperingen in Soedan, waarvoor ze een jaar veldwerk verrichte in diverse Soedanese regio's. Ze werkte in 2006 voor de VN-vredesmissie in Soedan en werkt er momenteel voor het Carter Center, om toe te zien op de uitvoering van het onafhankelijkheidsreferendum in 2011.

1 Johnson, D.H. *The Root Causes of Sudan's Civil Wars*. Oxford: James Currey, 2004.

2 Holt, P.M. en Daly, M.W. *A History of the Sudan: From the Coming of Islam to the Present Day*. London: Longman, 2000.

een rebellenbeweging. Academics verschillen van mening over de mate waarin politieke leiders van rebellenbewegingen door politieke of economische motieven worden geleid, maar naar de vraag wat burgers motiveert om zich bij een rebellenbeweging aan te sluiten, is nog amper onderzoek gedaan.

Om een poging te doen deze vraag te beantwoorden werd van 2008 tot 2009 een jaar lang onderzoek gedaan in Soedan. Er werden 61 diepte-interviews gehouden met soldaten van de SPLM/A. Volgens de vredesovereenkomst is Zuid-Soedan een semi-autonome regio, met het rebellenleger als het officiële leger van de regio. De meeste respondenten waren ten tijde van het interview nog steeds in dienst van het leger, enkelen hadden het leger verlaten of stonden op het punt dat te doen via reïntegratieprogramma's.

De respondenten zijn afkomstig uit verschillende rangen van de SPLM/A, verschillende stammen en leeftijdsgroepen. Hoewel het merendeel van de soldaten uit mannen bestaat zijn ook enkele vrouwelijke soldaten geïnterviewd.³

Opzet artikel

Hierna komt eerst de oprichting van de SPLM/A en het begin van de burgeroorlog aan de orde. Vervolgens behandel ik de verschillende motieven om voor de SPLM/A te vechten. Daarbij maak ik gebruik van citaten uit de interviews ter illustratie. Ten slotte presenteer ik enkele conclusies van het onderzoek en ga ik in op de verschillende kansen die de SPLM/A soldaten bood.

De oprichting van een politieke beweging en een leger

Toen de spanningen tussen zuiderlingen en noorderlingen tijdens het begin van de jaren tachtig opliepen begonnen enkele zuiderlingen die tijdens de eerste burgeroorlog hadden gevochten zich opnieuw te groeperen. De guerrillastrijders die aan de eerste burgeroorlog hadden deelgenomen, waren na het vredesakkoord opgenomen in het nationale leger en het politiekorps.

In het voorjaar van 1983 deserteerden meer en meer officieren die zich tegen de noorderlingen keerden. Ze namen delen van hun eenheden mee. Gevechten tussen de guerrilla's en het nationale leger braken uit in Bor en Pibor, waarna meer muiterijen volgden.⁴ Eén van de respondenten vertelt daarover:

Toen de oorlog opnieuw begon, was ik in Juba en werkte als kolonel in het departement van de gevangenen. Toen de oorlog in Bor was begonnen, werd ik met tweehonderd man naar Bahr El Ghazal gestuurd voor een opdracht. Ik pleegde muiterij en sloot me aan bij de rebellen. (man, 63)

De SPLM/A werd opgericht om de rebellen te verenigen en John Garang, die zelf als kolonel in het nationale leger muiterij had gepleegd, wierp zich op als leider van de nieuwe beweging. Hij wist de steun van het Ethiopische Mengistu-regime te bedingen, waarvoor een socialistisch-marxistische politieke koers moest worden gevaren. Het Ethiopische leger voorzag de SPLM/A van kampen en materiaal.⁵ Het werven van soldaten kon beginnen.

De eerste soldaten: politieke overtuiging en dwang

In de turbulente beginjaren van de oorlog had de nieuwe beweging een enorme aantrekkingskracht op jonge zuiderlingen. Zij lieten alles achter om zich bij de beweging te voegen. Toespraken van de charismatische John Garang waren op de radio te horen en trokken velen de beweging in. Het waren politiek-bewuste

3 De interviews zijn gehouden op vier verschillende locaties in Soedan: Juba (Central Equatoria), Renk (Northern Upper Nile), Damazin (Blue Nile State) en Khartoum (Khartoum state). De interviews waren semigestructureerd en duurden tussen de één en drie uur. Naast deze 61 diepte-interviews zijn ook informele gesprekken gevoerd met soldaten en burgers op de onderzoekslocaties. Tot slot zijn ook beleidsmakers, stamhoofden en politici geïnterviewd. Ook in de oostelijke provincies van Soedan zijn interviews gehouden met soldaten uit rebellen groepen die daar actief zijn geweest, maar die resultaten zijn niet in dit artikel opgenomen.

4 Johnsons, D.H. *The Root Causes of Sudan's Civil Wars*. Oxford: James Currey, 2004.

5 Arop, A.M. *Sudan's Painful Road to Peace: A Full Story of the Founding and Development of SPLM/SPLA*. Charlston: BookSurge Publishing, 2006.

jonge mannen die zich in deze revolutionaire sfeer van de beginjaren achter John Garang schaarden:

Ik ging bij de beweging in 1983 en was onderdeel van het eerste SPLM-bataljon. Ik was een soldaat van John Garang. Ik vocht mee omdat ik mijn land wilde bevrijden. Veel van ons gingen bij de rebellen in die tijd. Twee van mijn broers gingen ook, maar zij zijn gesneuveld. We waren de eerste soldaten van de SPLM. (man, 52 jaar)

Toen de oorlog begon in 1983 ging ik onmiddellijk naar het bos om mee te vechten. We waren jongens van na de vredesovereenkomst van 1972. Maar die overeenkomst is nooit geïmplementeerd, dus besloten ze weer te gaan vechten. (man, 49 jaar)

Naast de werving van vrijwillige rekruten begon de SPLM/A ook vrijwel direct met het gedwongen rekruteren van soldaten. In de beginjaren richtte deze gedwongen rekrutering zich vooral op jonge jongens die bij hun ouders werden weggehaald met de belofte dat ze de kinderen naar Ethiopië zouden brengen om naar school te gaan. In Ethiopië aangekomen, werden de jongens in vluchtelingenkampen op school gezet totdat ze oud genoeg waren om soldaat te worden. Deze jongens stonden bekend als het Rode Leger.

In 1989 was ik negen jaar oud. Ik werd meegenomen door de SPLA om in Addis Ababa naar school te gaan. Ze kregen daarvoor toestemming van onze ouders. Die stemden in, omdat ze verteld werd dat we naar school zouden gaan. We hebben Addis Ababa nooit bereikt, maar werden ergens anders in Ethiopië naar school gebracht. Daarna gingen we terug naar Soedan voor militaire training. We waren het Rode Leger. (man, 29 jaar)

Het regime slaat toe

Al vanaf de eerste munterijen werden veel gebieden in het zuiden onveilig. Burgers sloegen massaal op de vlucht. Gevechten tussen de SPLM/A en het regeringsleger bleven voor grote

onveiligheid zorgen in de gebieden waar de SPLM/A actief was.

In de gebieden langs de noord-zuidgrens paste de regering bovendien zogenoemde *scorched earth* ('verbrande aarde') strategieën toe, die erop waren gericht de SPLM/A van burgersteun te ontdoen. De strategie bestond eruit dorpen aan te vallen, huizen in brand te steken en de inwoners te vermoorden. Hiervoor richtte het nationale leger lokale milities op, die de aanvallen uitvoerden. Overlevenden van deze aanvallen ontvluchtten hun dorp. Ze zagen vaak geen andere mogelijkheid dan zich bij de SPLM/A aan te sluiten.

Toen de vijand kwam, namen ze mensen gevangen. Ik ben zwart, zij waren rode Soedanezen. Ze vermoordden mensen, en namen onze vrouwen en koeien mee. Ze staken onze huizen in brand. Mijn vader werd vermoord en nog drie mannen in het huis van mijn zus. Ik was bang en rende weg. Ik vond soldaten [van de SPLM/A, S.B.] in het bos, en vertelde dat ik bang was. Ik vertelde wat er in mijn dorp was gebeurd. Ik ben met ze meegegaan, en kreeg militaire training in Ethiopië. (man, 35 jaar)

Toen de vijand naar ons dorp kwam, renden we weg. Ik was bang, want ik was maar een burger. In 1985 ging ik bij de SPLA, toen ik twaalf was. Ik dacht dat het veiliger zou zijn om met hen mee te gaan dan als burger achter te blijven. Toen de SPLA naar ons dorp kwam, ben ik met ze mee gegaan. (man, 36 jaar)

Vechten om wraak te nemen

De aanvallen op dorpen en de gevechten tussen het regeringsleger en de rebellen zorgden voor extreme onveiligheid. Hierdoor zochten burgers hun toevlucht tot de SPLM/A. Daarnaast riep het sneuvelen van zuiderlingen bij de gevechten, bij de familieleden gevoelens van haat op. Velen gingen bij de SPLM/A om wraak te nemen:

In 1987 ging ik bij de SPLA, toen ik veertien was. Ik hoorde dat mijn oom Sam was

vermoord. Hij vocht voor de SPLA en werd vermoord door de Arabieren. Dus besloot ik om wraak te nemen. Ik zocht mijn spullen bij elkaar en ging het bos in. Ik ging naar Ethiopië. (man, 34 jaar)

Toen ik tien was ging ik bij het rebellenleger. Iedereen in mijn familie was soldaat. Mijn vader was ook een soldaat in de SPLA. Die Arabieren willen ons kleineren. Ze vermoordden mijn vader in 1993 in Juba. Ik werd boos, en liep naar de basis van de rebellen en ik zei 'Ik wil in jullie leger'. (vrouw, 22 jaar)

Drieënveertig procent van de ondervraagden sloot zich aan bij de SPLM/A vanwege extreme onveiligheid. Het nemen van wraak na de dood van een familielid vormde voor elf procent het belangrijkste motief. De onveiligheid en het geweld dat een direct gevolg is van de oorlog vormen dus belangrijke oorzaken van de vrijwillige instroom van burgers in de SPLM/A.

De SPLM/A wint terrein

De SPLM/A was in de beginjaren nog een 'typische guerrillabeweging', die het regeringsleger bevocht met hinderlagen en het stelen van voertuigen en wapens. Confrontaties tussen de guerrilla's en het leger beperkten zich tot het Soedanees-Ethiopische grensgebied. Maar naarmate de oorlog vorderde veranderde de tactiek van de SPLM/A en richtte men zich steeds meer op het verdrijven van het regeringsleger en het besturen van deze 'bevrijde gebieden'.

In de tweede helft van de jaren tachtig lukte het de SPLM/A om enkele strategische provincieplaatsen te bezetten en langdurig vast te houden.⁶ Met de controle over deze gebieden ontstonden mogelijkheden om gerichte rekrutering te organiseren onder jonge zuiderlingen.

Vrijwillige rekrutering bestond uit het organiseren van politieke bijeenkomsten waarbij dorpsjongens werden toegesproken door charismatische commandanten. Zij wisten jongens

te overtuigen mee te gaan om voor de SPLM/A te vechten.

De mensen van de SPLM kwamen naar het dorp om de redenen van de oorlog uit te leggen: er waren geen scholen in Zuid-Soedan en geen ziekenhuizen. De SPLA had ook al gebouwen, scholen en markten in onze regio gebouwd. Ik ging met ze mee, om tegen de Arabieren te vechten. Een hele groep uit ons dorp ging mee. (man, 45 jaar)

Maar een belangrijkere bron van rekruten kwam voort uit een beleid van dwang dat door de SPLM/A in de 'bevrijde gebieden' werd gevoerd. Commandanten van de SPLM/A voerden onderhandelingen met de stamhoofden en in principe werd iedere familie met zoons van

Onveiligheid is de voornaamste oorzaak van instroom van rekruten in rebellenbewegingen. Daarnaast speelt dwang een belangrijke rol. Ook zijn jonge jongens bij hun ouders weggehaald met de belofte dat ze naar school zouden kunnen gaan

FOTO AP/REPORTERS S. AZIM



⁶ Johnson, D.H. *The Root Causes of Sudan's Civil Wars*. Oxford: James Currey, 2004.

veertien jaar of ouder verplicht om een zoon te leveren aan de SPLM/A.

Ze namen drie van mijn oudere broers mee om te vechten. Alle drie zijn gesneuveld. Toen ik 14 werd, namen ze mij ook mee. Ik werd met andere jongens uit het dorp in een vrachtwagen gezet en naar een trainingskamp gebracht. (man, 25 jaar)

In 1996 kwam de SPLA-soldaten mobiliseren in ons dorp. Ik was toen 15. Het beleid was dat iedere familie een zoon moest geven. Dat werd via de stamhoofden geregeld. Ik was de oudste zoon, dus moest ik gaan. Mijn vader klaagde bij de commandant en bij het stamhoofd. Mijn moeder huilde, maar de commandant zei: 'Hij moet mee'. (man, 25 jaar)

Gedwongen rekrutering was voor dertien procent van de ondervraagden de reden om zich bij de SPLM/A aan te sluiten.⁷ Dwang speelde voor alle soldaten een grote rol om de beweging trouw te blijven: eenmaal soldaat,

was het verboden de SPLM/A te verlaten. En op desertie kon de doodstraf volgen.

Leven als burger biedt weinig perspectief

De oorlog creëerde niet alleen onveiligheid in veel gebieden in het zuiden, maar vernietigde ook min of meer het civiele leven. Voor degenen die waren gevlucht en in kampen terecht kwamen brak een leven aan dat voornamelijk bestond uit wachten. In de dorpen die de vluchtelingen achterlieten gingen de scholen dicht en was er geen werk meer te vinden. Voor de jongeren die onder deze omstandigheden opgroeiden bracht de verveling hen er soms toe zich bij de rebellen aan te sluiten:

Toen ik ongeveer 14 was, ging de school dicht vanwege het gevaar. We wachtten tot de school weer open ging, maar dat gebeurde niet. We besloten bij de rebellen te gaan. (man, 38 jaar)

Er was niets te doen in het dorp. Er was geen school en geen werk. Ik stond wel ingeschreven in de school, maar vanwege de oorlog was hij gesloten. Toen ben ik maar soldaat geworden. (man, 32 jaar)

Het leven als burger bood tijdens de oorlog weinig perspectief. In de vluchtelingenkampen was men overgeleverd aan de hulporganisaties, en in de dorpen maakten voedseltekorten, epidemieën en voortdurende onveiligheid het civiele leven onvoorspelbaar, leeg en zinloos.

De SPLM/A bood hiervoor een alternatief: in plaats van af te wachten als passieve toeschouwer kon men als soldaat een actieve rol spelen en invloed uitoefenen op de gang van zaken. Zoals één respondent zijn beslissing om soldaat te worden uitlegt:

In plaats van achter te blijven en afgeslacht worden als een geit, besloot ik te sterven als een held.



7 Hieronder vallen ook de soldaten van het Rode Leger, dat eerder besproken werd.

Terwijl het civiele leven met de dag kanslozer werd bood het rebellenleger de mogelijkheid om nog iets van jezelf te maken. Ook al zou je sterven, dan stierf je in elk geval als held.

Overleven in het rebellenleger

Maar ook het leven binnen het rebellenleger was gevaarlijk en onzeker. Dit werd velen al duidelijk tijdens de militaire training. De meeste rekruten volgden een training van rond de zes maanden waarin ze les kregen over het gebruik van verschillende wapens en over militaire tactieken. Daarnaast kregen de rekruten lessen over de politieke doelstellingen van de beweging en de gedragscodes waaraan soldaten zich dienden te houden.

Ondervoeding

Na een algemeen onderdeel volgden sommigen ook specialistische trainingen. Hoger opgeleide soldaten werden tot officier opgeleid in het zogeheten *Military College*. De SPLM/A had echter grote moeite om zijn rekruten te bevoorraden. Veel soldaten sneuvelden al tijdens de training aan ziektes en ondervoeding:

De omstandigheden bij de training waren slecht. Er was geen kleding en geen eten voor ons en veel soldaten vluchtten daarom tijdens de training. Er bleven er maar een paar over tot het einde. Later verbeterde de situatie wel iets, toen de VN ons voedsel en kleding bracht.
(vrouw, 31 jaar)

Zo veel soldaten overleden tijdens de training. Er was niet genoeg eten: soms gaven ze ons alleen wat olie. Er heerste ook gele koorts. Veel jongens gingen dood. (man, 25 jaar)

Ook na de training, toen soldaten werden uitgezonden naar de frontlinies, werd het leven er niet beter op. Voedseltekorten en gebrekkig materieel karakteriseerden het leven van de soldaten.

We kregen alleen twee kopjes sorghum [graan-soort, S.B.] per dag. Verder moesten we zelf aan eten komen. Soms konden we wat fruit vinden in de bergen. Ik droeg twee verschillende

schoenen en kapotte kleren. Iedereen kreeg een Kalasjnikov en tien kogels. (man, 26 jaar)

Omgaan met angst

De gevechten waar de soldaten aan deelnamen waren vaak intens. Veel respondenten praatten er liever niet al te lang over door. Ze vertelden wel dat ze na verloop van tijd leerden te wennen aan de moeilijke omstandigheden, en dat ze met hun angsten leerden omgaan:

In het begin was ik bang. Sommigen van mijn buurjongens uit het dorp stierven vlak naast mij. Ik had het gevoel dat ik ook dood zou gaan. Maar toen besloot ik dat idee te accepteren. Ik accepteerde dat ik dood zou gaan, maar besloot dat ik eerst nog de vijand zou verslaan. Toen was ik niet meer bang.
(man, 25 jaar)

Na mijn eerste missie werd ik commandant van een peloton, met één ster. Het was moeilijk om collega's te zien sterven. Het ene moment zat je met iemand te eten, en het andere moment is die persoon dood. Toch was ik zelf niet bang. Ik was ervoor getraind, en het wordt gewoon werk op een bepaald moment.
(man, 47 jaar)

Ik vocht op de frontlinies. Ik was niet bang. In het begin wel, maar toen de aanvallen aanhielden, raakte ik eraan gewend. Het werd normaal. (man, 32 jaar)

Wanneer soldaten gewond raakten aan het front werden ze naar regioziekenhuizen gebracht. Maar ernstige verwondingen konden daar doorgaans niet worden behandeld. Zwaar-gewonde soldaten werden geëvacueerd naar ziekenhuizen in vluchtelingenkampen, die vaak door hulporganisaties werden gerund. Ondanks een medische behandeling waren sommige soldaten blijvend gehandicapt. Maar dat betekende niet altijd dat ze niet meer in het leger aan de slag konden.

In maart 1997 was ik logistiek werk aan het doen op een weg. Ik bracht materieel van de ene naar de ander stad. Ik kwam in een hinderlaag terecht: mijn auto reed op een mijn

en ik verloor mijn beide onderbenen. Ik lag daar zes dagen zonder medische hulp. Het bloedde heel erg, maar de weg moest eerst gecontroleerd worden. Pas na zes dagen kon de SPLM/A me daar weghalen. Ik werd naar een ziekenhuis in Lokichokio gebracht, waar ik negen maanden werd behandeld. Ik kreeg kunstbenen en krukken. Maar toen ging ik weer terug naar het leger als chauffeur en voor logistiek werk. Ik wilde teruggaan, omdat mijn collega's nog steeds vchten tegen de vijand. Misschien voelden ze zich ontmoedigd omdat ik gewond was geraakt. Ik ben teruggegaan om ze aan te moedigen. (man, 49 jaar)

Kansen in het leger

Hoewel het leven als soldaat zwaar was, en het leger er niet in slaagde soldaten van voldoende voedsel en materieel te voorzien, had het leger soldaten wel iets te bieden. Wie goed werk deed, kon opklimmen in de organisatie, waar nieuwe verantwoordelijkheden en privileges uit voortkwamen:

Een promotie in de organisatie was gebaseerd op goed gedrag. Het is belangrijk dat je actief bent, eerlijk en dat je commandant gehoorzaamt. Ik werd gepromoveerd tot de rang van brigade-generaal omdat ik actief was, het leger nooit heb verraden en ik ben geen analfabeet. (man, 43 jaar)

Ik ging van rang naar rang, omdat ik anders was dan mijn collega's. Ik ging zelfs sneller dan sommige van mijn leidinggevendenden. Ik was anders vanwege mijn activiteiten en omdat ik ethiek heb. Toen ik officier was had ik een strategisch en tactisch plan voor het leger. En ik kon leiding geven aan een peloton en aan een bataljon. Toen ik kolonel was had ik drie bataljons onder mijn gezag, en was ik succesvol bij missies. Als er een nederlaag of een aanval was, stuurden ze mij en ik had succes. (man, 41 jaar)

Promoties

Beslissingen over de promotie van soldaten werden genomen door de commandanten. Welke criteria daarbij exact golden was niet

helder. Veel hing ook af van het hebben van de juiste contacten. Soldaten die niet werden gepromoveerd, wisten vaak niet waarom.

Mijn rang was korporaal, en die rang heb ik nog steeds. Ik wilde wel omhoog in rang, maar het hangt af van de nominatie van de hogere commandanten. Ik weet niet op basis waarvan mensen worden genomineerd, maar ik vind het niet zo erg dat ik niet genomineerd ben. (man, 30 jaar)

In 2001 werd ik gepromoveerd tot tweede-luitenant. Ik heb nooit echt nagedacht over het krijgen van een hogere rang. De commandanten beslissen die dingen. Als je opgroeit, twijfel je ook niet aan de beslissingen van je ouders. In het leger is dat hetzelfde: je doet gewoon wat je wordt opgedragen door je commandanten. (man, 29 jaar)

Opleidingen

Het leger organiseerde ook opleidingen voor soldaten. Leerkrachten werden naar de militaire kampen gehaald om de soldaten te leren lezen. Tijdens staakt-het-vuren mochten sommige soldaten een paar maanden met verlof om naar school te gaan in een vluchtelingenkamp of in een dorp waar nog een school open was.

Militairen in de hogere rangen werden soms naar Ethiopië of Kenia gestuurd om aan de universiteit te studeren. Officieren met politiek talent werden opgeleid om bestuursfuncties te vervullen in de bevrijde gebieden.

In 1994, toen het werk in het leger gedaan was, kreeg ik de kans om in Kenia te gaan studeren. Ik kreeg een beurs en studieverlof. In Nairobi studeerde ik geschiedenis en milieukunde. (man, 43 jaar)

De regiocommandant zag dat ik heel actief was en hij riep me naar het hoofdkantoor. Hij zei dat hij vond dat ik een opleiding moest volgen. Ik werd naar Addis Abeba gestuurd voor een computercursus en daarna naar Nairobi voor een cursus Engels. Ik voelde me erg slecht, want ik had het gevoel dat ik mijn soldaten in de steek had gelaten. Ik kon niet

eten en niet slapen, en besloot weer terug
naar het leger te gaan. (man, 41 jaar)

Hoewel het leven van de soldaten in de SPLM/A zich dus kenmerkte door onzekerheid en gevaar bood de beweging de soldaten ook een perspectief: militairen leerden zich te verdedigen, konden zich specialiseren, opklimmen naar hogere rangen, en in het ergste geval: sterven als held.

Waarom worden burgers soldaat?

Op de vraag waarom burgers zich aansluiten bij gewapende groeperingen is geen eenduidig antwoord te geven. Uit dit onderzoek is gebleken dat verschillende motieven een rol spelen bij de instroom van rekruten in de SPLM/A. Onveiligheid was de voornaamste oorzaak: sommigen werden soldaat omdat ze dachten dat ze dan veiliger zouden zijn. Anderen zagen hun wereld letterlijk vernietigd worden tijdens een aanval op hun dorp, en hadden weinig keus. Weer anderen wilden wraak nemen na de dood van een familielid. De oorlog zelf – het geweld en de onveiligheid – vormde dus een belangrijke oorzaak voor burgers om zich aan te sluiten. In dit verband is het zinvol om stil te staan bij het contraproductieve effect van het regeringsbeleid en de gekozen *counter-insurgency* strategie. De extreme onveiligheid die hieruit voortvloeyde, dreef burgers juist in de armen van de SPLM/A. Maar ook dwang vormde een belangrijke oorzaak: dertien procent van de ondervraagde soldaten waren

om die reden soldaat geworden. De SPLM/A begon met gedwongen rekrutering met de vorming van het Rode Leger en zette een dit beleid later voort in gebieden die door de SPLM/A werden bestuurd. Eerder onderzoek toonde al aan dat dwang een grote rol speelde bij het rekruteren van soldaten door gewapende groeperingen in Sierra Leone. Dat geldt vooral voor het *Revolutionary United Front* (RUF), waar maar liefst 88 procent van de soldaten gedwongen was gerekruteerd.⁸

Bij andere gewapende groeperingen in Sierra Leone lag dit percentage lager. Sociaal-economische achterstand, beloningen die organisaties boden en sociale druk vormden belangrijke motieven om mee te vechten.⁹ Soortgelijk onderzoek in Liberia leidde tot de bevinding dat burgers zich vooral aansloten bij Liberiaanse rebellenbewegingen vanwege toenemende onveiligheid.¹⁰ De motivatie om voor een rebellenbeweging te vechten kan dus per land, per beweging en per persoon sterk verschillen.

Maar de vraag waarom burgers soldaat worden, kan ook worden omgedraaid. Waarom zouden mensen tijdens een oorlog burger willen blijven? Uit dit onderzoek is gebleken dat het rebellenleger kansen bood terwijl de oorlog het civiele leven vrijwel geheel had platgelegd. De functie van rebellenbewegingen ter bevordering van de opwaartse sociale mobiliteit tijdens een oorlog werd door andere onderzoekers benoemd, maar is nog niet onderzocht.¹¹ Dit onderzoek heeft laten zien dat de SPLM/A burgers ook iets te bieden had. Soldaat worden bood een mogelijkheid voor persoonlijke ontwikkeling en het bevorderen van je sociale status. Je kon een rang krijgen, een opleiding volgen of een bestuurlijke taak vervullen. Tegelijkertijd waren de mogelijkheden in de samenleving beperkt tot een bestaan als vluchteling, of als een hulpafhankelijke burger.

De kansen die rebellenbewegingen aan burgers bieden krijgen doorgaans weinig aandacht van onderzoekers die geïnteresseerd zijn in conflicten. Toch vormen ook deze aspecten een essentieel onderdeel van het leven in een rebellenorganisatie. ■

8 Humphreys, M. en Weinstein, J.M. 'Who fights? The Determinants of Participation in Civil War'. In: *American Journal of Political Science*, Vol. 52, No. 2, April 2008, pag. 436-455.

9 Gebaseerd op onderzoek door middel van vragenlijsten, gehouden onder 1.043 individuen afkomstig uit verschillende rebellenbewegingen. Humphreys, M. and Weinstein, J.M. *What the fighters say. A Survey of Ex-Combatants in Sierra Leone*. Interim Report: July 2004. www.columbia.edu; Humphreys, M. en Weinstein, J.M. *Disentangling the Determinants of Successful Disarmament, Demobilization, and Reintegration*, 2005. www.columbia.edu; Humphreys, M. en Weinstein, J.M. 'Who fights? The Determinants of Participation in Civil War'. In: *American Journal of Political Science*, Vol. 52, No. 2, April 2008, pag. 436-455.

10 Gebaseerd op onderzoek met behulp van vragenlijsten, gehouden onder 491 individuen afkomstig uit verschillende rebellenbewegingen in Liberia. Bøås, M. and Hatløy, A. 'Getting in, getting out: militia membership and prospects for re-integration in post-war Liberia'. In: *Journal of Modern African Studies*, 46, 1 (2008), pag. 33-55.

11 Bøås en Dunn. 'African Guerilla Politics: Raging against the machine?' In: *African Guerrillas: Raging against the machine* Boulder: Lynne Rienner Publishers, Inc, 2007.

Laffe happen

L. Polman

Nederlandse troepen 't bange haasje. Dat wordt beweerd *down under*, in Australië. In zijn onlangs verschenen boek *SAS Sniper* beschuldigt de Australische commando Rob Maylor Nederlandse troepen in Afghanistan van 'lafheid'. Nederlandse helikopterpiloten zouden niet hebben willen helpen toen Australische en Amerikaanse militairen nabij Khas Uruzgan onder vuur lagen, '... uit vrees dat ze zelf een paar kogels zouden moeten incasseren,' schrijft Maylor. De Apaches zouden hulp hebben geweigerd, 'omdat ze dan onder de veilige hoogte van vijfduizend voet moesten dalen'. Uiteindelijk waren Amerikaanse gevechtstoestellen dan maar te hulp geschoten. Een Amerikaanse militair was toen al gesneuveld en zeven Australische SAS-militairen, onder wie Maylor, waren gewond.¹

Met aantijgingen van 'lafheid' zijn militairen niet bepaald zuinig. In de Eerste Wereldoorlog werden 306 Britse militairen gefusilleerd wegens 'lafheid in het aanzien van de vijand'. Onterecht, bleek pakweg zeventig jaar later. In 1990 gingen Britse krijgswaardarchieven open voor onderzoek naar de motivatie achter de doodvonnissen. Met schokkende uitkomsten. Na een mislukt offensief bijvoorbeeld waren militairen uit een compagnie geplukt en tegen de muur gezet. Hun dood moest anderen inspireren om een volgende keer wél te winnen.

In 2006 startte de Britse minister een procedure voor eerherstel van de 306 'lafaards'. Ze waren niet laf, maar 'gestoord' geweest, had de bewindsman geconcludeerd. Dat nieuwe 'vonnis' kwam prompt ook ter discussie te staan: de minister suggereerde zoiets als PTSS, maar die diagnose kan pas na lang onderzoek worden gesteld. Van de militairen van destijds zijn nauwelijks medische gegevens overgebleven. Wel hun verhalen, 306 verschillende. Sommigen hadden een bevel geweigerd omdat ze bang waren geweest. Bang zijn is niet 'gestoord', maar getuigt van gezond instinct, zou menig psychiater zeggen.

Hebben de Nederlanders geweigerd te helpen, zoals Maylor beweert? Defensie ontkent. Er zouden wel degelijk Apaches ingezet zijn, tot vier keer toe; drie keer om evacuatie van gewonden te begeleiden. De vierde keer dat de Apaches in actie kwamen, was het gevecht al voorbij. Zijn Nederlandse troepen laf? Beschuldigingen zijn er te over. In de jaren '60 en '70 stond het Nederlandse leger internationaal te kijk als *hair nets on parade*. Over het Nederlandse leger in de jaren '80 liet de Amerikaanse generaal Sheehan zijn licht schijnen: het Nederlandse leger verloor respect van andere legers, omdat het openlijk homo's in dienst nam. Waardoor in de jaren '90 volgens collega Sheehan 'Srebrenica' kon gebeuren. En in het nieuwe millennium zou het Nederlandse leger weigeren af te dalen tot onder de vijfduizend voet.

Ach. Een krijgsmacht kun je niet hoger op de kast krijgen dan door haar 'laf' te noemen en dús wordt gul met de term gesmeten. Ook door Nederlandse militairen. Dutchbatters op uitzending heb ik meermaals horen proesten over buitenlandse collega's in dezelfde missie. 'Verkeersdrempels' waren die anderen: lagen al plat voorover op de grond bij het minste onraad. Over de Australische aanklacht kunnen de Nederlandse troepen zich getroosten dat Australische troepen in Afghanistan én Irak ook van 'lafheid' worden beschuldigd. In het officiële *Australian Army Journal* beklagt majoor Jim Hammett zich. Hoewel uitstekend getraind en uitgerust, schrijft Hammett, mogen Australische troepen alleen maar een beetje ondersteunen en 'de geïnteresseerde toeschouwer' spelen als Amerikaanse, Britse en Canadese collega's uit vechten gaan. De *Aussies* schamen zich soms rot. Ze werden ontplooid in het Zuid-Iraakse al-Muthanna. Australië klopte zich op de borst voor zoveel heldenmoed. 'Maar door Britse troepen wordt al-Muthanna gebruikt als plekje om even op adem te komen van de gevechten in Basra en al-Amarah,' schrijft Hammett. De moraal: wees zuinig met de beschuldiging van lafheid, want u krijgt 'm terug. Als een boemerang. *Pun intended*.

¹ Rob Maylor with Robert Macklin, *SAS Sniper. Inside the World of an Elite Marksman* (Sydney, Hachette Australia, 2010).

Schrijftalent gezocht!

In deze uitgave is plaats gemaakt voor een gastcolumn. Ditmaal een bijdrage van P. van Maurik, die ingaat op de complexe praktijk van militaire ethiek.

De redactie daagt andere lezers uit om ook een column te schrijven voor de Militaire Spectator. De keuze van het thema is vrij, maar het moet wel passen binnen de formule van het blad. Voorwaarde voor plaatsing is dat de redactie uw boodschap relevant acht voor de lezers. Verder moet uw verhaal in niet meer dan

duizend woorden voor het voetlicht worden gebracht. U kunt uw bijdrage sturen naar de bureauredactie (zie colofon). Wij zijn erg benieuwd wie zich geroepen voelt om te reageren. Uiteraard zijn we ook nieuwsgierig naar de thema's die u onder de aandacht van de lezers wilt brengen. Uw bijdrage wachten we dan ook met belangstelling af.

De hoofdredacteur

Militaire ethiek is grijs

kapitein-luitenant ter zee P. van Maurik

Dat militairen ethisch moeten handelen is geen discussie. Dat niet doen kan een militair persoonlijk worden aangerekend, verkleint de kans op succesvolle inzet en vergroot het aantal vijanden. Of men altijd ethisch handelt is regelmatig onderwerp van verwijtend emotioneel debat. Veel veteranen voeren de discussie daarom alleen in de veilige nabijheid van kameraden. En dit geldt ook voor militairen die nog op missie moeten. Soms wordt het thema zelfs vermeden en hoopt men tevergeefs dat mandaat en geweldsinstructies de problemen voorkomen.

Door niet-militairen wordt de discussie vooral academisch gevoerd, en vaak met een opgeheven vingertje. Het dieptepunt was de periode waarbij militairen publiekelijk als moordenaars werden weggezet. Maar dat discussies emotioneel verlopen is juist een aanwijzing dat ze niet eenvoudig zijn. De basis daarvan ligt in de verschillende vormen van ethiek, waar in de uitgangspunten al verschillen zitten die spanning opleveren.

De essentie van ethisch handelen komt neer op het onderscheid tussen goed en kwaad. Dit onderscheid kan echter op verschillende wijze aan een gebeurtenis worden gekoppeld. Er zijn verschillende scholen, die elk op een andere wijze naar doel, handeling, handelaar of resultaat van een handeling kijken. Allereerst is er plichtethiek, vooral bekend via het

werk van Immanuël Kant. Het uitgangspunt van deze ethiek is de goede handeling. Daarbij gaat men uit van onomstreden morele waarden en normen, en daaruit af te leiden wetten. Deze vertalen zich in handelingen die gevolgd moeten worden door mensen. De plichtethiek legt de nadruk op de handeling vanuit het goede. Een goede intentie met de juiste handeling levert dan een goed ethisch oordeel op.

Een variant daarop is de zogeheten deugdethiek, bekend uit het werk van Nietzsche maar beginnend bij Aristoteles. In dit geval beschouwt men een handeling als goed wanneer die zich kenmerkt als een handeling van een deugdzzaam mens. De handeling heeft daarbij als doel op termijn geluk te verhogen. De deugdelijke uitvoering wordt beschouwd als een evenwichtige keuze tussen twee extremen. Zo beschouwt men moed als het juiste midden tussen lafheid en overmoed. De deugdethiek legt vanuit het goede doel de nadruk op eigenschappen, of zo u wilt keuzes, van de handelaar.

Tegenover deze deontologische varianten staat het utilitarisme, gebaseerd op het werk van David Hume en John Stuart Mill. Deze stroming gebruikt teleologische argumenten en stelt dat handelingen wel goed moeten zijn als zij leiden tot een goed eindresultaat. Daarbij dient een zo groot mogelijk geluk voor zoveel mogelijk mensen te worden bereikt. De extreme

vorm hiervan is dat 'het doel de middelen heiligt'. In tegenstelling tot de twee eerste scholen is echter niet het doel of bedoeling maar het resultaat datgene wat het ethisch predicaat bepaalt.

Welke ethische grondvorm men ook gebruikt, in een zwart-wit wereld is een ethische discussie relatief eenvoudig. Als men stelt dat een goed doel gecombineerd met een goede handeling moet leiden tot een goed eindresultaat, dan houdt men geen discussie over. Hetzelfde geldt voor kwade bedoelingen die via slechte handeling altijd tot slecht resultaat leiden. Er doen zich in de praktijk inderdaad zulke tritsen voor. De arts die een ziek kind helpt genezen, zal niets hoeven uit te leggen en de pedofiel die een kind aanrandt hoeft geen begrip te verwachten.

Het lastige is dat er in de praktijk omstandigheden zijn waarin die eenvoud ontbreekt of oorzakelijkheid onzeker is. Er zijn handelingen denkbaar die slecht lijken maar toch goed doel dienen of een goed resultaat opleveren. En er zijn goede bedoelingen die toch tot de meest gruwelijke resultaten leiden. Het is in deze zone waar professionals, waaronder militairen, zich moeten begeven. Een probleem van de praktijk is dat de oorzakelijkheid tussen doel, handeling en resultaat niet a priori vast staat. Deels omdat er diverse en ook onbekende factoren een rol spelen, deels omdat er nieuwe situaties ontstaan en deels omdat er sprake is van onvoldoende inzicht in de situatie. Om het nog ingewikkelder te maken is elke situatie onderdeel van een groter en vooral dynamisch geheel. Zo kan een klein goed toch bijdragen aan een groter kwaad. En om de situatie helemaal complex te maken is er sprake van verschil in mening over een goed doel, handeling of resultaat.

In de praktijk spelen bovendien niet alleen beginselen maar ook belangen een rol. In de meer puriteinse uithoeken van ethiek krijgen professionals helaas te weinig steun. Het maakt daarbij niet uit of dit nu deugd-, plicht- of gevolgethiek is. Is een purist het vanuit een bepaald

uitgangspunt ergens mee eens of oneens dan heeft hij de uitkomst van de ethische discussie eigenlijk al bepaald. Hij blijft bij zijn beginselen.

De tragische werkelijkheid voor militairen is dat zij geconfronteerd worden met oordelen vanuit al deze drie ethische invalshoeken. De plichtethiek heeft zich via regels stevig genesteld onder ambtenaren en juristen van de overheid. De gevolgethiek ligt stevig in het domein van de journalist en publieke opinie. En de deugdeethiek vormt in veel gevallen de basis voor het politieke en wetenschappelijke debat.

Helaas zijn militaire activiteiten zelden aangenaam maar wel noodzakelijk voor een groter doel. Het resultaat telt net zo veel als de bedoeling, en dat moet afgewogen worden tegen de soms keiharde aspecten van militair handelen. Hier vindt u een verklaring voor de schaarsheid van ethische discussies over ontwikkelings-samenwerking; helpen is intrinsiek een goede activiteit. En goede bedoelingen lijken meer waarde te hebben dan goede resultaten. Deze spanning verklaart deels ook de discrepantie tussen de waardering voor de Nederlandse militair en zijn missie in Uruzgan. De goedheid van de afzonderlijke militair lijkt meer gekoppeld aan zijn bedoeling en handelen, terwijl het goede van een missie eerder gekoppeld wordt aan het eindresultaat.

Toch zitten ontwikkelingswerkers en militairen uiteindelijk weer in dezelfde hoek. Beiden kennen de complexiteit van de dagelijkse realiteit en de onzekere causaliteit tussen bedoelingen en resultaten. Hun beider wereld is zowel moeilijk als moeizaam, en dat vereist veel ethisch geschipper. Discussies daarover zijn per definitie pijnlijk. Maar ze zijn vooral onmogelijk zonder de bereidheid te onderkennen dat ethiek geen eenduidig oordeel kan geven. Om het probleem in eenvoudige zinnen samen te vatten: 'Je doet het nooit goed' of 'Ik kon niet anders'. Korte zinnen, met extreme diepgang. Welkom in de grijze wereld van de militaire ethiek, waar goed en kwaad niet zwart-wit zijn. ■

Bye bye, Afghanistan

*drs. F. Matser – kolonel van de militair psychologische en sociologische dienst**

Het is voorbij met de Nederlandse rol van *lead nation* in Uruzgan. De *redeployment taskforce* ruimt nog de laatste restjes op van een imposante militaire inspanning. Politici hebben een besluit genomen. En zoals het hoort wordt dat besluit door de militairen loyaal uitgevoerd. Daarbij doet het er nu eenmaal niet toe hoe zo'n besluit tot stand is gekomen. Het besluit om terug te trekken uit Uruzgan lijkt immers vooral ingegeven door het onvermogen van Nederlandse politici om op een normale manier met elkaar te communiceren. Maar zo gaat dat soms in Den Haag.

Ik vermoed dat de meeste betrokken politici achteraf op één of andere manier spijt hebben van hun houding in dit dossier. Maar dat is nu mosterd na de maaltijd. De besluitvoering rond Uruzgan zal in de komende jaren als *case* worden opgevoerd bij eerstejaars politicologie-studenten, als demonstratie hoe weinig er in de moderne politiek overblijft van zakelijke en verstandige besluitvorming wanneer pure emotie, verkiezingskoorts en collectief opportunisme de overhand krijgen. Maar laten we wel zijn: toen we er vier jaar geleden aan begonnen, kreeg iedereen die zei dat een heldere en rationele exit-strategie van groot belang was groot applaus. Geleerde lessen uit het verleden. Maar hoe ziet zo'n heldere exit-strategie er nu uit, na vier jaar opbouwen en vechten? Het blijkt in de praktijk bijna net zo moeilijk om vast te houden aan 'duidelijke' exit-besluiten, als om zo'n besluit te herzien in het licht van gewijzigde omstandigheden.

In vrijwel alle beschouwingen van de afgelopen maanden was te lezen dat de missie eigenlijk nog niet klaar was, eigenlijk in afgeslankte vorm door had moeten gaan of in ieder geval omgezet had moeten worden in een trainingsmissie. Het lijkt alle betrokkenen wel duidelijk dat de bevolking van Uruzgan nog het minst gebaat is met deze 'flitscheiding'. Maar zoals zo vaak bij scheidingen zijn rationele compromissen op een zeker moment niet meer bespreekbaar.

De kabinetscrisis, de verkiezingen en de daaruit ontstane patstelling in de Nederlandse politiek maken het onmogelijk iets te doen met deze brede gevoelens van onvermogen. De Nederlandse politiek was machteloos en niet in staat om over een belangrijk onderwerp een besluit te nemen ingegeven door gezond verstand, ethische overwegingen en internationale solidariteit. Drie zaken die onze politici toch altijd hoog in het vaandel hebben staan. In plaats daarvan werd het een prestigezaak. Politiek op z'n smalst. Maar we zitten ermee opgescheept en de spelregels van de democratie eisen nu eenmaal dat we het ermee doen. Er is immers geen alternatief voor het fascinerende, maar soms ook frustrerende systeem dat democratische besluitvorming heet.

De Nederlandse militairen vertrekken naar mijn mening met gemengde gevoelens uit Afghanistan. De missie had ook iets van een Eerstedivisie team dat meevoetbalde in de Eredivisie. De afstand tot het operatiegebied, de begroting en de omvang van de organisatie waren er niet helemaal op afgestemd, het kraakte en piepte, maar tot ieders verbazing

* Op deze plaats vindt u afwisselend een bijdrage van kolonel (KL) Frans Matser en luitenant-kolonel der mariniers Marc Houben.

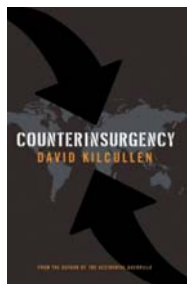
werd er aardig in de subtop meegespeeld en regelmatig gescoord. Hoe lang houd je dat vol? Vier jaar dus. De meeste Nederlandse militairen zullen zijn thuisgekomen met het gevoel dat ze binnen hun mogelijkheden de afgelopen vier jaar goed werk hebben gedaan. Veel gebieden zijn veiliger geworden, er is veel geïnvesteerd in scholing en gezondheidszorg, en de bevolking heeft op veel plaatsen weer vertrouwen in de toekomst gekregen. Bovendien hebben we duizenden Afghaanse militairen en politiemensen getraind om het over te nemen. Daarnaast is de Nederlandse aanpak bij herhaling ten voorbeeld gesteld aan andere westerse landen die in Afghanistan opereren. Allemaal zaken om met trots op terug te kijken. Maar sommige militairen zullen ook niet rouwig zijn om het besluit. Ze zullen zich wellicht hebben afgevraagd wat we daar te zoeken hadden en twijfels hebben gehad over het nut van de missie. Of gewoon geen zin meer hebben om voor de derde of vierde keer daarheen terug te gaan.

Op het politieke niveau blijft de vraag natuurlijk nog onbeantwoord of de grootschalige interventie van westerse legers in Afghanistan een blijvende positieve invloed zal hebben op het land en de mensen. Een aantal journalisten en politici beweren al jaren dat de macht en de invloed van de Taliban alleen plaatselijk en tijdelijk is teruggedrongen. Ook de terreur onder de bevolking is nog steeds merkbaar, zelfs in de gebieden waar de Nederlanders in de afgelopen jaren hun operaties hebben uitgevoerd. De slag is zeker nog niet definitief gewonnen. Nederland heeft ervoor gekozen verder geen militaire invloed meer op het verloop van de ontwikkelingen daar uit te oefenen. Wij laten het over aan de Amerikanen en andere landen

die er nog wel een schepje bovenop willen doen.

Uiteindelijk zullen alleen de Afghanen zelf in staat zijn hun land definitief uit de rechteloosheid en chaos te trekken en een meer menselijk en geordend gezicht te geven. Hebben wij ze daar nu genoeg bij geholpen? Hebben wij genoeg offers gebracht? Of had het nog een onsje meer moeten zijn? En als het nu over een paar jaar toch weer fout gaat, zijn die offers dan tevergeefs geweest? Komt deze militaire operatie in het rijtje van politieke missers en zinloze militaire offers, zoals in het verleden de oorlog in Nederlands-Indië of de Franse en Amerikaanse inspanningen in Vietnam? Hebben wij met onze bijdrage het verschil gemaakt, of is dit het zoveelste bewijs van de beperkte mogelijkheden die westerse wapens en moderne technologie hebben om het door ons superieur geachte westerse humanitaire gedachtegoed uit te dragen in een halsstarrige, archaische cultuur?

Wie het weet mag het zeggen. We kunnen ons waarschijnlijk nog een aantal jaren koesteren in de hoop dat de offers niet tevergeefs waren. In ieder geval kunnen we, zoals de koningin in haar troonrede zei, trots zijn op wat onder zeer moeilijke omstandigheden is verricht in Afghanistan. Uiteindelijk zal – zoals altijd – de geschiedenis oordelen over de operatie in Afghanistan en de Nederlandse rol daarin. Mijn gevoel zegt me dat in ieder geval de overhaaste terugtrekking uit Afghanistan niet in het rijtje van de meer briljante politieke besluiten zal worden bijgeschreven. Al het andere blijft nog even in nevelen gehuld. *Bye bye, Afghanistan, and let's hope for the best.* ■



Counterinsurgency

Door David Kilcullen
New York (Oxford University Press) 2010
252 blz.
ISBN 9780199737499
€ 16,-

David Kilcullen is een van de bekendste *counterinsurgency*-experts van dit moment. In 2009 bracht hij het boek *The Accidental Guerrilla. Fighting Small Wars in the midst of a big one* uit, waarin hij zijn theorie van het *accidental guerrilla syndrome* lanceerde en (counterinsurgency)maatregelen opperde waarmee dit syndroom aangepakt kan worden.¹ In mei van dit jaar verscheen een tweede boek van zijn hand, simpelweg getiteld *Counterinsurgency*. Anders dan *The Accidental Guerrilla* is dit boek een bundeling van een zestal artikelen die Kilcullen in de loop van zijn carrière heeft geschreven. Hoewel de artikelen met elkaar gemeen hebben dat ze over hetzelfde onderwerp gaan – counterinsurgency – is de samenhang flinterdun en de volgorde onduidelijk. Zelfs ronduit vreemd is het dat Kilcullens artikel *Counterinsurgency Redux* in deze bundel ontbreekt. Na een korte inleiding, waarin Kilcullen ingaat op enkele basisprincipes van counterinsurgency, volgen de zes artikelen. Deze zijn verdeeld over evenzoveel hoofdstukken. Twee daarvan zijn voorzien van een korte, separate en ongenummerde inleiding.

¹ Zie ook de recensie in *Militaire Spectator* 178 (2009) (11) 641-642.

Indicatoren

Het eerste hoofdstuk bevat de beroemde *Twenty-eight articles: Fundamentals of Company-level Counterinsurgency*. Veel officieren en onderofficieren die zich hebben verdiept in counterinsurgency zullen dit artikel reeds gelezen hebben. Hoewel Kilcullen een introductie over het ontstaan van het artikel en extra voetnoten heeft bijgevoegd, voegt dit weinig toe aan het – overigens uitstekende – oorspronkelijke artikel. Het volgende hoofdstuk behandelt het meten van voortgang in een counterinsurgency, gestoeld op het voorbeeld van Afghanistan. Het meten van voortgang is altijd een heikel punt geweest. Ieder rapportagesysteem dreigt ten onder te gaan aan de druk op de rapporteur om vooruitgang in of op zijn gebied te laten zien. Na een korte inleiding over het nut en belang verzandt Kilcullen in een droge opsomming van indicatoren ofwel *metrics*. Deze zijn opgedeeld in vijf categorieën: de ‘traditionele’ indicatoren, bijvoorbeeld de *bodycount*, en indicatoren van de lokale bevolking, lokaal bestuur, veiligheidstroepen en de vijand. Bij alle indicatoren geeft Kilcullen aan wat er gemeten wordt en wat de meetgegevens zouden kunnen betekenen. Daarbij noemt hij meteen de potentiële valkuilen

en mogelijk verkeerde interpretaties. Kilcullen geeft een goed beeld van de mogelijkheden om voortgang te meten en de herkenbaarheid van de voorbeelden maakt het uitstekend leesbaar. De lijst is goed bruikbaar bij het plannen van een counterinsurgency-campagne.

Indonesië en Afghanistan

Hierna gaat Kilcullen in hoofdstuk drie en vier in op counterinsurgency in Indonesië. Hier heeft hij zijn meeste academische en praktische ervaring op het gebied van counterinsurgency opgedaan. Het derde artikel is eigenlijk een samenvatting van zijn dissertatie, die hij schreef als majoor in het Australische leger. Hij vergeleek daarbij de counterinsurgency op West-Java (1947-1962) met die in Oost-Timor (1974-1999). Wat een vergelijking tussen deze relatief onbekende counterinsurgencies interessant maakt is dat de succesvolle tactiek die de Indonesiërs ontwikkelden op West-Java averechts bleek te werken in Oost-Timor. Kilcullen toont hiermee wederom aan dat iedere (counter)insurgency uniek is en dat succesvolle *counterinsurgents* het gevaar lopen om door zelfgenoegzaamheid in een valkuil te lopen. Voor het Nederlandse leger moet dit, na de relatief geslaagde counterinsurgency in Uruzgan, een waarschuwing zijn. Niet alle ervaring uit Afghanistan zal één-op-één toepasbaar zijn op het volgende conflict.

Kilcullen beschrijft in het autobiografische vierde artikel zijn ervaring in Oost-Timor, waar hij compagniescommandant van de ondersteuningscompagnie van een licht infanteriebataljon was. Naar aanleiding van redelijk betrouwbaar geachte inlich-

tingen werd een operatie opgezet met een samengestelde eenheid onder leiding van de compagniescommandant van één van de gevechtscompagnieën. Kilcullen maakte hier deel van uit omdat hij Indonesisch spreekt. De samengestelde eenheid kwam op de grens van Oost-Timor in een anderhalf uur durend vuurgevecht terecht. Het levert één van de meest intrigerende persoonlijke ervaringen op die ik tot op heden gelezen heb. Alle elementen komen aan bod. Een *intel-driven* operatie werd (te) haastig in elkaar gezet, op basis van slechte, onnauwkeurige kaarten, met een samengestelde eenheid en onduidelijke bevelslijnen. De eenheid raakte in aanwezigheid van de pers in een vuurgevecht met het reguliere Indonesische leger. Door de intensiteit van het vuurgevecht bleken Kilcullens eigen waarnemingen achteraf erg onbetrouwbaar te zijn. Zo kwam hij er pas geruime tijd na de actie, bij het schoonmaken van zijn wapen, achter dat hij daadwerkelijk teruggevuurd had. Omdat het gevecht óp of zelfs óver de (lands)grens van het operatiegebied plaatsvond – afhankelijk van welke inferieure kaart de juiste was – dreigde er een internationaal incident te ontstaan. Kilcullen zag zich gedwongen om zonder witte vlag naar voren te gaan om te onderhandelen met een Indonesische *counterpart*. De perscamera's stonden daarbij letterlijk op hem gericht. Door de aanwezigheid van de media zag hij geen andere mogelijkheid dan ad hoc een gezamenlijke Australisch-Indonesische persconferentie te houden, waardoor de internationale gemeenschap – inclusief de Australische regering – een betere *situational awareness* had

dan Kilcullens eigen brigadecommandant. Tot overmaat van ramp schreef hij nog dezelfde avond een initieel Contact Rapport waarin, door de wil om snel te rapporteren aan het hogere niveau, onvermijdelijk fouten kwamen te staan. Het was een spagaat tussen snelheid en nauwkeurigheid die iedere commandant onmiddellijk zal herkennen. Hierdoor laadde Kilcullen de verdenking op zich dat hij zaken probeerde de verdoezelen. Het daarop volgende onderzoek betitelde Kilcullen als 'inquisitie'. Gelukkig voor ons kunnen wij profiteren van Kilcullens *lessons learned*. Hiermee kan vrijwel iedereen zijn voordeel doen: KMar-personeel, juristen, communicatiespecialisten, stafofficieren, groeps-, pelotons- en compagniescommandanten.

Kilcullen brengt de lezer met het vijfde hoofdstuk terug naar Afghanistan. Het is een aangepaste versie van een lezing die hij in 2009 gaf over het belang van lokaal bestuur. Hij toont aan dat het bottom-up opzetten van bestuur beter werkt dan de top-down benadering die vaak om politieke redenen gekozen wordt. De Taliban blijkt dit beter te begrijpen en Kilcullen laat zien hoe de opstandelingen op lokaal niveau beter bestuur creëren dan de regering. Of, zoals Kilcullen het stelt: '*...in Afghanistan the government is losing to the Taliban (...) because it is being outgoverned, not outfought*'. Daarbij is een heldere *rule of law* de sleutel tot effectief lokaal bestuur.

Wereldwijde insurgency

In zijn laatste, langste en meest complexe hoofdstuk geeft Kilcullen ten slotte een overzicht van de

'wereldwijde insurgency'. En uiteraard komt hij met een theorie hoe deze insurgency bestreden kan worden. Het oorspronkelijke artikel stamt al uit 2003 en is ook op internet te vinden (in een versie uit 2004). Desondanks is het nog steeds een actueel artikel, mede dankzij de voetnoten over ontwikkelingen sinds 2003. Kilcullen begint met een beschrijving van de *Global Jihad* en zijn tegenhanger, de *War on Terror* (een totaal verkeerde benaming die om politieke redenen gekozen is). Hij toont aan dat de *Global Jihad* in wezen een wereldwijde insurgency is, waarna hij een beschrijving geeft van insurgency in het algemeen. Kilcullen ziet insurgency als een organisch systeem dat evolueert. Het duo insurgency/counterinsurgency is dan ook in een continue wedloop verwickeld van nieuwe tactieken versus tegenmaatregelen. Door de processen, actoren, links, input en output in kaart te brengen kan een overzicht van de insurgency worden verkregen. Daarna is het zaak een scala aan activiteiten te ontplooiën die het gehele spectrum van de insurgency aangrijpen. Op deze manier wordt het de insurgents onmogelijk gemaakt om geschikte tegenmaatregelen te nemen of met nieuwe tactieken te komen. Kilcullen eindigt met adviezen over de *War on Terror*. Hij adviseert om deze los te laten en de diverse insurgencies (onder meer Afghanistan en Irak) van elkaar los te koppelen en afzonderlijk te neutraliseren. Ook geeft hij een aantal randvoorwaarden voor succesvol optreden aan: een goed beeld van de specifieke aspecten van de te bestrijden insurgency, geschikte indicatoren en veel culturele kennis van de lokale bevolking en de insurgents. Het

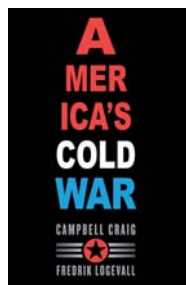
laatste artikel geeft een hele andere benadering van een insurgency dan we in de meeste gangbare boeken of artikelen over dit onderwerp aantreffen. Daardoor is ook dit artikel zeer zeker de moeite waard.

Al met al heeft Kilcullen een boek uitgebracht dat zo hybride is als (counter)insurgency zelf. Het ene

hoofdstuk bevat een droge opsomming van indicatoren of *best practices* op compagniesniveau, een ander artikel geeft inzicht in de Global Jihad en weer een ander artikel praat vanuit het ik-perspectief en leest als een spannend jongensboek. Hoewel een duidelijke samenhang tussen de hoofdstukken ontbreekt, de niveaoverschillen groot

zijn en sommige artikelen al op internet staan, is het boek zeker de aanschaf waard. In een tijd van (zelf)reflectie op het Nederlandse optreden in Afghanistan kan het een belangrijk hulpmiddel zijn.

Maj. M.T.J. Vrenken



America's Cold War

The Politics of Insecurity
Door Campbell Craig en Fredrik Logevall
Cambridge (Belknap Press/Harvard University Press) 2009
448 blz.
ISBN 9780674035539
€ 24,30

In *America's Cold War* stellen Campbell Craig en Fredrik Logevall dat de Koude Oorlog langer heeft geduurd dan nodig was. Zij beargumenteren hun stelling met een analyse van het Amerikaanse veiligheidsbeleid in die periode. De auteurs betogen dat Washington vanaf het einde van de Tweede Wereldoorlog de toenmalige Sovjet-Unie niet meer als bondgenoot, maar steeds meer als een bedreiging voor de ontwikkeling van vrijheid en welvaart in de vrije wereld ging beschouwen. Wilde president Roosevelt nog langs traditionele, diplomatieke weg tot een vergelijk zien te komen, Truman, zijn opvolger, stuurde aan op confrontatie, wat onder meer resulteerde in de *containment*-strategie. De politiek van confrontatie leidde onder Truman en latere presidenten tot het

(blijvend) verlaten van vooroorlogse en gevestigde Amerikaanse principes zoals lage defensieuitgaven, non-interventie en diplomatie.

Intermestic

De nieuwe koers, een duidelijke breuk met het verleden, was volgens Craig en Logevall het gevolg van ontwikkelingen in de Amerikaanse binnenlandse politiek, met centraal daarin de steeds fellere machtsstrijd tussen Republikeinen en Democraten. Strategische of geopolitieke overwegingen werden ondergeschikt gemaakt aan partijpolitieke agenda's. Het gevoerde buitenlandse en veiligheidsbeleid werd steeds vaker inzet van de verkiezingsstrijd en populariteitspolls. Niet de objectieve dreiging, maar machtsdenken, politieke reputatie en eigen politieke overtuiging wa-

ren vaak bepalend voor de houding en de te volgen strategie jegens de Sovjet-Unie. De auteurs laten veel van de bekende historische gebeurtenissen en voorvallen van de Koude Oorlog de revue passeren. Maar anders dan gebruikelijk vullen zij hun analyse aan met een beschouwing van de Amerikaanse binnenlandse politiek van die periode. Deze benadering, die zij *intermestic* (*international-domestic*) noemen, geeft een veel breder beeld hoe de Koude Oorlog zich ontwikkelde en wat de Amerikaanse rol daarin was. Ook leidt de benadering tot de opmerkelijke conclusie dat de Amerikanen een groter belang hadden bij voortzetting van de Koude Oorlog dan bij stopzetting (toen dat volgens de auteurs had gekund).

Zelf-containment

Waarom vinden Craig, hoogleraar internationale betrekkingen, en Logevall, hoogleraar geschiedenis, het zo belangrijk de verwevenheid van de Amerikaanse binnenlandse en buitenlandse politiek tijdens de Koude Oorlog bloot te leggen? Dat maken zij duidelijk in de conclusie van hun boek, waarin zij wijzen op de hoge kosten die met de Koude Oorlog gepaard gingen, vooral de kosten in mensenlevens. Miljoenen

hebben het leven gelaten in de strijd die de twee machtsblokken meestal door anderen lieten uitlechten. De auteurs constateren én waarschuwen dat Amerikaanse regeringen om binnenlandse- en partijpolitieke redenen nog steeds bereid zijn snel naar militaire oplossingen te grijpen. Volgens Craig en Logevall wordt er nog steeds veel te weinig verantwoording afgelegd voor de offers en kosten van confrontatie. De discussie over het

invloedrijke militair-industrieel complex en de alarmistische en ver-militariseerde buitenlandse politiek, die steeds minder op heeft met diplomatie, zou volgens hen veel vaker moeten doorklinken in de media, die zich tevens veel kritischer zouden moeten opstellen. De Amerikanen, zo besluiten de auteurs, zouden er daarom voor hun eigen heil goed aan doen wat vaker aan zelf-containment te doen.

Het boek heeft een uitvoerig noten-apparaat, waaruit een zeer brede oriëntatie blijkt en dat ingangen biedt voor eventuele verdere studie. *America's Cold War* is in een vlotte en plezierige stijl geschreven. Al met al een aantrekkelijk en interessant boek voor zowel de expert als de student.

Ltkol drs. J.L. Voetelink, NLDA ■

MEDEDELING

Voordrachten gevraagd voor de Kooy Prijs 2011

Het Prof. Kooy Fonds kent sinds 2000 jaarlijks een prijs toe aan de beste afstudeerscriptie van studenten aan een technische universiteit of hogeschool die schrijven over een onderwerp dat relevant is voor defensie en veiligheid. Hoogleraren en docenten kunnen hun voordracht tot uiterlijk 31 december insturen. Meer informatie over de prijs, de in aanmerking komende studierichtingen en de voordracht-procedure is te vinden op www.kiviniria.nl/dv onder *Kooy afstudeerprijs*. De prijs wordt uitgereikt op 13 april 2011 tijdens het jaarlijkse Kooy symposium in de Marinekazerne in Amsterdam.

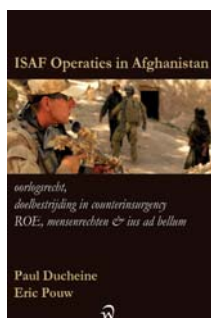
Het Prof. Kooy Fonds wordt beheerd door de afdeling Defensie en Veiligheid van het Koninklijk Instituut van Ingenieurs (KIVI NIRIA DV). In 2010 kreeg ir. Erik Takken van de Defensie Materieelorganisatie de Kooy Prijs voor zijn Master of Science thesis.

Alle artikelen uit de Militaire Spectator op DVD



Ter gelegenheid van het 175-jarig bestaan van de *Militaire Spectator* zijn alle jaargangen van het militair-wetenschappelijk tijdschrift gedigitaliseerd. Alle artikelen, editoria's, boekrecensies en columns zijn bijeengebracht op zes DVD's. De printbare PDF-bestanden op de DVD's zijn te doorzoeken met trefwoorden. Bij de DVD's hoort een boekje met zoektips.

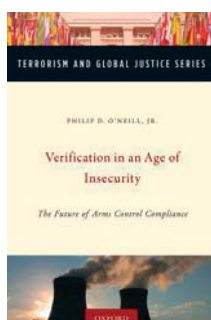
Lezers van de *Militaire Spectator* kunnen de DVD-box bestellen door 17,50 euro over te maken naar bankrekeningnummer 514338997 ten name van *Militaire Spectator* in Den Haag. Graag vermelden 'bestelling DVD-box' en uw naam, adres en postcode.



ISAF Operaties in Afghanistan

Oorlogsrecht, doelbestrijding in counterinsurgency, ROE, mensenrechten & ius ad bellum
Door Paul Ducheine en Eric Pouw
Nijmegen (Wolf Legal Publishers) 2010
164 blz.
ISBN 9789058505279
€ 20,-

Deze publicatie belicht een aantal militair-rechtelijke aspecten van de ISAF-operatie in Afghanistan. Twee thema's staan daarbij centraal: de rechtsbasis van de missie en de van toepassing zijnde rechtsregimes. Deze rechtsregimes – mensenrechten, *Rules of Engagement* en het humanitaire oorlogsrecht – bepalen de randvoorwaarden waarbinnen commandanten en militairen hun taak uitvoeren. De auteurs besteden specifiek aandacht aan het oorlogsrechtelijke regime dat van toepassing is op *targeting* (doelbestrijding) tijdens een *counterinsurgency*-operatie als ISAF. Paul Ducheine en Eric Pouw zijn militair jurist. Zij zijn universitair hoofddocent, respectievelijk promotieonderzoeker bij de sectie Militair Recht, Faculteit Militaire Wetenschappen van de NLDA.



Verification in an Age of Insecurity

The Future of Arms Control Compliance
Door Philip D. O'Neill jr.
New York (Oxford University Press) 2010
216 blz.
ISBN 9780195389265
€ 71,-

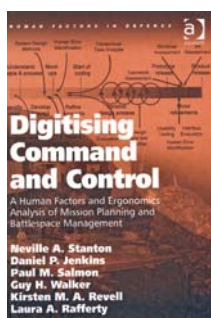
De Amerikaanse jurist Philip O'Neill, specialist op het gebied van nationale veiligheid, stelt dat verificatie-afspraken die opgenomen worden in wapenbeheersingsakkoorden lang niet altijd waterdicht zijn. In *Verification in an Age of Insecurity* wijst hij onder meer op het gevaar van de verspreiding van massavernietigingswapens of biologische wapens. Om er voor te zorgen dat *non-state actors* die niet in handen krijgen, moeten de verificatieprocedures, die volgens O'Neill de afgelopen decennia nauwelijks zijn gemoderniseerd, aangepast worden aan de hedendaagse dreiging. Om zijn argument kracht bij te zetten analyseert de auteur de afspraken over nucleaire wapenbeheersing, die niet konden voorkomen dat een land als Noord-Korea kernwapens heeft kunnen ontwikkelen.



Oorlogen en vredesmissies

Ervaringen van Nederlandse veteranen 1940-2010
Door Rein Bijkerk, Martin Elands en Klaas Kornaat
Amsterdam (Uitgeverij Balans) 2010
264 blz.
ISBN 9789460032776
€ 19,50

In dit overzichtswerk beschrijven de auteurs op hoofdlijnen de Nederlandse militaire inzet tijdens de Tweede Wereldoorlog, de dekolonisatie van Nederlands-Indië en de deelname aan vredesmissies en internationale militaire organisaties. Zij bespreken de positieve en negatieve gevolgen van deze ervaringen voor de ingezette militairen. Centrale thema's daarbij zijn de relatie tussen de veteranen en de Nederlandse samenleving, en hun terugblik op de militaire inzet. Het boek telt 29 individuele getuigenissen van veteranen. De lezer krijgt daarmee een beeld vanaf de meidagen in 1940 tot de meeste recente operaties in Afghanistan. Het voorwoord is van Zijne Koninklijke Hoogheid de Prins van Oranje, beschermheer van het Comité Nederlandse Veteranendag.



Digitising Command and Control

A Human Factors and Ergonomics Analysis of Mission Planning and Battlespace Management
Door Neville A. Stanton e.a.
Farnham (Ashgate) 2009
238 blz.
ISBN 9780754677598
€ 78,-

Onder redactie van Neville Stanton, hoogleraar *Human Factors* aan de University of Southampton, gaan experts na wat de invloed van menselijke factoren en ergonomie is op een digitaal systeem voor *Mission Planning and Battlespace Management* (MP/BM). In eerste instantie keken zij naar het niveau van de brigade en de battlegroup. Nadat zij de vereisten waaraan digitale systemen moeten voldoen hadden vastgelegd, lieten deskundigen testen uitvoeren. Dat onderzoek resulteerde in een aantal aanbevelingen, waaronder verbeteringen in het ontwerp, de *user-interface* en de hardware van huidige MP/BM-systemen. De verbeteringen zijn volgens de auteurs op korte termijn haalbaar en kunnen waardevol zijn voor de ontwikkeling van systemen van de volgende generatie.

Met dank aan mr. C.P.M. Terpstra, NLDA

SUMMARIES

S.N. Mengelberg and M.E. Drent – The Lisbon Treaty and European Defense

On 1 December 2009 the Treaty of Lisbon came into force. It was the result of a long institutional development and political compromises between interests and visions of European Union member states. The term European Security and Defense Policy was transformed into a Common Security and Defense Policy. This treaty introduced a so-called Permanent Structured Cooperation which enables member

states, if willing and able, to develop further military capabilities for crisis management in the higher end of the spectrum of violence. This treaty, the authors emphasize, is important for Dutch security and defense policy. It also touches on the position of the Netherlands as an originally transatlantic oriented small country situated among large European powers.

J.G. Siccamo – New and Innovative COIN-related Books

The author presented his views on counterinsurgency literature during the 2010 annual conference of the International Commission on Military History in Amsterdam. He first addresses the ill-defined term counterinsurgency and the value-loadedness of terms like war, violence and peace. These two caveats show that the roles of the state and politics are crucial in what usually are called insurgencies and their

negations counterinsurgencies. The author presents his top nine publications that enrich thinking about counterinsurgencies as they bring better insight into the political context of the phenomenon. The reviewed authors challenge their readers to substitute the goals of interstate industrial war for the internal goals in 'wars amongst the people'.

E.C.G.J. van Duren – Money Is Ammunition in Afghanistan

During the course of the campaign in Afghanistan conducted by the International Security Assistance Force (ISAF), knowledge about the insurgency and its funding mechanisms improved continuously. Only recently the international community fully recognized the potentially damaging consequences of ISAF's multi-billion dollar contracting activities. In April 2010 NATO launched its

'Afghan First Policy', in June 2010 Regional Command South started to integrate contracting in its campaign planning and execution and in September 2010 general Petraeus issued his 'COIN Contracting Guidance'. All this brought contracting officers to the front line. The author explains the complexity of the problems and the present courses of action and reflects on the future of contracting in Afghanistan.

S. Baas – Why Civilians Became Soldiers During the Civil War in Sudan

From 1983 till 2005 a civil war raged in Sudan. Some two million people died and four million fled the country. The war started in 1983 with the creation of the Sudan People's Liberation Movement/Army, the SPLM/A, a rebel movement in the south of the country that confronted the regime in Khartoum. In the south, African tribes dominated. They were Christian or Animists. In the eyes of the SPLM/A the regime

favoured the Arabic Islamic north. The tribes felt suppressed and threatened, as they were forced to become Islamic and master Arabic. But is this the sole clarification why they joined the SPLM/A? What were their motives, or were they forced to do so? The author interviewed 61 members of the movement in order to find the answers to these questions.

MEDEDELING

Met deze aflevering van de *Militaire Spectator* ontvangt u een exemplaar van de **Leeswijzer Marinegeschiedenis**



Voor de bescherming van de scheepvaart en de kust en voor het snel verplaatsen van strijdkrachten zijn sinds mensenheugenis schepen en zeelieden ingezet, tot in de zeventiende eeuw permanente marineorganisaties met een staande vloot een vast element van zeevarende naties werden. Daar ontwikkelde de marine zich tot een zelfstandig krijgsmachtdeel, met een eigen tactiek, doctrine, technologie en cultuur.

Binnen de militaire geschiedschrijving onderscheidde zich zo ook al snel het specialisme marinehistorie. Inmiddels zijn er over de oorlogvoering ter zee van de oudheid tot vandaag hele bibliotheken vol geschreven, waarin de leek steeds moeilijker zijn weg kan vinden. Het verzoek van de Vlagofficier van het Koninklijk Instituut voor de Marine om een leeswijzer over dit onderwerp kwam dan ook niet als een verrassing – en het Nederlands Instituut voor Militaire Historie (NIMH) heeft daar graag aan voldaan.

Met een selectie van 51 titels biedt deze leeswijzer toegang tot de betere marinehistorische literatuur, onderverdeeld in vijf categorieën. Naast marinegeschiedenis in het algemeen en strategie en tactiek is er een categorie veiligheid op zee, en een over marine, mens en maatschappij. Omdat de beste titels over materieel enkele decennia oud zijn en vaak specifiek aan een land gebonden, wordt het materieelaspect alleen belicht in de vijfde categorie, die gaat over de Nederlandse marinegeschiedenis.

De digitale versie van deze leeswijzer is ook te raadplegen op www.defensie.nl/nimh.