

MILITAIRE SPECTATOR



Counter-insurgency: doctrine en historie

- Westerse militaire cultuur en COIN
- Afscheid van Indië?
- Forward to the past
- British COIN doctrine
- Berechting van oorlogsmisdrijven

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, editorials, 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 en adres.



De Militaire Spectator is sinds 1832 het militair-wetenschappelijk tijdschrift voor en over de Nederlandse krijgsmacht. Het maakt relevante kennis, wetenschappelijke inzichten, ontwikkelingen en praktijkervaringen toegankelijk en slaat zo een brug tussen theorie en praktijk. De Militaire Spectator stimuleert de gedachtevorming over onderwerpen die de krijgsmacht raken en draagt zodoende bij aan de ontwikkeling van de krijgswetenschap in de breedste zin van het woord. Op deze wijze geeft het tijdschrift inhoud aan zijn missie: het bijdragen aan de professionalisering van het defensiepersoneel en het verhogen van het kennisniveau van overige geïnteresseerden. Daarmee bevordert de Militaire Spectator ook de dialoog tussen krijgsmacht, wetenschap en samenleving.



UITGAVE

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

Secretaris en ledenadministratie

luitenant-kolonel KLu E.M. Wijers
T 0164 - 69 51 90

Nederlandse Defensieacademie (NLDA)

Sectie MOW

Ledenadministratie KVBK

Postbus 90002, 4800 PA Breda

ledenadministratie@kvbk.nl

REDACTIE

brigade-generaal cav b.d. prof. em.

J.M.J. Bosch (hoofdredacteur)

T 071 - 542 18 30

E jmbosch@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

commodore KLu drs. G.M. Bergsma

drs. P. Donker

luitenant-kolonel MJD mr. drs.

P.A.L. Ducheine

drs. P.H. Kamphuis

luitenant-kolonel KMar drs. J.A.J. Leijten

kolonel MPSD drs. F. Matser

brigade-generaal TS ir. R.G. Tieskens

luitenant-kolonel Marns drs.

A.J.E. Wagemaker MA

kapitein-luitenant ter zee mr.

N.A. Woudstra

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 € 22,50

studenten € 15,00

buitenland € 27,50

OPMAAK EN DRUK

Drukkerij Giethoorn Ten Brink

ISSN 0026-3869

Nadruk verboden

Coverfoto: Amerikaanse militairen met
hun M-48 Patton tank in Vietnam, 1969
(Foto US Army)

MILITAIRE SPECTATOR

120 Introductie: to COIN or not to COIN

123 Westerse militaire cultuur en counter-insurgency

M.W.M. Kitzen

Westerse strijdkrachten ondervinden grote problemen bij het uitvoeren van counter-insurgency campagnes. Een verklarend 'excuus' ligt mogelijk in de westerse militaire cultuur.

135 Afscheid van Indië?

J.A. de Moor

Nederland was tot het begin van WO I actief in counter-insurgency in de Indonesische archipel. De militaire aanpak van toen lijkt voor toekomstige operaties nog steeds relevant.

144 Forward to the Past

I.F.W. Beckett

Op het gebied van counter-insurgency is de Britse doctrinevorming innovatief. Tientallen campagnes in verre landen drukten hun stempel op de Britse manier van oorlogvoeren.

155 British Counter-Insurgency Doctrine

D.F. Hazel

Rond 1990 ontstond in Groot-Brittannië de gedachte dat counter-insurgency operaties verleden tijd waren. Omdat de praktijk anders uitwees komt er toch een nieuwe doctrine.

166 Paneldiscussie counter-insurgency symposium

170 De berechting van oorlogsmisdrijven anno 2008

E. Dinjens, R. Kok en D.-J. Laman

De berechting van oorlogsmisdrijven raakte halverwege de jaren negentig in een stroomversnelling. De ontwikkelingen zijn belangrijk voor militairen, met name officieren.

En verder:

Editoriaal	118
Andere ogen	180
Tegenwicht	182
Boeken	184
Summaries	

Naar een ware counter-insurgency

Er is momenteel zowel binnen als buiten de krijgsmacht erg veel aandacht voor de problematiek in Zuid-Afghanistan. De aanpak die de NAVO in het algemeen en Nederland in het bijzonder gebruikt om daar de orde en rust te herstellen, wordt met grote belangstelling gevolgd en bediscussieerd. Wat dat betreft was het symposium dat het NIMH en de KVBK eind vorig jaar hebben georganiseerd over de historische kant van counter-insurgency (COIN) een schot in de roos. De redactie beveelt de verschillende artikelen van dat symposium in dit nummer dan ook van harte aan.

Bij de discussie in Nederland over de inzet in Zuid-Afghanistan constateren wij echter een conceptuele misvatting en die komt helaas ook terug in enkele artikelen. Volgens sommigen gebruiken de NAVO en Nederland een achterhaalde strategie en zouden ze uit moeten gaan van een moderne COIN-doctrine. Bestudering van vooral succesvolle COIN-operaties moet de oplossing bieden. Dat klinkt op het eerste gezicht natuurlijk logisch, maar is dat ook zo?

Hoe belangrijk is een doctrine en dus ook een COIN-doctrine nu eigenlijk? Volgens sommigen is een dergelijke theoretisch boekwerk dermate richtinggevend dat een moderne krijgsmacht niet zonder kan. Anderen waarschuwen juist voor het verkalkende effect op de organisatie. Er is dus geen eenduidig antwoord. Die onduidelijkheid heeft alles te maken met het verschil tussen doctrine en strategie én het fundamentele probleem in de krijgswetenschap met het

verleden en de toekomst. *Achteraf* is relatief eenvoudig vast te stellen of een bepaalde strategie al dan niet heeft gewerkt. Maar wat betekent dat nu voor de toekomst? Zal een eenmaal succesvolle aanpak altijd succesvol blijven en moet deze daarom doctrine worden? En kan een ooit dramatisch slechte strategie nooit eens een overwinning opleveren?

De paradox van de krijgswetenschap in het algemeen en van strategie in het bijzonder is dat succes en fiasco niet echt logisch uit iets volgen. Zoals Edward Luttwak in zijn boek *Strategy. The Logic of War and Peace* laat zien, is de logica hier ver te zoeken. Als je vrede wil, bereid je dan voor op oorlog; de aanschaf van puur offensieve wapens kan wel eens het beste defensief zijn en de slechtste weg in het terrein is mogelijk de beste route tijdens een veldslag.¹ Vanuit die paradox geredeneerd, bieden in het verleden behaalde resultaten géén garanties voor de toekomst.

Daarmee is overigens niet beweerd dat het bestuderen van het krijgsverleden en het opstellen van een doctrine zinloze exercities zijn. Integendeel, de krijgswetenschap heeft eigenlijk geen andere wetenschappelijke methode, aangezien het experiment in vredetijd maar zeer beperkt kan worden toegepast. Dus het secuur analyseren van huidige en oude oorlogen en die kennis vervolgens verwerken in een nieuwe of in een bestaande doctrine is een valide werkwijze. En daarna kunnen die theoretische doctrinaire inzichten een goed startpunt zijn bij het opstellen of aanpassen van een strategie.

Maar we moeten nooit vergeten dat wij dit niet alleen doen. Onze huidige en mogelijk ook

¹ Edward N. Luttwak, *Strategy. The Logic of War and Peace*. (Cambridge, Harvard University Press, 2001)

doctrine?

onze toekomstige tegenstanders volgen exact diezelfde methode en vaak zullen die tot een vergelijkbare conclusie komen. En *daardoor* zal een eenmaal succesvolle doctrine of strategie waarschijnlijk niet wéér tot een succes leiden. Slobodan Milosevic, Saddam Hussein, al-Qaida, Hezbollah en de Taliban keken en kijken ook naar de wijze waarop wij oorlogvoeren en passen hun strategie daarop aan.

Het feit dat westerse strijdkrachten tijdens recente oorlogen verhoudingsgewijs gemakkelijk luchtoverwicht weten te behalen, over

De stap van het verleden naar de doctrine is immers geen logische, maar moet een *beredeneerde* keuze zijn. Er zijn verschillende wegen die naar Rome voeren en de schrijvers van doctrineboekwerken moeten daaruit selecteren. Afgaande op wat zij uit de recente ontwikkelingen destilleren en kijkend naar een (mogelijke) tegenstander kunnen zij één van die routes als een veelbelovende aanwijzen.

En dat geldt ook voor de stap van de doctrine naar de praktijk, de te volgen strategie. Ook daar heerst geen gewone logica; een briljante

Al-Qaida, Hezbollah en de Taliban kijken ook naar de wijze waarop wij oorlogvoeren en passen hun strategie daarop aan

Speciale Eenheden en precisiewapens beschikken, maar huiverig zijn met de inzet van grondtroepen, noopt hen tot irregulier optreden.

Guerrilla-oorlogvoering, terrorisme en counterinsurgency zijn dus het logische of beter, het paradoxale gevolg van de recente oorlogen en moeten alleen al daarom onze speciale aandacht hebben. Maar bij het bestuderen van deze conflicten en van de historische voorlopers moeten we ons altijd bewust blijven van die paradox. Wij zijn niet de enigen die er *lessons learned* uit trekken en wat de ene keer wel goed werkt, hoeft dat de andere keer dus niet te doen en omgekeerd. Het opstellen van een COIN-doctrine vergt daarom meer dan historische kennis en geeft helaas geen zekerheid voor de toekomst, hoe graag sommigen dat ook zouden willen.

doctrine is geen garantie voor een succesvolle strategie. De Duitse krijgsmacht hanteerde in 1870, in 1914 en in 1940 dezelfde doctrine van de manoeuvreoorlog tegen Frankrijk, maar de strategische resultaten waren zeer verschillend. Achteraf gezien werd in 1914 uit die doctrine een verkeerde strategie ontwikkeld en de Fransen wisten het Duitse offensief te stoppen. Vierenveertig jaar daarvoor en 26 jaar later werkte het echter wel en Frankrijk werd smadelijk verslagen.

Kortom, ook bij het omzetten van de gekozen doctrine naar de uiteindelijke strategie moeten we hard blijven nadenken. En we moeten niet aarzelen om in de praktijk een andere keuze te maken, om een strategie te volgen die niet spoort met de bestaande doctrine. De praktijk is de uiteindelijke toetssteen in de krijg (en krijgswetenschap) en niet de theorie. ■

Introductie

To COIN or not to COIN

Counter-insurgency (COIN) staat wereldwijd volop in de schijnwerpers. Dat blijkt niet alleen uit de gestage stroom van Engelstalige publicaties over dit onderwerp of de levendige discussies op websites als *smallwarsjournal.com* en *companycommand.com*. Het begrip belandde in januari ook op de voorpagina's van de Europese kranten door de ondiplomatieke opmerking van de Amerikaanse minister van Defensie Robert Gates in de *Los Angeles Times*. Gates wees op de gebrekkige capaciteiten van veel NAVO-partners om een effectieve bijdrage te leveren aan counter-insurgency campagnes.

De pot verwijt de ketel', was de reactie in het NOS Journaal. Wij doen immers officieel niet aan counter-insurgency, maar aan wederopbouw. Volgens de diplomaat Daan Everts, ex-NAVO-gezant in Kabul, was het commentaar van Gates 'ongenuanceerd', maar begrijpelijk. De Amerikanen brengen wel degelijk de theorie, waar iedereen het over eens lijkt te zijn, beter in praktijk dan de Europeanen. De VS lopen volgens Everts voorop met een daadwerkelijk geïntegreerde aanpak in Afghanistan. Zij kunnen veel meer civiel personeel met lokale talenkennis parallel aan militairen laten optreden en beschikken direct over grote budgetten voor projecten, zodat opbouwwerkzaamheden in het kielzog van een militaire operatie daadwerkelijk hand in hand gaan met veiligheid. De Amerikanen leggen meer nadruk op de opbouw van het politieapparaat en op samenwerking met het Afghaanse leger. Bovendien gaan opgebouwde kennis en contacten minder snel verloren doordat Amerikaanse troepen en burgerfunctionarissen veel langer in Afghanistan verblijven.¹

De aandacht voor counter-insurgency neemt in Nederland snel toe, bleek uit de grote opkomst tijdens het symposium *Counter-Insurgency. Historical Roots and Relevance* in Den Haag.

Het Nederlands Instituut voor Militaire Historie (NIMH) en de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap (KVBK) hielden dit congres op 14 en 15 november 2007, in de week dat de parlementaire discussie over de verlenging van de missie in Uruzgan op stoom kwam.

Complex

Generaal-majoor Ton van Loon warmde het publiek op 14 november op met een lezing over zijn praktijkervaringen als commandant van ISAF *Regional Command South* en zijn visie op de ontwikkelingen in Afghanistan. Deze internationale troepenmacht van niet minder dan 11.500 militairen houdt zich bezig met wat de generaal aan het einde van zijn missie in april 2006 '*complex counter-insurgency missions*' noemde. Van Loon wees er nog eens fijntjes op: 'Ja, de Amerikanen kunnen ook praten en thee drinken met de Afghanen. En ja, de Nederlanders kunnen ook vechten'.

De toevoeging 'complex' is van belang, omdat counter-insurgency campagnes er zeker niet eenvoudiger op zijn geworden sinds de laatste dekolonisatieoorlogen, toen de belangrijkste lessen over het bestrijden van een gewapende opstand – rijkelijk laat – werden opgetekend. Klassieke counter-insurgency principes en doc-

¹ Juurd Eijssvoogel, 'VS lopen wel voorop bij effectieve aanpak Taliban' in: *NRC Handelsblad*, 19 januari 2008.

trine komen voort uit de jaren vijftig en zestig van de vorige eeuw en zijn nog altijd relevant, getuige de nadruk op het primaat van een politieke oplossing, de lange adem en de geïntegreerde civiel-militaire benadering. In zowel Afghanistan als Irak blijken de tegenstanders echter diverser en zijn hun drijfveren vaak ongrijpbaarder dan die van de nationalistische en communistische opstandelingen van toen. Bovendien zijn zij vele malen effectiever in het bespelen van de wereldopinie.

Tegelijkertijd is het voor de *counter-insurgent* moeizamer om zijn middelen effectief en gecoördineerd in te zetten in dienst van een eenduidig campagneplan. Het betreft niet meer één (koloniale) mogendheid die alle instrumenten van de staat – politiek, bestuurlijk, militair, politioneel, economisch en sociaal – kan aansturen. Een campagne wordt tegenwoordig veelal gevoerd door een internationale coalitie met uiteenlopende ideeën en belangen, die haar acties mede laat beïnvloeden door de wereldwijde media-aandacht. En deze internationale operatie langs militaire en civiele lijnen dient ter ondersteuning van een regering die nauwelijks greep heeft op provincies, met een gebrekkig bestuursapparaat in die provincies en een krijgsmacht in opbouw.

Geschiedenis

De context waarin counter-insurgency campagnes plaatsvinden mag dan zijn veranderd, de geschiedenis is nog altijd de belangrijkste bron van ervaringen en lessen. In de ochtend van 15 november lag de nadruk op het symposium daarom op de historische wortels van counter-insurgency. De reactie van de krijgsmacht van een bepaald land op een irreguliere tegenstander, zo beweerde professor Ian Beckett, is immers vaak het product van zijn ervaring in het (koloniale) verleden. Deze historicus en *grand old man* van het Britse counter-insurgency onderzoek opende de dag met een analyse van de traditioneel toonaangevende Britse counter-insurgency theorie en doctrine. Beckett ondergroef daarnaast met verve de mythe dat opstandelingen die guerrillamethoden gebruiken voorbestemd zijn te winnen. Deze

mythe is ontstaan door de vele tegenslagen voor de westerse koloniale mogendheden van de jaren veertig tot en met de jaren zestig.

Restte de vraag of, in het verlengde van Becketts bewering, het huidige Nederlandse beleid en het optreden in Zuid-Afghanistan te verklaren zijn uit het Nederlandse koloniale verleden. NIMH-onderzoekers dr. Jaap de Moor en dr. Thijs Brocades Zaalberg richtten zich in hun lezingen op de Nederlandse ervaring. De Moor baande zich bekwaam een weg door de lange geschiedenis van de Nederlandse koloniale expansie en de uiteindelijke terugtrekking. Daarbij concentreerde hij zich op de toepassing van het geweldsinstrument en nam hij een aantal mythen over de Atjeh-oorlog onder vuur. Ook plaatste hij vraagtekens bij de Franse olievlekstrategie (*tache d'huile*) en bij het Voor-schrift Politiek-Politionele Taak van het Leger (VPTL) van het KNIL als volwaardige counter-insurgency doctrine.

Zaalberg richtte zich op de vraag of de heden-daagse nadruk van de Nederlandse regering op de geïntegreerde civiel-militaire aanpak in Afghanistan, de zogeheten *comprehensive approach*, in positieve zin uit het verleden valt te verklaren. Dit is duidelijk niet het geval. Tijdens zowel de Atjeh-oorlog als de dekolonisatieoorlog domineerden militair geweld en dwang. Zaalberg vergeleek de inzet van civiele naast militaire middelen in Indonesië met het 'schoolvoorbeeld' van counter-insurgency, het Britse optreden in Maleisië in de jaren vijftig. Hij legde zo een aantal van de fundamentele zwakheden bloot van de Nederlandse gemilitariseerde aanpak in de late jaren veertig.

Het grote gebrek aan vooral civiel-bestuurlijke en politionele middelen in Indië vormde een structureel probleem en is daarmee een belangrijke waarschuwing uit het verleden. Immers, in Afghanistan lijken we in theorie heel goed te weten wat we moeten doen, maar zijn de Nederlanders en hun partners in de praktijk niet voldoende in staat daar op aan te sluiten. Naast 1.500 Nederlandse militairen in Uruzgan is het aantal Nederlandse burgerfunctionarissen in de provincie meestal op één hand te tellen.

Minstens zo problematisch als een tekort aan civiele functionarissen is het gebrek aan geld om op lokaal niveau te gebruiken als integraal onderdeel van de inspanning in Uruzgan. Dit gemis benadrukte PRT-commandant Wilfred Rietdijk onlangs in een interview. Volgens de overste ontstaat het gebrek doordat vrijwel al het Nederlandse ontwikkelingsgeld via Kabul zijn weg naar Uruzgan moet vinden. Dit past binnen de Nederlandse ideeën over duurzaam ontwikkelingsbeleid, maar duurt voor de Afghaanse bevolking te lang en ondergraaft daarmee de comprehensive approach.²

Doctrine

In de middag spraken de Amerikaan dr. Conrad Crane en de Brit David Hazel over doctrinevorming. In 2006 was Crane in opdracht van generaal David Petraeus hoofdauteur van het nieuwe *U.S. Army/Marine Corps Counter-insurgency Field Manual* (FM 3-24). Hij beschreef in Den Haag de historische wortels van de enige doctrinepublicatie die ooit de non-fictie bestsellerlijst haalde. In de jaren dertig liepen de Amerikanen voorop in doctrinevorming, getuige het nog altijd relevante *Small Wars Manual*. De afgelopen decennia was er vooral een gebrek aan doctrinevorming, een direct gevolg van het trauma van de Vietnam-oorlog. De inhaalslag van de Amerikanen in theorie en praktijk, aangejaagd door de dramatische ontwikkelingen in Irak en in iets mindere mate Afghanistan, is echter indrukwekkend.

Hazel gaf een fascinerende inkijk in de problematiek die de Britten sinds 2001 ondervonden bij het herschrijven van hun COIN-doctrine uit 1995. Dit proces werd geplaagd door institutionele chaos en de neiging om counter-insurgency als wijze van optreden te veronachtzamen.

Hazels bijzonder openhartige verslag bevat een belangrijke les voor de Nederlandse krijgsmacht. De Nederlandse COIN-doctrine, *Gevechtsoperaties tegen een irregulier optredende tegenstander*, is immers grotendeels gebaseerd op het Britse document uit 1995 en is wellicht ook aan vervanging toe (al was het alleen maar vanwege het zeer ongelukkige ‘gevechtsoperaties’ in de titel). Eerst moet counter-insurgency binnen het ministerie van Defensie echter de juiste prioriteit krijgen. Daarna moet goed nagedacht worden over een institutionele inbedding. Hierbij verdient Becketts suggestie om bij de Britten aan te sluiten of in een ander internationaal verband aan een COIN-doctrine te werken serieuze overweging.

Debat

Deze *Militaire Spectator* bevat naast drie bijdragen aan het symposium een artikel van drs. Martijn Kitzen, promovendus aan de NLDa. Hij onderzoekt militaire cultuur en de problemen die westerse krijgsmachten hebben met het bestrijden van gewapende opstanden. Tevens is er een verslag van het paneldebat waarmee het congres afsloot. Aan de hand van drie stellingen discussieerden zes panelleden over counter-insurgency, geweld en opbouwwerkzaamheden en het belang van overreding en dwang. Een belangrijke vraag die opkwam is of de term counter-insurgency wel van toepassing is op de Nederlandse inspanning in Uruzgan. Hoewel de Nederlandse krijgsmacht het begrip lijkt te omarmen, spreken de verantwoordelijke departementen in Den Haag liever over de comprehensive approach.

Deze discussie is nog lang niet afgerond. Zij is echter zeer relevant, omdat de vraag beantwoord dient te worden waartoe een operatie moet leiden. Dergelijke debatten vinden in de VS en het Verenigd Koninkrijk voor een groot deel op internetsites plaats. Wellicht is de aangewezen plek hiervoor dan ook het nieuwe Nederlandse forum *Yourdefence.nl*, in december 2007 gelanceerd als een initiatief van Nederlandse officieren die in Afghanistan hebben gediend.

dr. T.W. Brocades Zaalberg – NIMH

2 'Trage opbouw verspilt militair succes Uruzgan' in: *Nederlands Dagblad*, 12 januari 2008. Een Britse officier maakte onlangs duidelijk op een weblog dat dit zeker niet alleen een Nederlands probleem is: *Everyone knows what needs to be done, talks the talk – "Hearts and minds, many strands, blah blah", but when it comes to actually implementing our [COIN] doctrine, we are woeful, principally due to a lack of civil-military integration, [the UK Department of International Development's] ludicrously other-worldly high-mindedness and lack of cash.* Deze en andere Britse officieren met operationele ervaring onderschreven de kern van de kritiek van de Amerikaanse minister van Defensie Gates. Zie: *The Army Rumour Service, Forums, Current Affairs* (www.arrse.co.uk).

Westerse militaire cultuur en *counter-insurgency*

Een tegenstrijdige realiteit

Westerse strijdkrachten ondervinden grote problemen bij het uitvoeren van *counter-insurgency* campagnes. Een verklarend 'excuus' ligt mogelijk in de westerse militaire cultuur, waarin de strijd tegen gelijksoortige tegenstanders centraal staat. Morele, intellectuele en technologische ontwikkelingen hebben deze cultuur door de eeuwen heen gevormd. De beginselen van *counter-insurgency* zijn bekend, maar desondanks veroorzaakt de westerse militaire cultuur in de praktijk vaak een terugval naar de *skills & drills* van de conventionele oorlogvoering.

Drs. M.W.M. Kitzen*

With 2,000 years of examples behind us we have no excuse, when fighting, for not fighting well...¹

Met bovenstaande woorden onderstreepte T.E. Lawrence in 1933 het belang van militaire geschiedenis voor de opleiding en verdere ontwikkeling van officieren. De westerse militaire cultuur, de gedeelde visie op militair optreden van westerse strijdkrachten, is inherent verbonden aan deze historische ervaringen. Conflicten worden traditioneel uitgevochten door reguliere strijdkrachten die trachten hun opponent te verslaan op het slagveld. In de vorige eeuw culmineerde dit in het paradigma van interstatelijke, industriële oorlogvoering. Technologische ontwikkelingen en het concept van de *nation-in-arms* leidden tot grootschalige veldslagen, zoals duidelijk het geval was gedurende beide Wereldoorlogen. De komst van kernwapens aan het einde van

de Tweede Wereldoorlog leidde uiteindelijk tot een strategische patstelling. Het onderliggende idee van interstatelijke, industriële oorlogvoering bleef echter gehandhaafd.

De huidige westerse militaire cultuur komt voort uit onder meer deze ervaringen en draait dus om de strijd tussen gelijksoortige tegenstanders: legers met dezelfde wapens en doelen. Contemporaine conflicten worden echter niet langer exclusief uitgevochten tussen reguliere strijdkrachten op een geografisch afgebakend slagveld. De veiligheidssituatie na het einde van de Koude Oorlog laat een verschuiving zien. Niet-statelijke opponenten confronteren westerse staten met zowel binnenlandse als buitenlandse dreigingen. De bevolking vervult een belangrijke rol in de nieuwe situatie. Rupert Smith komt in deze context zelfs met het nieuwe paradigma *war amongst the people: Civilians are the targets, objectives to be won, as much as an opposing force*.² Westerse staten moeten het in de contemporaine veiligheids-

* De auteur is als promovendus verbonden aan de Universiteit van Amsterdam en de Nederlandse Defensie Academie.

1 T.E. Lawrence in een brief aan B.H. Liddell Hart (1933). Geciteerd in: Asprey, R.B., *War in the Shadows. The Guerrilla in History* (Lincoln, iUniverse, 2005) blz. 191.

2 Smith, R., *The Utility of Force. The Art of War in the Modern World* (Londen, Penguin Books, 2005) blz. 3-4.

situatie dus opnemen tegen opponenten die in staat zijn op te duiken en zich onder te dompelen in samenlevingen rond de wereld.

De militaire consequentie van deze situatie is dat westerse soldaten irreguliere vijanden bevechten in buitenlandse samenlevingen, zoals in Irak en Afghanistan. Deze tegenstanders kunnen vaak rekenen op steun van de lokale bevolking en zijn daardoor in staat langdurig effectief strijd te leveren. Daarbij gaan ze grootschalige veldslagen met westerse strijdkrachten het liefst uit de weg. Ze gebruiken bij voorkeur tactieken die het mogelijk maken een gevecht op hun voorwaarden te voeren. Het gebruik van bijvoorbeeld een *Improvised Explosive Device* (IED) maakt het mogelijk soldaten of burgers te doden zonder dat zo'n tegenstander zichzelf blootstelt aan de westerse militaire overmacht. Maar als hij beschikt over een plaatselijke overmacht kan de opponent zelfs besluiten de directe confrontatie aan te gaan: denk aan een aanval op een onderbemande buitenpost. De 'moderne' methode die westerse strijdkrachten aanwenden voor de bestrijding van deze tegenstanders heet ook wel *counter-insurgency*. De bestrijding van irreguliere tegenstanders, waar *counter-insurgency* deel van uitmaakt, kent echter net zoals reguliere oorlogvoering een lange historische traditie. Toch ondervinden westerse strijdkrachten nog steeds grote problemen tijdens het uitvoeren van *counter-insurgency* campagnes.

Lawrence stelt dat hier geen 'excuus' voor is. Dit artikel betoogt dat zo'n verklarend excuus kan worden gezocht in de westerse militaire cultuur; de strijd tegen gelijksoortige tegenstanders vervult hierin immers een centrale rol. De huidige generatie westerse strijdkrachten is nog steeds geëquipeerd voor grootschalige veldslagen met reguliere tegenstanders, terwijl zij in de praktijk voornamelijk met irreguliere tegenstanders wordt geconfronteerd. De westerse militaire cultuur is volgens dit artikel van grote invloed op de problemen rond contemporaine *counter-insurgency* campagnes. Aan de hand

FOTO COLLECTIE NINIH



T.E. Lawrence

van de botsing tussen westerse militaire cultuur en *counter-insurgency* worden de gevolgen beschouwd. Daartoe wordt eerst ingegaan op de westerse militaire cultuur, waarna een uiteenzetting van *counter-insurgency* volgt, om zo inzicht te krijgen in de knelpunten.

Westerse militaire cultuur

De bestudering van culturele aspecten biedt een verklaring voor verschillen in benadering van oorlogvoering tussen diverse legers. Militaire cultuur draait volgens John Lynn om de manier waarop een krijgsmacht over zichzelf denkt; het gaat om de gedachten over oorlog en oorlogvoering binnen de krijgsmacht.³ Dit concept wordt gebruikt voor de analyse van het unieke karakter van een krijgsmacht. Op deze plaats is het echter vooral van belang dat bestudering van de diverse karakters van westerse legers heeft uitgewezen dat er voor deze strijdkrachten een elementaire, gedeelde visie op militair optreden bestaat. Deze zogeheten westerse militaire cultuur kenmerkt zich door

³ Lynn, J., *Battle. A History of Combat and Culture from Ancient Greece to Modern America* (Boulder, Westview Press, 2003) blz. xix.

een diep gewortelde voorkeur voor grootschalige veldslagen tussen reguliere strijdkrachten.⁴ De bekende militair-historicus John Keegan onderscheidt drie aspecten die deze cultuur door de geschiedenis hebben gevormd: morele, intellectuele en technologische ontwikkelingen.⁵ Net als Keegan dateert bijvoorbeeld Victor Hanson het begin van deze ontwikkelingen zo'n 2500 jaar geleden in het klassieke Griekenland.⁶ Hoewel het twijfelachtig is of de evolutionaire ontwikkeling van de westerse militaire cultuur één doorlopende lijn vormt van de Klassieke Oudheid tot heden, delen de veldslagen tussen falanxen van hoplieten wel de morele essentie van de contemporaine westerse militaire cultuur.⁷

*It is this Western desire, for a single, magnificent collision of infantry, for brutal killing with edged weapons on a battlefield between free men, that has baffled and terrified our adversaries from the non-Western world for more than 2,500 years.*⁸

Beslissende veldslag

De klassieke Griekse oorlogvoering was gebaseerd op het uitvechten van een beslissende veldslag door rigide infanterieformaties op een speciaal daarvoor uitgekozen stuk terrein. De betrokken partijen accepteerden de uitkomst van de veldslag en daarmee gold het conflict als afgesloten. Het morele element van westerse militaire cultuur doet hier van zich spreken. Aangezien de uitkomst van de veldslag een terugkeer naar de normale gang van zaken betekende, streefden Griekse legers ernaar zo snel mogelijk de beslissende veldslag uit te vechten. Het gaat bij de morele component van westerse militaire cultuur om dit actief opzoeken van de confrontatie om zo een beslissende veldslag te forceren. Keegan en Hanson betogen dat dit element via de Romeinen en middeleeuws Europa tot aan onze tijd is doorontwikkeld. Auteurs als Lynn en Martin Shaw weerleggen het bestaan van dit continuüm door er bijvoorbeeld op te wijzen dat middeleeuwse en vroegmoderne legers vaak de neiging hadden beslissende veldslagen uit de weg te gaan.⁹ In plaats daarvan gaven zij de voorkeur aan de langdurige belegering van steden. De ontwik-

kelingen die hebben geleid tot de huidige opvattingen over dit element van de westerse militaire cultuur zijn terug te voeren op de Napoleontische oorlogvoering. Het actief opzoeken van een beslissende slag werd toen weer een geaccepteerde militaire doctrine.

Westerse strijdkrachten zijn nog steeds geëquipeerd voor grootschalige veldslagen met reguliere tegenstanders

De intellectuele en technologische elementen van de westerse militaire cultuur vinden hun wortels in respectievelijk de Kruistochten en de 18de eeuw.¹⁰ Het christelijke dilemma van de legitimiteit van oorlogvoering werd opgelost door de religieuze noodzaak strijd te leveren voor het Heilige Land. Dat plaatste de strijd voor het eerst binnen een ideologisch raamwerk. Het intellectuele element van westerse militaire cultuur deed daarmee zijn intrede. Westerse soldaten hebben eigenlijk altijd kunnen profiteren van technologische ontwikkelingen. De introductie van bruikbare vuurwapens in de 18de eeuw betekende echter een forse doorbraak; het leverde een onnavolgbaar voordeel op in de strijd. Sinds die tijd is de nieuwste beschikbare technologie steeds op grote schaal geïntroduceerd en is daarmee een vast element geworden van de westerse militaire cultuur. Toen de Napoleontische oorlogvoering de beslissende veldslag weer als uitgangspunt nam waren alle elementen van de westerse militaire

4 Dit is de dominante cultuur bij westerse strijdkrachten. Natuurlijk zijn er ook uitzonderingen. Het bekendst zijn wellicht de *special forces*, die er meestal andere gedachten over oorlogvoering op na houden.

5 Keegan, J., *A History of Warfare* (New York, Vintage Books, 1994) blz. 389.

6 Zie bijvoorbeeld: Hanson, V.D., *The Western Way of War. Infantry Battle in Classical Greece* (Londen, Hodder & Stoughton, 1989) Hanson V.D., *Why the West has Won. Carnage and Culture from Salamis to Vietnam* (New York, Anchor Books, 2001).

7 Een falanx is een formatie van Griekse infanteriesoldaten, hoplieten. Een falanx kon wel tot tachtig mannen breed en vijftig mannen diep zijn. Een voorbeeld hiervan is de 'stormram'-formatie van koning Epaminondas van Thebe. Anglim, S., Jestice, P.G., e.a., *Fighting Techniques of the Ancient World. Equipment, Combat Skills and Tactics* (Londen, Greenhill, 2002) blz. 20.

8 Hanson, V.D., *The Western Way of War*, blz. 9.

9 Zie bijvoorbeeld: Lynn, J., *Battle, A History of Combat and Culture From Ancient Greece to Modern America* (Boulder, Westview Press, 2003); Shaw, M., *The New Western Way of War. Risk-Transfer War and its Crisis in Iraq* (Cambridge, Polity Press, 2007).

10 Keegan, J., *A History of Warfare*, blz. 390.



Napoleon, schilderij van Jacques-Louis David

cultuur daarbij bruikbaar. De Napoleontische oorlogvoering van de 19de eeuw voerde ongekend grote legers tot verwoestende campagnes door beslissende manoeuvres en veldslagen.¹¹ Deze wijze van oorlogvoeren berust op de vernietiging van de vijandelijke hoofdmacht in een beslissende slag tussen massale legers. Het concept *levée en masse* maakte dit mogelijk, want dat voorzag de strijdkrachten van een continue toestroom van dienstplichtigen. Het betekende de introductie van de ideologie van de totale oorlog: de samenleving diende gemobiliseerd te worden ten behoeve van de oorlogvoering. Ook het gebruik van massale vuurkracht en andere nieuwe technologieën zoals luchtballonnen zijn in de Napoleontische oorlogvoering waar te nemen.¹²

Von Clausewitz

Carl von Clausewitz tekende de theoretische principes van de Napoleontische oorlogen op in zijn beroemde werk *Vom Kriege* en daarmee

werden ze van blijvende betekenis voor het militaire denken sinds die tijd. De totale, industriële oorlogvoering tussen staten, zoals die culmineerde in beide Wereldoorlogen, ontstond door een combinatie van ideeën uit de 19de eeuw en de beschikbaarheid van nieuwe technologieën. Von Clausewitz had een doorslaggevende invloed op deze ontwikkeling. Drie van zijn principes vormden de conceptuele grondslag van de industriële oorlogvoering.¹³ Ten eerste is een balans tussen de drie-eenheid van staat, leger en bevolking verantwoordelijk voor het mobiliseren van het volle potentieel van een staat ten behoeve van oorlogvoering. Het primaat van de politiek is het tweede principe. Dit maakt duidelijk dat oorlog voorkomt uit een politieke doelstelling. Daarom dient oorlog te worden gevoerd in overeenstemming met de politieke motivatie die hieraan ten grondslag ligt.

De Clausewitziaanse notie van oorlog als product van sterkte en wilskracht – het derde principe – biedt het inzicht dat verlies op het slagveld niet alleen de superieure kracht van de overwinnaar toont, maar ook de wil van de verliezer ernstig aantast. Het verslaan van de vijandelijke hoofdmacht leidt tot een ineenstorting van de vijandelijke wilskracht en daarmee tot een overwinning. Zodoende zijn grootschalige veldslagen noodzakelijk om een beslissing te forceren.

De gruwelijke gevolgen van de combinatie van deze conceptuele benadering en de verwoestende 20ste eeuwse technologie zijn welbekend. Tot op de dag van vandaag gaat de ontwikkeling van betere technologieën door. De uitvinding van kernwapens gedurende de Tweede Wereldoorlog is een logisch gevolg van dit proces. De wapenwedloop tussen de Sovjet-Unie en de Verenigde Staten leidde tot het concept van *Mutual Assured Destruction*. Een kernoorlog werd daardoor irrationeel, want de Clausewitziaanse drie-eenheid die zo'n oorlog zou ontketen was immers verzekerd van haar eigen vernietiging.

Welk effect had dit op de westerse militaire cultuur? Het kernwapen maakte de grootschalige conventionele veldslagen geenszins overbodig. Martin Van Creveld stelt dat het handhaven van deze wijze van oorlogvoering noodzakelijk was

11 Gray, C.S., *Strategy For Chaos. Revolutions in Military Affairs and the Evidence of History* (Londen, Phoenix, 2002) blz. 140.

12 Tugwell, M., 'Adapt or Perish. The Forms of Evolution in Warfare, blz. 6., in: Charters, D.A., Tugwell, M. (eds.) *Armies in Low-Intensity Conflict. A Comparative Analysis* (Londen, Brassey's, 1989).

13 Smith, R., *The Utility of Force*, blz. 57-60.

omdat het alleen zo mogelijk was conflicten uit te vechten zonder de hele wereld te vernietigen.¹⁴ Dit verklaart waarom westerse strijdkrachten zich tijdens de Koude Oorlog bleven voorbereiden op een oorlog waarbij een veldslag met massale (niet-nucleaire) vuurkracht de beslissing moest forceren.¹⁵ Het concept van interstatelijke totale, industriële oorlogvoering is zo gedurende de 20ste eeuw diep ingebed in de westerse militaire cultuur.

Na de Koude Oorlog vochten westerse landen een grootschalige conventionele veldslag met Irak. In de daaropvolgende jaren raakten westerse krijgsmachten betrokken bij onoverzichtelijke *peacekeeping* operaties. Soldaten zagen zichzelf geconfronteerd met vijanden die niet vochten volgens de conventies van de westerse militaire cultuur. De strijd beperkte zich niet langer tot het slagveld, noch waren alle betrokken partijen krijgsmachten. Zo voltrok zich de reeds genoemde verschuiving van totale, industriële oorlogvoering naar wat Smith noemt *war amongst the people*. In weerwil van deze verschuiving domineert het principe van grootschalige, beslissende veldslagen tot vandaag de dag de westerse militaire cultuur. De ontwikkeling van industriële oorlogvoering lijkt te hebben geleid tot een zekere starheid ten opzichte van andersoortige conflicten. Dat is niet verwonderlijk, want tijdens de Koude Oorlog uitte deze starheid zich al bij het uitvechten van zogeheten *low-intensity conflicts*. In Vietnam bijvoorbeeld bewezen eerst de Fransen en daarna de Amerikanen dat de conventies van totale, industriële oorlogvoering bij hen volledig domineerden. Ze probeerden wanhopig de confrontatie te zoeken met respectievelijk de Vietminh en de Vietcong om zo tot een beslissende slag te komen. Moderne technologie en massale vuurkracht zetten zij zonder resultaat in tegen een vijand die vocht met minder geavanceerde middelen en die het liefst een veldslag uit de weg ging.

Een Franse officier vergeleek het optreden van de Franse strijdkrachten zelfs met Don Quichots gevecht tegen windmolens. Volgens hem was het enige verschil dat de Franse strijdkrachten welbewust de windmolens aanvielen en niet in

FOTO US AIR FORCE



Phantom F-4C's van de Amerikaanse luchtmacht tanken bij in de lucht voor een aanval op doelen in Noord-Vietnam

de veronderstelling waren dat ze tegenover reuzen stonden.¹⁶ Dit illustreert dat de voorkeur voor grootschalige veldslagen ook gedurende deze 'hete' momenten van de Koude Oorlog prevaleerde. Ook na de Koude Oorlog bleef dit diepgewortelde streven naar een beslissende, grootschalige veldslag met massale vuurkracht het belangrijkste kenmerk van westerse militaire cultuur. Smith verwoordt dit alles als volgt:

*This underpinning became a doctrine which then devolved into a dogma, an unquestionable fact, which solidified the enduring appeal of interstate industrial war long after its demise, and indeed in many ways to this day. For at the root of many of the problems we have now with the use of force and forces is their persistent structuring and use as if the old paradigm still held...*¹⁷

Verandering

Toch is er sinds het einde van de Koude Oorlog enige verandering te bespeuren in de wijze waarop westerse landen oorlog voeren.

14 Creveld, M. van, *The Transformation of War* (New York, Free Press, 1991) blz. 12.

15 Deze wijze van optreden werd soms ook in de praktijk gebracht; denk bijvoorbeeld aan de Korea-oorlog of de strijd om de Falklands.

16 Fall, B.B., *Street Without Joy* (Mechanicsburg, Stackpole Books, 1994) blz. 259.

17 Smith, R., *The Utility of Force*, blz. 152.

Dezelfde politieke doestelling die ten grondslag ligt aan oorlogvoering, is ook oorzaak van deze verandering. Traditioneel gezien is oorlog een zaak van nationaal belang; wanneer de (gepercipieerde) dreiging hoog genoeg is, zijn westerse staten bereid om tot oorlog over te gaan. In de huidige conflicten is de inzet van militaire middelen echter steeds minder gerelateerd aan dit directe belang.¹⁸ Oorlogen worden uitgevochten om in een bepaalde regio invloed te kunnen (blijven) uitoefenen, terwijl er soms zelfs geen directe relatie is met het nationale belang. Humanitaire interventies onder druk van de publieke opinie vormen daar een voorbeeld van.

Er voltrok zich een verschuiving van totale oorlogvoering naar *war amongst the people*

Volgens Shaw is het gevolg van deze verminderde relatie met het nationale belang een afname van de wil om betrokken te raken bij dodelijke gevechten. Daarmee is het beperken van risico's een belangrijk kenmerk geworden van de huidige westerse wijze van oorlog voeren. Contemporaine oorlogen zijn zogeheten *risk-transfer wars* geworden.¹⁹ Een significant kenmerk van deze manier van oorlogvoeren is het voorkomen van slachtoffers onder eigen troepen. Om de politieke risico's te minimaliseren krijgen soldaten een zo groot mogelijke bescherming. Dit botst echter nogal eens met het streven ook het aantal civiele slachtoffers te beperken.²⁰ Westerse staten stellen de bescherming van eigen troepen boven het voorkomen van burgerslachtoffers.²¹ Wat is het effect daarvan op de westerse militaire cultuur? Als gevolg

van dit risicomijdende gedrag is er nog meer nadruk komen te liggen op het gebruik van vuurkracht en andere technologieën. Nederlandse soldaten in Zuid-Afghanistan beschikken bijvoorbeeld over artillerie en luchtsteun voor hun eigen bescherming. Om de troepen beter te kunnen beschermen zijn zelfs gepantserde *Bushmasters* aangeschaft. Technologie en vuurkracht blijken in contemporaine conflicten aan belang te hebben gewonnen. Om de vraag te kunnen beantwoorden hoe dit alles zich verhoudt tot de uitvoering van een counter-insurgency campagne is het van belang nu eerst dit begrip nader toe te lichten.

Counter-insurgency

Het woord counter-insurgency impliceert een reactie op een *insurgency*. In het contemporaine discours over militair optreden gelden termen als terrorisme, subversie, guerrilla en insurgency vaak onterecht als synoniemen. Hoewel er overeenkomsten zijn, zijn er ook veel verschillen tussen deze termen. Thomas Mockaitis maakt een helder onderscheid tussen de begrippen.²² Terrorisme is een generieke term die alle gewelddadige acties met als doel politieke beïnvloeding omvat. Subversie zijn alle niet-gewelddadige activiteiten om ondergrondse steun te verwerven voor een opstand tegen het gezag. Guerrilla is een vorm van irreguliere oorlogvoering, gebruikt door opstandelingen of ter ondersteuning van reguliere strijdkrachten. Een insurgency combineert subversie, guerrilla en terrorisme. Het is een binnenlandse strijd waarbij een ontevreden groep probeert het gezag over een natie in handen te krijgen. Zo'n groep streeft dus politieke zeggenschap na over (een deel van) een land met behulp van een combinatie van methodes.

Kenmerken en doelen insurgency

Een insurgency begint te broeien wanneer een groep mensen de kloof tussen hun politieke verwachtingen en mogelijkheden als te groot ervaart.²³ Wanneer deze groep ertoe over gaat geweld te gebruiken ontstaat daadwerkelijk een insurgency. Daarvoor is het in eerste instantie nodig meer steun te verwerven. De opstandelingen proberen de lokale bevolking er

18 Gat, A., *A History of Western Military Thought. From the Enlightenment to the Cold War* (New York, Oxford University Press, 2001) blz. 827.

19 Shaw, M., *The New Western way of War*, blz. 71.

20 Ibidem, blz. 94.

21 Dit is onder meer te illustreren door de westerse gewoonte over te gaan tot het uitbetalen van compensatie voor burgerslachtoffers, veroorzaakt door het eigen militair optreden. In Irak is 2500 dollar de gemiddelde uitkering voor een burgerslachtoffer. (Creveld, M. van, *De Evolutie van de Oorlog. Van de Marne tot Irak* (Utrecht, Spectrum, 2007) blz. 305.

22 Mockaitis, T.R., *British Counterinsurgency, 1919-60* (New York, St. Martin's Press, 1990) blz. 3.

23 Metz, S., *Rethinking Insurgency* (Carlisle, Strategic Studies Institute US Army War College, 2007) blz. 1-3.

met subversieve methodes van te overtuigen dat zij hen een beter perspectief bieden dan de bestaande regering. Als dit succes heeft, bestaat zelfs de kans dat de opstandelingen een regering de uitoefening van effectief bestuur ontnemen.²⁴ De ondersteunende basis, via subversie bij de bevolking gewonnen, genereert additionele capaciteit voor de gewapende opstandelingen. Tijdens de langdurige periode die een insurgency kan aanhouden, zullen de opstandelingen deze activiteiten moeten voortzetten. Een voorbeeld hiervan zijn de Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Sinds de oprichting in 1966 groeide deze beweging van 350 opstandelingen naar 20.000 militante leden in 2000.²⁵ In de eerste jaren van zijn bestaan slaagde de FARC er nauwelijks in de steun van de lokale bevolking te verwerven. Uiteindelijk wist de beweging de boeren in geïsoleerde coca-verbouwende gebieden aan zich te binden door hen ervan te overtuigen dat ze beter af zouden zijn onder het bewind van de FARC dan onder het bestuur van de Colombiaanse regering. Dit leidde tot een forse toename van het ledenbestand van de FARC. Ook vandaag nog vormt de FARC een bedreiging voor de veiligheidssituatie in Colombia.

Parallel aan deze subversieve activiteiten zullen bij een insurgency overheidsgebouwen of instanties doelwit zijn. Opstandelingen zullen daarvoor guerrilla-tactieken in het lagere deel van het geweldsspectrum gebruiken, om zo het gevecht aan te gaan op voor hen gunstige condities. Het provoceren van regeringstroepen is hierbij een doelbewuste strategie in de hoop een overreactie uit lokken en die weer politiek uit te buiten. Excessief geweld van regerings-soldaten tijdens zo'n reactie kan immers bijdragen aan een vermindering van het draagvlak van de regering. Na het uitvoeren van een actie kan de opstandeling zich weer verschuilen onder de bevolking of zich terugtrekken naar een moeilijk toegankelijke uitvalsbasis. Dit maakt het moeilijk de opstandeling te pakken. Ook kunnen insurgents terroristische acties ondernemen tegen overheidsdoelen of de burgerbevolking.²⁶ Het militaire effect van zo'n actie is gering. De psychologische gevolgen van een terroristische daad kunnen echter groot

FOTO QUINTA DIVISION EJERCITO NACIONAL



Colombiaanse militairen in gevecht met opstandelingen van de FARC

zijn, want een aanslag kan het onvermogen van de regering de burgers te beschermen pijnlijk duidelijk maken. Terrorisme dient om samenwerking van de burgers met de regering te voorkomen, of de bevolking te dwingen de kant van de opstandelingen te kiezen. Het niet-discriminerende karakter van een aanslag is zowel de sterke als de zwakke kant van terrorisme. Indien de opstandelingen te vaak terroristische acties plegen bestaat het gevaar dat de steun voor hun zaak afneemt.

Enkele voorbeelden van het gebruik van geweld tijdens een insurgency liggen in het optreden van de Taliban in Afghanistan. Ontvoeringen en gerichte aanslagen op bijvoorbeeld hulpverleners zijn tactieken die zij gebruiken om mensen die de Afghaanse overheid steunen weg te jagen van haar inspanning tot wederopbouw. Op 27 januari 2004 blies een Taliban-strijder, omhangen met een vest van mortieren en granaten,

24 Fall, B.B., 'The Theory and Practice of Insurgency and Counterinsurgency' in: *Naval War College Review*, Winter 1998, Vol. LI, No. 1, blz. 53.

25 Rabasa, A., Lesley, A.W., e.a., *Money in the Bank. Lessons Learned from Past Counterinsurgency (COIN) Operations* (Santa Monica, RAND Corporation, 2007) blz. 60-61.

26 Mockaitis, T.R., *British Counterinsurgency, 1919-60*, blz. 5.

zichzelf op temidden van een NAVO-konvooi. Sinds die tijd hebben er meerdere van dergelijke terroristische zelfmoordaanslagen plaatsgevonden.²⁷ In oktober 2007 gebruikten de Taliban een voor hen gunstige situatie door in de omgeving van het relatief dunbezette Nederlandse Camp Hadrian in Deh Rawod een flink deel van het gebied te bezetten. Patrouilles worden sindsdien regelmatig lastig gevallen en de bewegingsvrijheid van deze troepen is dan ook drastisch ingeperkt.

Kenmerken en doelen counter-insurgency

Counter-insurgency is erop gericht te voorkomen dat een insurgency zijn doel kan verwezenlijken. Aangezien het verwerven van steun onder de bevolking essentieel is voor het slagen van een insurgency, is diezelfde bevolking de sleutel tot het succes van een counter-insurgency. Door de oorzaken te identificeren die de bevolking ervan overtuigen de opstandelingen te steunen, kan een regering een goed alternatief ontwikkelen dat tegemoet komt aan de onvrede onder haar burgers. Counter-insurgency gaat dus om een contrast: het is een gevecht waarbij het gezag de insurgents zal moeten overtreffen in het vermogen het vertrouwen van de bevolking te winnen.²⁸ Het gebruik van geweld is een integraal onderdeel van de strijd tegen de opstandelingen. Het onzorgvuldig toepassen van het geweldsmiddel kan de zaak van de counter-insurgency echter meer kwaad doen dan dat het de insurgency schade berokkent. In juni en juli 2004 voerden de Verenigde Staten een serie luchtaanvallen uit op vermeende schuilplaatsen van Al-Zarqawi in Fallujah.²⁹ Hoewel de inwoners gewaarschuwd waren met pamfletten vielen er in totaal 84 burgerslachtoffers. Onder de opstandelingen waren geen getroffen. Als direct

gevolg van deze acties nam de steun van de lokale bevolking voor de Iraakse regering en hun Amerikaanse bondgenoten verder af. Daarmee werden de voorwaarden gecreëerd om van Fallujah een toevluchtsoord voor opstandelingen te maken. Geweld is daarom slechts toepasbaar als het doel duidelijk geïdentificeerd is.

Thompson-principes

Zoals gezegd is de toepassing van geweld slechts één onderdeel van een counter-insurgency campagne. Om de opstandelingen daadwerkelijk te verslaan zal er een heel spectrum van militaire, politieke en sociaal-economische maatregelen nodig zijn.³⁰

De vijf basisprincipes die de grondslag vormen van een counter-insurgency campagne zijn in het midden van de jaren '60 geformuleerd door Maleisië-veteraan Robert Thompson.³¹ Het eerste principe is dat een regering een duidelijk politiek doel voor ogen dient te hebben: *to establish and maintain a free, independent and united country which is politically and economically stable and viable*.³² Door het opbouwen van een stabiel overheidsapparaat kan de regering tegemoet komen aan de behoeften van de bevolking. Daardoor kan de overheid de steun van de bevolking winnen.

Het tweede principe vereist dat de regering optreedt in overeenstemming met het recht. Hoewel het verleidelijk kan zijn gewelddadige acties van opstandelingen met bruto geweld te wreken zullen overheidstroepen zich aan de wet moeten houden. Zo vormt het recht een waarborg tegen willekeurig geweld en voorkomt daarmee een potentiële aantasting van de steun onder de bevolking.

Het derde basisbeginsel is het opstellen van een alomvattend plan om de insurgency te verslaan. De gecoördineerde inzet van militaire middelen en politie tot en met sociaal-economische en politieke maatregelen dient in zo'n plan te zijn vastgelegd. Uitvoering van het plan is mogelijk met een uitgebreid systeem van civiel-militaire samenwerking.

De absolute prioriteit van de counter-insurgency inspanningen moet liggen bij het tegengaan van subversieve acties door de opstandelingen, zegt het vierde principe. Dit voorkomt dat de insurgency steun onder de bevolking

27 Voor een overzicht van door de Taliban gehanteerde tactieken zie Poole, H.J., *Militant Tricks. Battlefield Ruses of the Islamic Insurgent* (Emerald Isle, Posterity Press, 2005) blz. 91-100.

28 Mockaitis, T.R., 'From Counterinsurgency to Peace Enforcement. New Names for Old Games?' in: *Small Wars and Insurgencies*, vol. 10 (1999) nr. 2., blz. 22.

29 Poole, H.J., *Tactics of the Crescent Moon. Militant Muslim Combat Methods* (Emerald Isle, Posterity Press, 2004) blz. 164-165.

30 Beckett, I.F.W. (ed.) *The Roots of Counter-insurgency. Armies and Guerrilla Warfare 1900-1946* (Londen, Blandford, 1988) blz. 6.

31 Thompson, R., *Defeating Communist Insurgency. Experience from Malaya and Vietnam* (Londen, Chatto & Windus, 1966) blz. 50-58.

32 Ibidem, blz.. 50-51.

verwerft en handhaaft. Zo raken de opstandelingen van de bevolking vervreemd, wat ruimte biedt aan bijvoorbeeld militair optreden.

Het vijfde principe ten slotte is het vestigen van een stabiele basis, van waaruit de opstand methodisch kan worden bestreden. De overheid moet bereid zijn vanuit deze basis een langdurige strijd te voeren en langzaam haar invloed in andere gebieden uit te breiden. De essentie hierbij is dat counter-insurgency geduld vergt.



FOTO US ARMY

Amerikaanse militairen op patrouille in de buurt van Taji, Irak, 2007

Deze Thompson-principes vormen nog steeds de basis van counter-insurgency optreden, al wordt steeds vaker de noodzaak van een zesde principe erkend: het belang van inlichtingen.³³ De voormalige Britse generaal Frank Kitson heeft dit punt nadrukkelijk onderstreept. Inlichtingen zijn van vitaal belang, omdat zij de zwakke punten van een insurgency kunnen blootleggen. Aangezien de meest waardevolle informatie onder de lokale bevolking circuleert, zal dit een moeizaam proces zijn. Westerse soldaten moeten als het ware een samenleving binnen zien te dringen om betrouwbare informatie te krijgen. Op deze manier is niet alleen informatie over de opstandelingen in te winnen; belangrijker nog is om met *Human Intelligence* inzicht te verwerven in de lokale bevolking.³⁴

Comprehensive approach

Bovenstaande principes draaien vooral rond een alomvattend strategisch plan van de regering: een comprehensive approach. Militaire, politionele, politieke en sociaal-economische middelen moeten gecombineerd worden inge-

zet om een opstand te verslaan. Counter-insurgency kent echter een voornamelijk militaire oorsprong. De krijgsmacht vervult ook in contemporaine campagnes meestal de voornaamste rol. Diplomaten, hulpverleners (al dan niet van de overheid) en politieagenten hebben slechts een gering aandeel in de comprehensive approach. Dit is een gevolg van bureaucratische en culturele obstakels, evenals een gebrek aan mogelijkheden om personeel te kunnen uitzenden naar een conflictgebied.³⁵ Dat betekent dat soldaten in de dagelijkse praktijk van Afghanistan of Irak vaak werk verrichten dat mensen van andere overheidsorganisaties of NGO's eigenlijk beter kunnen doen.

Dit fenomeen, waarbij militairen bijvoorbeeld de ondersteuning van bestuurlijke taken op zich moeten nemen, was al waar te nemen gedurende de vredesmissies van de jaren '90.³⁶ Generaal Charles Krulak (USMC) beschreef deze ontwikkeling met de term *three-block war*:

*In one moment in time, our service members will be feeding and clothing displaced refugees – providing humanitarian assistance. In the next moment, they will be holding two warring tribes apart – conducting peace-keeping operations. Finally, they will be fighting a highly lethal mid-intensity battle. All on the same day, all within three city blocks. It will be what we call the three-block war.*³⁷

Dit citaat illustreert dat militairen in staat moeten zijn meerdere complexe taken naast elkaar uit te voeren. In counter-insurgency campagnes zullen zij op het ene moment het dorpshoofd moeten ondersteunen, terwijl ze op een ander moment de gewapende strijd met de opstan-

- 33 Zie bijvoorbeeld: Brocades Zaalberg, T.W., 'Hearts and Minds of Search and Destroy? Leren van klassieke counter-insurgency' in: *Militaire Spectator* 2007 (176) (7/8) blz. 288-301; Mockaitis, T.R., 'From Counterinsurgency to Peace Enforcement. New Names for Old Games?' in: *Small Wars and Insurgencies*, vol. 10 (1999) blz. 2.
- 34 Kitson, F., *Low Intensity Operations. Subversion, Insurgency, Peace-Keeping* (Londen, Faber and Faber, 1971) blz. 201.
- 35 Latawski P., 'Tackling Counterinsurgency and Post-Conflict Reconstruction: Recent Experiences and Best Practices', *Report on Wilton Park Conference WP829*, 2006, blz. 6-7.
- 36 Brocades Zaalberg, T.W., *Soldiers and Civil Power. Supporting or Substituting Civil Authorities in Modern Peace Operations* (Amsterdam, Amsterdam University Press, 2006) blz. 14-15.
- 37 Geciteerd in: Cockledge, S., 'The Three-Block War and Future Conflict. Some Implications for the Rifle Platoon' in: *Australian Army Journal*, Volume III, number 1, blz. 267.

delingen moeten aanbinden. Militairen ont-plooien tal van activiteiten zowel met geweldsmiddelen als zonder, ofwel – in modern militair jargon – ‘kinetisch’ en ‘non-kinetisch’. Het is daarom ook van belang in te gaan op de consequenties voor militaire operaties die volgen uit de principes van counter-insurgency. Een duidelijk politiek doel dwingt militairen het (politieke) effect van operaties zorgvuldig te overwegen.³⁸ Alle activiteiten dienen plaats te vinden in overeenstemming met het doel van de regering van het land waar de opstand wordt bestreden. De steun van de bevolking is essentieel voor het voeren van een effectieve counter-insurgency campagne. Daarom zullen troepen de bevolking zowel moeten beschermen als helpen (in de vorm van bijvoorbeeld voedselverstrekking of landbouwondersteuning). De reconstructie van (lokale) overheidsinstanties stelt de regering in staat de bevolking te hulp te schieten en levert zo steun op. Het gebruik van geweld is alleen toegestaan in overeenstemming met het recht en dient daarom beperkt te blijven. De kritische factor bij dit alles zijn inlichtingen; met name human intelligence moet de oorzaken van de opstand, de verblijfplaats van opstandelingen en de positie van de bevolking in kaart brengen. Een diepgaand inzicht in de operationele omgeving is dan ook de basis van elk plan in een counter-insurgency campagne: *know your turf*.³⁹ Een militaire campagne ter bestrijding van een zich voortslepende insurgency dient al deze elementen in zich te hebben. Alleen door correct gebruik van een spectrum aan politieke en sociaal-economische maatregelen kan de krijgsmacht de zo noodzakelijke steun van de bevolking winnen.

Een tegenstrijdige realiteit

De beschrijvingen van westerse militaire cultuur en counter-insurgency maken een contrast

tussen de twee begrippen zichtbaar. De westerse militaire cultuur heeft als uitgangspunt dat een conflict wordt uitgevochten in een grootschalig gewelddadig treffen tussen gelijksoortige legers. De kern van counter-insurgency is het winnen van de strijd om steun van de bevolking, waarbij het gebruik van geweld zo veel mogelijk beperkt blijft. De verschillende visies van westerse militairen en insurgents op morele, intellectuele en technologische aspecten van oorlogvoering verduidelijken de tegenstelling. Westerse militairen zoeken het gevecht op; zij streven ernaar de vijand te verslaan in een beslissende veldslag. Een kenmerk van insurgents is het uit de weg gaan van zo’n grootschalige confrontatie. Opstandelingen gaan alleen een gevecht aan wanneer het hen uitkomt. In tegenstelling tot westerse strijdkrachten kunnen ze niet worden gedwongen strijd te leveren. Wanneer insurgents tegenover een massale overmacht staan, zullen zij vooral gebruik maken van irreguliere tactieken, of zelfs helemaal niets doen.

Westerse militaire cultuur beschouwt oorlogvoering als een onderneming van de staat om een politiek doel te realiseren. Het verslaan van de strijdkrachten van een andere staat vervult daarbij een centrale rol. Wat betreft de politieke aard van conflicten is er een overeenkomst tussen beide concepten. Ook insurgents streven een politiek doel na. Een opstandige beweging is echter geen staat; zij bestrijdt een staat om politieke macht.⁴⁰ De opstandelingen proberen de staat te ontwrichten door de drie elementen van de Clausewitziaanse drie-eenheid te ontwrichten. De staat en de krijgsmacht vormen doelen voor gewelddadige acties, de bevolking zal voornamelijk onderhevig zijn aan subversie. Westerse strijdkrachten steunen zwaar op technologie, terwijl opstandelingen daar relatief weinig gebruik van maken. Westerse strijdkrachten kunnen beschikken over een overmacht aan geavanceerde middelen. Dit zal opstandelingen nog meer bewegen een directe slag uit de weg te gaan en een langdurige campagne van irreguliere tactieken toe te passen. Het juiste gebruik van die tactieken en de steun van de bevolking maken de westerse capaciteit om grootschalige veldslagen te winnen bijna irrelevant.

38 Crane, C., Horvath, J., Nagl, J., 'Principles, Imperatives and Paradoxes of Counterinsurgency' in: *Military Review*, March-April 2006, blz. 50.

39 Kilcullen, D., 'Twenty-Eight Articles. Fundamentals of Company-Level Counterinsurgency' in: *Military Review*, May-June 2006, blz. 103.

40 Een insurgency bestaat echter ook een uit een soort van Clausewitziaanse drie-eenheid. Daarbij nemen bijvoorbeeld stamoudsten de positie van de staat in (Echevarria, A.J. II, *Fourth-Generation War and Other Myths* (Carlisle, Strategic Studies Institute, US Army War College, 2005) blz. 7.

Counter-insurgency houdt hier rekening mee met de nadruk op een langdurige en brede overheidsaanpak van de opstand. Het verkrijgen van de steun van de bevolking is de inzet van deze benadering. Als gevolg hiervan zullen militairen naast hun traditionele taken veel aandacht moeten besteden aan niet-militaire taken als hulpverlening en bestuursondersteuning. Het is dan ook noodzakelijk dat militairen openstaan voor verandering en nieuwe ideeën – *out of the box* denken – en niet langer vasthouden aan bekende theorieën en orthodoxe oplossingen.⁴¹

Counter-insurgency vraagt dus van westerse militairen dat ze zich aanpassen aan een situatie die eigenlijk indruist tegen de (binnen westerse krijgsmachten) heersende opvattingen over militair optreden. Er zijn genoeg voorbeelden te vinden waaruit blijkt dat westerse strijdkrachten door de heersende westerse militaire cultuur grote moeite hebben met dit aanpassingsproces. Zelfs de Britten, die een uitstekende reputatie hebben in het bestrijden van insurgencies, lijken dit te ondervinden. Tijdens een operatie in Peshawar in 1930 werden pantserwagens gebruikt om een menigte in bedwang te houden.⁴² Het vastlopen van één van deze wagens leidde tot een militaire reactie, waarbij de Britten de menigte bestreden met infanterie en pantserwagens alsof het een ware veldslag betrof. Dit betekende een enorm gezichtsverlies voor het Britse bestuur en leverde de moslimrebellens flink wat steun op onder de bevolking. De ervaringen in Vietnam zijn al genoemd. Een Amerikaanse generaal gaf een uitstekend inzicht in het gebrek aan aanpassingsvermogen:

*I will be damned if I will permit the U.S. Army, its institutions, its doctrine, and its traditions to be destroyed just to win this lousy war.*⁴³

En zo gingen de Amerikanen voort met het bestrijden van de Vietcong alsof het om een conventionele oorlog ging. De Amerikaanse strijdkrachten hebben het verlies van de Vietnam-oorlog goed geanalyseerd: *writing down observations and lessons learned is a time-honored tradition of soldiers.*⁴⁴ De oorlog in

Irak heeft echter aangetoond dat deze lessen misschien wel zijn opgeschreven, maar zeker niet zijn geleerd. De meeste auteurs zijn het er over eens dat het geringe inzicht in counter-insurgency en de slechte voorbereidingen op een campagne van grote invloed zijn op de oorlog in Irak.⁴⁵ Een Amerikaanse kolonel die in Irak moest constateren dat zijn eenheid niet geschikt was voor een counter-insurgency campagne beschrijft het als volgt:

FOTO AVDD, S. HILCKMANN



Militairen van de Task Force Uruzgan helpen slachtoffers van een overstroming, maart 2007

Second BCT (Brigade Combat Team) deployed to Iraq in May 2003. We were a conventional heavy BCT, task-organized with two mechanized

- 41 Alexander, B., *How Wars Are Won. The 13 Rules of War-From Ancient Greece to the War on Terror* (New York, Crown Publishers, 2002) blz.15.
- 42 Beckett, I.F.W. (ed.) *The Roots of Counter-insurgency*, blz.. 18-19, 28-29.
- 43 Anonieme generaal van de US Army, geciteerd in Cassidy, R.M., *Counterinsurgency and the Global War on Terror. Military Culture and Irregular War* (Westport, Praeger Security International, 2006) blz. 21.
- 44 Petraeus, D.H., 'Learning Counterinsurgency. Observations from Soldiering in Iraq' in: *Military Review*, January-February 2006, blz. 2.
- 45 Zie bijvoorbeeld: Hashim, A.S., *Insurgency and Counterinsurgency in Iraq* (Londen, C. Hurst & Co., 2006) blz. 319; Alwyn-Foster, N., 'Operation Iraqi Freedom Phase 4. The Watershed the US Army Still Needs to Recognise?' in: *Military Review*, November-December 2005, blz. 29.

*infantry battalions, a cavalry squadron, an armor battalion, a field artillery battalion, an engineer battalion, a support battalion, and a military police battalion. The BCT's train-up prior to deployment had focused on conventional, mid-to high-intensity combat, and our battalion and brigade headquarters and staff processes were still optimized to fight a conventional threat. ... Instead, we found ourselves in the midst of an insurgency, confronted by an elusive enemy force that wore no uniform and blended seamlessly into the local population.*⁴⁶

Deze kolonel zag zich gedwongen zijn organisatie te herstructureren en de soldaten te trainen in de omgang met de lokale bevolking. Hoewel het bewustzijn rond counter-insurgency zeker

ban optreden. In bijvoorbeeld Helmand zagen de Britten zich gedurende 2006 en 2007 opvallend vaak geconfronteerd met grootschalige aanvallen van de tegenstander. Dit dwong de Britse troepen ertoe terug te vallen op conventionele tactieken en meer vuurkracht te ontplooien.⁴⁸ Op andere plekken in Zuid-Afghanistan ondernamen ISAF-troepen zelfs gemechaniseerde operaties om conventioneel optredende Taliban strijders te verslaan.⁴⁹

Het is natuurlijk zo dat er parallel aan deze operaties ook non-kinetische maatregelen worden genomen om de steun van de bevolking te winnen. De noodzaak om zich te richten op conventionele operaties die passen binnen de gangbare westerse militaire cultuur, zorgt echter voor interferentie met de opbouwwerkzaamheden en hulpverlening, die niet binnen deze cultuur thuishoren. Zo erkennen de Britten dat het geweld dat gepaard gaat met deze operaties de bevolking mogelijk heeft vreemd van de ISAF-troepen en de Afghaanse regering.⁵⁰ Ook is het een reëel gevaar dat de nadruk op gevechtsoperaties tijdelijk de overige maatregelen die onderdeel uitmaken van de counter-insurgency campagne tot een minimum reduceren.

De realiteit van contemporaine counter-insurgency campagnes lijkt daarmee sterk beïnvloed door de westerse militaire cultuur. Dit levert een tegenstrijdige werkelijkheid op. Westerse militairen zijn bekend met de basisbeginselen van counter-insurgency, maar bij de daadwerkelijke uitvoering van een campagne vallen zij terug op de bekende skills & drills van conventionele oorlogvoering.⁵¹ Aangezien westerse militaire cultuur en counter-insurgency zo verschillend van aard zijn, tast dit het vermogen van westerse strijdkrachten om een effectieve counter-insurgency campagne te voeren ernstig aan. Dit betekent dat de historische ervaringen die hebben geleid tot de huidige westerse militaire cultuur een verklaring bieden voor problemen bij contemporaine counter-insurgency. Het excuus dat volgens Lawrence niet kan bestaan wordt daarmee paradoxaal genoeg geleverd door diezelfde historische dimensie die dit excuus moet uitsluiten. ■

Militairen dienen zich aan te passen aan situaties die indruisen tegen de westerse militaire cultuur

is toegenomen ondervinden ook westerse landen die deel uitmaken van de operatie in Zuid-Afghanistan hinder bij het uitvoeren van counter-insurgency campagnes. Zo lijkt de missie er maar niet in te slagen de steun van de bevolking te krijgen.⁴⁷ Het onvermogen van westerse soldaten om daadwerkelijk door te dringen in de Afghaanse samenleving lijkt hiervan de belangrijkste oorzaak te zijn. Er is nog steeds onevenredig veel aandacht voor kinetische operaties. Overigens wordt dit, al dan niet bewust, in de hand gewerkt door de manier waarop de Tali-

46 Baker, R.O., 'Humint-Centric Operations. Developing Actionable Intelligence in the Urban Counterinsurgency Environment' in: *Military Review*, March-April 2007, blz. 13.

47 Zie bijvoorbeeld: Zroona aw Zehnoona, *SENILIS Afghanistan. An Assessment of the Hearts and Minds Campaign in Southern Afghanistan* (via <http://www.senliscouncil.net/>) blz. 4; Latawski P., 'Tackling Counterinsurgency and Post-Conflict Reconstruction. Recent Experiences and Best Practices', *Report on Wilton Park Conference WP829*, blz.3.

48 House of Commons Defence Committee, *UK Operations in Afghanistan. Thirteenth Report of Session 2006-07* (Londen 2007) blz. 26, 29.

49 Maloney, S.M., 'Conceptualizing the War in Afghanistan. Perceptions from the Front, 2001-2006' in: *Small Wars and Insurgencies*, Vol. 18, No. 1, March 2007, blz. 38.

50 House of Commons Defence Committee, *UK Operations in Afghanistan*, blz. 17.

51 Dit leidt auteurs als Van Creveld en Luttwak ertoe te beweren dat het beter is dat westerse troepen een meer directe en gewelddadige benadering van counter-insurgency hanteren. Creveld, M. van, *De Evolutie van de Oorlog*; Luttwak, E., 'Dead End. Counter-insurgency Warfare as Military Malpractice' in: *Harper's Magazine*, February 2007.

Afscheid van Indië?

Counter-insurgency in Nederlands-Indië, 1816-1949

Nu Nederlandse militairen in een land als Afghanistan optreden is onderzoek naar het Nederlandse militaire verleden relevant. Het Nederlandse koloniale leger is in de vroeg-twintigste eeuw vrijwel jaarlijks actief geweest met koloniale oorlogvoering en *counter-insurgency* in de Indonesische archipel. Hoe trad het daarbij eigenlijk op? Was er sprake van een typisch Nederlandse benadering? Ook al moet er bij de confrontatie met grootschalig verzet en opstand echt iets anders worden bedacht dan de vaak nietsontziende koloniale aanpak – voor toekomstige operaties lijkt de militaire aanpak van toen nog steeds belangrijk.

Dr. J.A. de Moor*

Oorlogvoeren – de Nederlandse arabist en islamkenner dr. Christiaan Snouck Hurgronje had er wel plezier in. Op 25 juni 1898 schreef hij zijn vriend en collega Theodor Nöldeke in het Duitse Tübingen:

(...) de vermoeienissen van lange tochten te paard en te voet door bergterrein en bosch, door diep moeras en natte rijstvelden, hadden op mijn gezondheid den invloed van eene welgeslaagde kuur. Meer eetlust, betere digestie, opgewektheid, enz. Bovendien kennismaking met nieuwe mensen en toestanden, aangenaam verkeer met officieren, wier kalme plichtsbetrachting men in zulke dagen nog meer leert waarderen.¹

Snouck was net met het koloniale leger, dat onder aanvoering stond van generaal J.B. van Heutsz, op expeditie in Pidië geweest aan de noordkust van Atjeh. Hij was adviseur van het leger tijdens de dramatische oorlog in Atjeh, die op dat moment al vijfentwintig jaar aan

de gang was, en – zo te zien – genoot hij volop van het militaire leven.

Het doel van dit artikel is niet de oorlog te gloriëren in het voetspoor van Snouck Hurgronje, maar in de eerste plaats om de Nederlandse ervaring op het gebied van koloniale oorlogvoering en koloniale

counter-insurgency kort te analyseren en – in de tweede plaats – om vast te stellen of er sprake was van een typisch Nederlandse benadering (een *Dutch approach*) in dit opzicht. Zo ja, hoe moet die benadering dan gekarakteriseerd worden en wat betekent zij tegenwoordig nog?

Nu Nederlandse eenheden in een land als Afghanistan opereren is een onderzoek naar het Nederlandse militaire verleden in dit opzicht relevant. Kunnen onze huidige militairen iets van het koloniale verleden leren?

FOTO COLLECTIE NIMH



Ch. Snouck Hurgronje

* De auteur is senior wetenschappelijk medewerker aan het Nederlands Instituut voor Militaire Historie.

¹ P.Sj. van Koningsveld (ed.), *Orientalism and Islam. The Letters of C. Snouck Hurgronje to Th. Nöldeke* (Leiden, Universiteit Leiden, 1985) blz. 64.

Om deze vragen te beantwoorden geeft dit artikel eerst een overzicht van de koloniale oorlogvoering en het bedwingen van verzet in de Indonesische archipel in de negentiende eeuw. Vervolgens wordt aandacht geschonken aan de nieuwe wijze van optreden zoals die werd ontwikkeld in het laatste decennium van de oorlog in Atjeh (was er sprake van een *hearts and minds*-benadering?). Ten slotte wordt nog kort ingegaan op de oorlogvoering tijdens de dekolonisatie (1945-1949), waarna de conclusie volgt.

Een eeuw oorlogvoering

Nederlandse militairen zijn in de negentiende en vroeg-twintigste eeuw, grofweg tussen 1816 en het begin van de Eerste Wereldoorlog, vrijwel jaarlijks in actie geweest in de Indonesische archipel. Het koloniale leger (aanvankelijk het Oost-Indische Leger genoemd, later algemeen bekend geraakt als het Koninklijk Nederlands-Indische leger, afgekort als KNIL) bevond zich vrijwel onafgebroken in oorlog met een scala aan inheemse opposenten, en dat op bijna elk eiland van de archipel.

Soms ging het om een veroveringsoorlog, soms om het neerslaan van verzet in gebieden die al waren bezet en onder bestuur gebracht.

Op de Molukse eilanden zagen de Nederlandse bestuurders en militairen zich in 1817 – na een korte periode van Brits bestuur – geconfronteerd met fel verzet. Op Java raakte het leger verdeeld in een vijf jaar durende oorlog met prins Diponegoro uit een midden-Javaans vorstengeslacht en zijn militant islamitische boerenaanhang; een oorlog die aan tienduizenden militairen het leven kostte en aan vermoedelijk meer dan 100.000 Javanen (de Java-oorlog, 1825-1830).

Zestien jaar had het leger nodig om op Sumatra af te rekenen met de fundamentalistisch-islamitische verzetsbeweging van de Padri's (1821-1837), die zowel sterk was in het voeren van de guerrilla-oorlog als in het aanleggen en verdedigen van vestingen in de bergen. Tegen Bali bracht het koloniale leger samen met de marine tot driemaal toe een grote expeditie te velde (1846, 1848, 1849). Op Borneo en Celebes voerde het leger strijd met Chinese kolonisten en inheemse troonpretendenten en verzetsbewegingen in de jaren 1850 en 1860. En ten slotte was er natuurlijk de oorlog in Atjeh, het noordelijkste stuk van Sumatra, waar het leger een volle dertig jaar nodig had om de strijd in zijn voordeel te beslechten (1873-1903). Aan ervaring heeft het het koloniale leger in deze jaren dus niet ontbroken.

Tussen 1945 en 1949 vocht Nederland andermaal een felle strijd in de archipel. Dit keer was het een grootscheepse opstand tegen de terugkeer van het Nederlands gezag na de Tweede Wereldoorlog en tegen de continuering van het koloniale bewind, een strijd die, ontketend door een nationalistische voorhoede, spoedig breed door de bevolking werd ondersteund. Niet alleen het KNIL werd hiertegen ingezet; uit Nederland werden oorlogsvrijwilligers en dienstplichtigen gestuurd, terwijl ook de Koninklijke Marine actief bij de strijd betrokken was.

Op zoek naar de juiste benadering

Het koloniale leger begon elke campagne stevast met de toepassing van een conventionele, Europese aanpak die bestond uit een grootscheeps offensief met infanterie, cavalerie en



COLLECTIE NIMH

Aankomst van prins Diponegoro bij het hoofdkwartier van de Nederlandse troepen na afloop van de Java-oorlog, 1830

artillerie. Daar waren goede redenen voor. Het leger deed waarvoor het was getraind en waar het goed in was – of zichzelf goed in achtte – en probeerde het beste te halen uit zijn organisatie, wapens en technologie.

Dat het desalniettemin een andere aanpak moest toepassen, één die meer op de strijdwijze van de inheemse tegenstander was toegesneden, was meestal spoedig duidelijk, maar kon dan nog niet zomaar worden gerealiseerd. Uiteraard speelde ook de professionele militaire cultuur een rol. Professionele legers hebben zich in de geschiedenis ook om deze reden vaak verzet tegen een guerrilla-achtig optreden.

Individuele KNIL-commandanten voelden de noodzaak een andere benadering te ontwikkelen en hebben die ook vaak bedacht en toegepast. Sommige officieren toonden zich echte vernieuwers. Soms publiceerden zij korte verhandelingen en autobiografisch getinte boekjes over de juiste strijdwijze tegen de inheemse vijand, bedoeld als instructie voor jonge, onervaren officieren. Voorbeelden hiervan zijn een vroeg boekje over de guerrillaoorlog uit 1829 (tot stand gekomen tijdens de Javaoorlog);² een aantal voorschriften en boeken uit de jaren 1860 (als respons op de strijd in Borneo and Celebes) en uit de jaren 1890 (tijdens de strijd in Atjeh).³

Een van de belangrijkste hiervan was van de hand van kapitein K. van der Maaten, wiens tweedelige werk welhaast een encyclopedie van de oorlogvoering in de archipel bevatte, te vergelijken met het in hetzelfde jaar verschenen toonaangevende werk van de Britse kolonel Callwell, *Small Wars*.⁴

Deze publicaties waren niet bedoeld als pogingen tot doctrinevorming. Daar deed het koloniale leger niet aan. Het waren de resultaten van individueel initiatief. In de dagelijkse praktijk van het leger te velde ging het vooral om de individuele beslissingen van de commandanten. Zij bepaalden wat er in gegeven omstandigheden gedaan moest worden, en zij waren het die oplossingen zochten die aan de tegenstander en aan de omstandigheden waren aangepast.

Het leger kende heel wat van zulke commandanten. Het zijn hun acties die we eigenlijk zouden moeten bestuderen in de militaire geschiedenis, maar waar we ten gevolge van een gebrek aan materiaal vaak niet in slagen.



Korps Marechaussee op Atjeh, 1912

Het was tijdens de oorlog in Atjeh dat het militaire denken op alle niveaus een transformatie doormaakte. Het leger ontwikkelde na meer dan twintig jaar vruchteloos oorlogvoeren een nieuwe benadering, die binnen tien jaar succes opleverde. Het was een complex proces, waarbij politieke en militaire veranderingen zich, zowel in Nederland als in Indië, gelijktijdig voordeden. Het vergt te veel ruimte om in het bestek van dit artikel op de oorzaken en aanleidingen van dit proces in te gaan. Hier wordt volstaan met de analyse van enkele belangrijke militaire factoren.

Het blijft echter de vraag of de veranderingen werkelijk resulteerden in een blijvende, diepgaand nieuwe aanpak of dat ze toch vooral kosmetisch van aard waren. Ontwikkelde het koloniale leger in Atjeh werkelijk een hearts

2 P.F. Vermeulen Krieger, *Oost-Indische oorlogen, of Listen, Hinderlagen en Verdedigingswijze der Inlandsche Volkeren, etc.* (Breda, 1892). Zie ook: J.A. de Moor, 'Een vroeg handboek over de guerrilla in Nederlands-Indië: de Indische oorlogen van Vermeulen Krieger' in: *Armamentaria* 28 (1993) blz. 9-20.

3 G. Teitler, 'Voorlopers van het VPTL, 1928-1929. Een terugblik' in: *Militaire Spectator* 2001 (170) (5), blz. 268-274.

4 K. van der Maaten, *De Indische Oorlogen. Een Boek ten Dienste van den Jongen Officier en het Militaire Onderwijs* (Haarlem, Erven Loosjes, 1896). Ch. E. Callwell, *Small Wars. Their Principles and Practice* (Londen, HMSO, 1896).

and minds-benadering, zoals we wel eens horen? Introduceerde het een tache d'huile-aanpak, zoals de Fransen, van wie de term afkomstig is, dat tegelijkertijd deden – althans dat beweerden ze – in Madagascar? De Europese koloniale mogendheden liepen vrijwel gelijktijdig tegen dezelfde problemen aan als het ging om de koloniale oorlogvoering. Hiervoor is al kort melding gemaakt van de Britse benadering, zoals die tot uiting kwam in het concept *small wars* van kolonel Callwell.⁵

De Fransen ontwikkelden hun eigen concept, dat van de tache d'huile (de olievlek-strategie). Het was tamelijk idealistisch. Het koloniale leger diende niet alleen de koloniale bevolking te onderwerpen, maar gelijktijdig infrastructurale en maatschappelijke taken te vervullen, zoals de aanleg van wegen en de bouw van scholen en ziekenhuizen. De koloniale militair diende tegelijk krijger, bestuurder, boer, architect en ingenieur te zijn. Het leger zette naast militaire ook economische, politieke en diplomatieke wapens in. Indo-China en Madagascar waren de proeftuin waarin deze verlichte visie in de praktijk diende te worden gebracht.⁶

De visie van een islamkenner

Tot de factoren die in Atjeh het veranderingsproces hebben bepaald, behoort zeker de interessante bijdrage van de al genoemde geleerde islamkenner Snouck Hurgronje. De koloniale overheid zond Snouck, die naam had gemaakt met een studie over Mekka, in 1892 naar Atjeh om de moeilijk te doorgronden politieke en sociale situatie in het land te bestuderen en de overheid daarvan verslag uit te brengen.

Binnen een half jaar had Snouck een rapport gereed waarin hij de politieke en religieuze ontwikkelingen ontleedde en regering en militairen adviseerde over de te volgen koers.⁷

Hij vond gretig gehoor, vooral bij een ambitieuze officier die voorbestemd was voor een grote carrière, majoor (spoedig: generaal) J.B. van Heutsz. In hetzelfde jaar dat Snouck

zijn rapport uitbracht, publiceerde Van Heutsz een brochure waarin hij pleitte voor een meer offensieve benadering om de oorlog in Atjeh snel tot een einde te brengen.⁸ Snouck adviseerde Van Heutsz gedurende een aantal jaren, en wist



FOTO COLLECTIE NIMH

J.B. van Heutsz

hem door zijn contacten in de Atjehse samenleving ook van inlichtingen te voorzien, bijvoorbeeld over de verblijfplaats van verzetsgroepen.

Snouck benadrukte de rol van de islamitische leiders die een heilige oorlog (*jihad*) wilden voeren tegen de ongelovige binnendringers en afvalligen in Atjeh zelf. Hoewel hij de Atjehers in het algemeen gematigd en kalm vond, constateerde hij toch een grote invloed van de islamitische oorlogsleiders op de bevolking. Keer op keer wisten zij de bevolking voor hun militante doelen te mobiliseren. Onderschat de religieuze drijfveren niet, zo hield Snouck zijn militaire gehoor steeds voor. Diepgevoelde religieuze motieven, zoals die in Atjeh leefden, achtte hij voor Europeanen moeilijk te doorgronden.

Het is belangrijk de precieze aard en inhoud van Snoucks denkbeelden ten aanzien van de strijd met de Atjehers goed te begrijpen. Hoe zag hij de strijd? Onderrichtte hij Van Heutsz in een heart and minds-benadering? Beslist niet!

5 De bijdrage van prof. Ian Beckett in dit nummer van de *Militaire Spectator* gaat hier nader op in.

6 Aan de ontwikkeling van deze aanpak zijn de namen verbonden van twee officieren, J.S. Galliéni en H. Lyautey. Laatstgenoemde formuleerde de denkbeelden over de Franse aanpak in 'Du rôle coloniale de l'armée' in: *Revue des Deux Mondes* 157 (januari 1900). Zie hiervoor ook: Douglas Porch, 'Bugeaud, Galliéni, Lyautey: The Development of French Colonial Warfare' in: P. Paret (ed.), *Makers of Modern Strategy. From Machiavelli to the Nuclear Age* (Oxford, Oxford University Press, 1986) blz. 376-407.

7 Zie voor de adviezen van Snouck: E. Gobée en C. Adriaanse (eds.), *Ambtelijke adviezen*. Rijks Geschiedkundige Publicatiën, no. 33, 34, 35 ('s Gravenhage, 1957-1965).

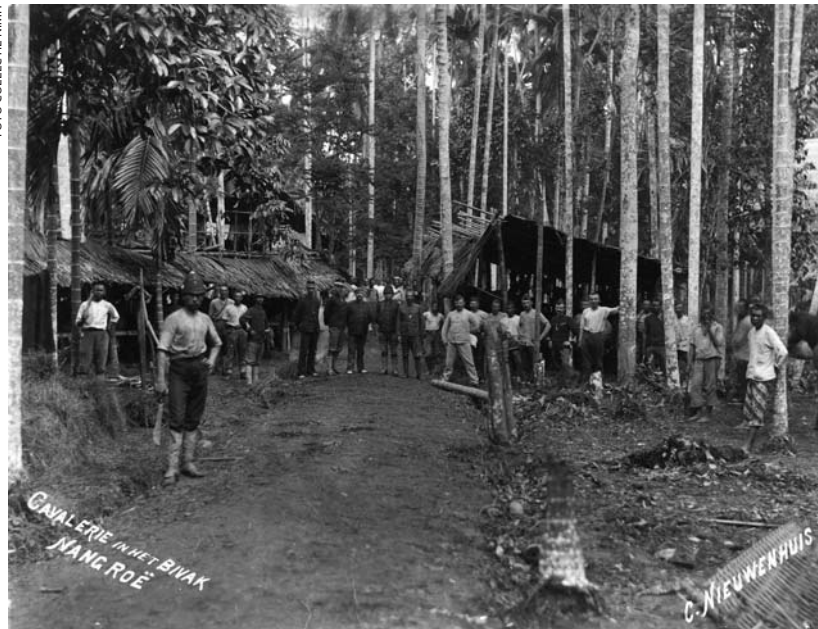
8 Oorspronkelijk verschenen in de vorm van een uitvoerig artikel; J.B. van Heutsz, 'De onderwerping van Atjeh' in: *Indisch Militair Tijdschrift* 23 (1892) II, 1065-1090 en 24 (1893) I, blz. 1-59 en blz. 97-135.

Het was vermoedelijk juist Snouck die Van Heutsz op een offensieve koers zette. Snouck adviseerde te beginnen met een ondubbelzinnige en harde militaire aanpak.⁹ Hij onderscheidde drie fasen in wat hij zag als Atjehs onvermijdelijke en onvoorwaardelijke onderwerping. In de eerste plaats dus de *militaire* fase, waarin het leger elke vorm van verzet meedogenloos diende te onderdrukken. Doel was de invloed van de verzetspartij teniet te doen en de Atjehse leiders tot acceptatie van het Nederlandse bestuur te dwingen. Indien bepaalde leiders ondanks alles verzet bleven bieden, dienden zij onophoudelijk te worden achtervolgd, desnoods tot in het diepste binnenland, en te worden gedood.

Deze militaire fase mocht in Snoucks ogen echter niet te lang duren. Eén à twee jaar hooguit, teneinde de bevolking door de harde geweldstoepassing niet te zeer van zich te vreemden. Hoe eerder de tweede fase kon aanbreken, hoe beter: die van *consolidatie*. In deze fase diende grootschalige militaire interventie achterwege te blijven; politietroepen handhaafden rust en orde. Het civiele gezag bleef echter onverkort berusten in militaire hand. Militairen die civiel bestuur uitoefenden – dat was een veel voorkomende praktijk in het Nederlandse koloniale model. De derde fase was die van *pacificatie*. De bevolking zou zich neerleggen bij het Nederlandse bewind en normale sociale en economische condities zouden zich herstellen.

Tijdens de eerste fase had de toepassing van militair geweld absolute prioriteit in Snoucks ogen. Maar de geweldstoepassing zou niet onevenredig hard mogen zijn of zonder onderscheidingsvermogen. De militairen dienden de oorlogspartij te treffen, niet de bevolking. Economische oorlogvoering, zoals vaak toegepast in de koloniën, achtte hij fout. Daarmee trof men immers voornamelijk de bevolking en niet de oorlogspartij. Dat gold ook voor de kustblokkade die Nederland al sinds jaar en dag op Atjeh toepaste. Deze trof vooral de handel en scheepvaart van de goedwillende bevolking en werkte dus contraproductief. Het is goed hier nog eens vast te

FOTO COLLECTIE NINNH



Cavalerie van het KNIL in bivak op Atjeh, circa 1880

stellen dat Snouck beslist geen aanhanger was van hearts and minds. Eerst onderwerpen door middel van een krachtig militair optreden, dat was Snoucks boodschap – en Van Heutsz was er snel bij om die op te pakken.

De rol van elitetroepen

Een tweede aspect is eveneens van belang. Van Heutsz' nieuwe, offensieve aanpak was mede mogelijk door de creatie van een elitekorps, dat de offensieve benadering als geen ander belichaamde: het Korps Marechaussee. Dit korps, geheel inheems (Ambonees en Javaans) en onder Europese leiding, werd een synoniem van counter-insurgency. Het werd in kleine eenheden ingezet, bewapend met karabijn en klewang; het raakte buitengewoon geoefend en ervaren in de strijd in de jungle, in het achtervolgen, als het moest wekenlang, van verzetsgroepen.

Het korps legde zich toe op permanent patrouilleren, achtervolgen, de tegenstander opjagen en vernietigen. Geen respijt geven,

9 Zie de adviezen van Snouck in Gobée en Adriaanse; zie ook: K. van der Maaten, *Snouck Hurgronje en de Atjeh oorlog* (Leiden, 1948) blz. 201 e.v.

geen pauze, geen onderhandelingen, *frappez toujours*, steeds presentie tonen, de bevolking door onverwacht te verschijnen en door hard optreden ontzag inboezemen en tot aanvaarding van het Nederlandse gezag brengen. Een ideaal werktuig dus voor het uitvoeren van Snoucks onderwerpsbeleid. Overigens was het korps aanvankelijk vooral bedoeld als een bewakingskorps zonder offensieve rol. Op initiatief van individuele commandanten ontwikkelde het zich echter snel in een meer offensieve richting, en met veel succes. Rond 1900 had het met zijn offensieve benadering en speciale tactiek het hele leger al van gedaante doen veranderen. Het KNIL nam steeds meer de aanpak van het korps over.¹⁰

De strijd in Atjeh blijft echter een mijnenveld van *fact and fiction*, mythe en werkelijkheid. De oorlog werd gewonnen, de verzetspartij uitgeschakeld. Toch kostte dit veel meer moeite dan Snouck en Van Heutsz hadden verwacht. De eerste ('militaire') fase duurde veel langer dan Snouck wilde. En de militairen negeerden Snoucks adviezen meer en meer. Zijn verstandhouding met Van Heutsz bekoelde zienderogen. De toepassing van geweld duurde niet alleen langer, maar verliep ook veel harder dan Snouck had aanbevolen.

Willekeurig geweld, het doden van vrouwen en kinderen, het verbranden van kampongs en andere daden van excessief geweld beheersten het strijdtoneel. De militaire benadering bleef dominant. De claims die Van Heutsz af en toe maakte over 'gericht' geweld en 'alleen de oorlogspartij treffen' werden gaandeweg meer ontmaskerd. Schandalen bleven niet uit.¹¹ Maar de strijd werd gewonnen, dat telde. Atjeh werd gepacificeerd. In het begin van de twintigste eeuw bracht het leger de nog resterende, niet-

gepacificeerde gebieden in de archipel definitief onder Nederlands bestuur.

Een terecht befaamd voorschrift voor counter-insurgency?

Een derde aspect verdient nog aandacht: de totstandkoming, betekenis en invloed van het befaamde *Voorschrift voor de Uitoefening van de Politiek-Politieele Taak van het Leger* (VPTL). Dit voorschrift, een klein boekje, aangevuld met een zogeheten *Aanhangsel* met 230 voorbeelden uit de koloniale (voornamelijk Atjehse) militaire geschiedenis, dat in 1928 het licht zag, ruim twintig jaar na afloop van de koloniale oorlogvoering, is voorwerp van welhaast mythische verering geworden.¹² Het was, zo werd steeds gezegd, de doctrine bij uitstek van de koloniale counter-insurgency, de belichaming van de aloude, beproefde 'Indische tactiek'.

Maar het was geen doctrine en het voorschrift bevatte niet de beproefde Indische tactiek. Het voorschrift valt beter te karakteriseren als een poging tot canonisering van de tactiek en methoden die in de laatste jaren van de Atjehoorlog waren toegepast door de laatste generatie officieren die nog actief in Atjeh had gediend en nu, rond 1928, met pensioen ging.¹³ Het was als het ware hun afscheidscadeau aan het leger – en een welgemeend compliment aan henzelf voor hun treffende inzicht en onverschrokken optreden.

Het was een collectie handige tips voor de omsingeling van kampongs en huizen, voor het lopen van patrouille en voor het winnen van inlichtingen uit de bevolking. Minimaal gebruik van geweld en aandacht voor civiel-militaire 'samenwerking' kwamen in het voorschrift voor, maar namen een bescheiden plaats in. Het voorschrift heeft na zijn publicatie eigenlijk nauwelijks nog een rol gespeeld. Dat kwam natuurlijk vooral doordat er na 1928 geen sprake meer was van koloniale oorlogvoering en amper nog van verzet en opstand. Dat blijft overigens wel iets wonderlijks: een rijk met zestig miljoen onderdanen, in toom gehouden door een koloniaal legertje van amper 35.000 man en een politiemacht die niet veel groter was.

10 G.J.W.C.H. Graafland, 'De tactiek der maréchaussée in Groot-Atjeh in 1896' in: *Militaire Gids* 21, blz. 205-234 en blz. 285-324.

11 P.M.H. Groen, 'Een moordgeschiedenis' in: J.Th. Lindblad en W. van der Molen (red.), *Macht en Majesteit. Opstellen voor Cees Fasseur bij zijn afscheid als hoogleraar in de geschiedenis van Indonesië aan de Universiteit Leiden* (Leiden, Universiteit Leiden, 2002) blz. 1-18.

12 *Voorschrift voor de Uitoefening van de Politiek-Politieele Taak van het Leger* (Wetevreden, 1928) en het *Aanhangsel* bij het voorschrift (Wetevreden, 1929).

13 J.A. de Moor, 'Colonial warfare: theory and practice. The Dutch experience in Indonesia' in: *Journal of the Japan-Netherlands Institute* (Tokyo, 1990) blz. 98-114.

Nieuwe strijd: 1945-1949

Overigens was het na de Tweede Wereldoorlog afgelopen met die vreedzaamheid. Toen volgde een flink deel van de bevolking de nationalistische leiders en ontstond er een massale, bij vlagen uiterst gewelddadige opstand tegen het terugkerende Nederlandse gezag. De schaal van de opstand stelde de civiele en militaire autoriteiten voor grote problemen. Nederland nam de uitdaging aan: niet minder dan 200.000 militairen werden ingezet, bestaande uit het na de oorlog herrezen KNIL en uit oorlogsvrijwilligers (circa 25.000) en dienstplichtigen (circa 100.000) uit Nederland.

Deze massale inzet was echter niet voldoende. Java en Sumatra, de eilanden waar het conflict zich voornamelijk afspeelde, waren te groot om te beheersen en om de bevolking veiligheid te bieden tegen de acties van het Indonesische leger en van de talloze islamitische en communistische strijdorganisaties die naast het leger actief waren.

De strijd begon met verkeerde strategische concepties. De legerleiding vond het moeilijk om duidelijke militaire doelen te formuleren op basis van de duistere en nogal eens wisselende politieke beleidslijnen en oogmerken. Daarbij kwam dat de militairen het idee hadden dat het verzet zou instorten wanneer de verzetsleiders zouden zijn gepakt. Die benadering had voor de Tweede Wereldoorlog, bijvoorbeeld in Atjeh, goed gewerkt. Wanneer eenmaal de oorlogsleiders waren uitgeschakeld, verliep het verzet meestal. Na 1945 was dat niet langer het geval. Het was ook niet langer een 'benden'-oorlog, zoals in Atjeh, waarbij afzonderlijke vijandelijke groepen konden worden achtervolgd en op den duur uitgeschakeld. Na 1945 ging het om een grootschalige volksoorlog, waarop het leger geen afdoend antwoord wist te vinden.

Twee beproefde methoden werden van stal gehaald. Daar was in de eerste plaats het VPTL. Het werd opnieuw uitgegeven, zelfs in een speciale 'stripboek'-versie, met tekeningen voorzien van een stukje tekst.¹⁴ De bedoeling was

FOTO COLLECTIE NINHH



Tijdens de Tweede Politie Actie gevangen genomen Republikeinse strijdster, Java, 1948

de onervaren militairen, zowel de rekruten van het herrezen KNIL als de oorlogsvrijwilligers en dienstplichtigen uit Nederland, vertrouwd te maken met de oude, Indische tactiek. Het VPTL bevatte genoeg tips die hun betekenis nog hadden behouden, maar het had als voorschrift onvoldoende kwaliteit om dienst te doen in een grootschalige volksoorlog.

Een tweede beproefd recept was het opnieuw oprichten van een elitekorps van speciale troepen, vergelijkbaar met het Korps Marechaussee uit de vooroorlogse tijd. Dat werd het Depot

14 Kennis van het VPTL. Een kwestie van leven of dood (Batavia, 1947).

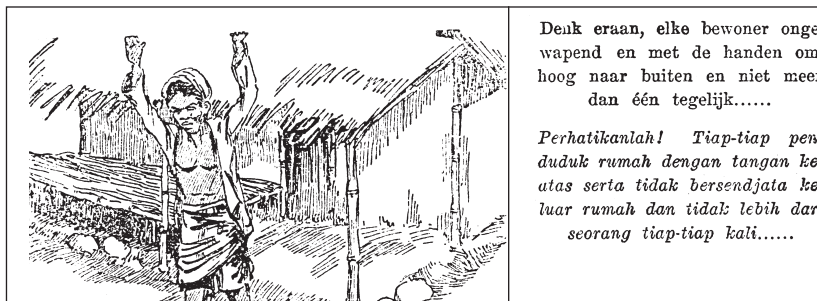
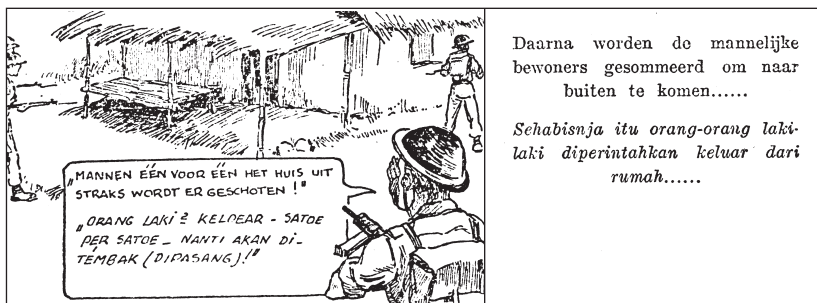
(later: Korps en nog later: Regiment) Speciale Troepen. Maar dit elitekorps kon niet, zoals de Marechaussee dat wel had gekund, de oplossing brengen. Daarvoor bleef het te klein en werd het verkeerd ingezet, namelijk als een soort 'brandweer' in gevallen waarin de reguliere troepen hun taak tijdelijk niet meer aankonden. Bovendien losten de speciale troepen weliswaar sommige problemen op, maar creëerden ook nieuwe.¹⁵

En meer dan vroeger zaten de media en de wereldopinie er met hun neus bovenop, zodat de speelruimte voor optreden van speciale troepen geringer was dan voorheen. Individuele commandanten gingen er soms toe over de

gevolgde aanpak tegen het licht te houden en sommigen spraken openlijk over het organiseren van een contraguerrilla. Maar daarvoor was het bij het scheiden van de markt te laat.

Conclusie

Nederland heeft in zijn koloniale geschiedenis dus uitvoerig ervaring opgedaan met de bestrijding van opstand en verzet. Is er sprake van een 'Nederlandse aanpak' van koloniale counter-insurgency? En zo ja, wat is de aard van die aanpak? Duidelijk is dat Nederland in zijn koloniën inderdaad een consistente benadering volgde en dat die volstrekt militair van aard was.



UIT: KENNIS VAN HET VPTL
EEN KWESTIE VAN LEVEN OF DOOD!

¹⁵ J.A. de Moor, *Westerlings oorlog. De geschiedenis van de commando's en parachutisten in Nederlands-Indië, 1945-1950* (Amsterdam, Balans, 1999).



Militairen van het Korps Speciale Troepen tijdens een actie op Java

Voor hearts and minds of tache d'huile was in het verleden geen plaats. De vele gedaanten waarin verzet en opstand zich hulden werden stevast met een militaire benadering tegemoet getreden. Daar kwam bij dat civiel gezag vaak en voor lange tijd in handen van militairen lag.

Was dit alleen eigen aan Nederland en deden andere koloniale mogendheden het anders? Wellicht met minder geweld, minder militair? Daar lijkt het niet op. Er is op dit gebied sprake van veel gebakken lucht. De Franse tache d'huile-benadering is daar een voorbeeld van. Een nauwkeurige analyse van de pacificatiemethoden op Madagascar en in Indo-China (om nog maar niet te spreken van het optreden in Algerije na de Tweede Wereldoorlog) laat zien dat ook de Franse aanpak eerst en vooral militair was en dat er van tache d'huile weinig terecht kwam.

Toen H. Lyautey zelf de methode in het begin van de twintigste eeuw bij de pacificatie van Marokko wilde toepassen, faalde hij jammerlijk. Die methode was kortom meer politieke 'marketing' dan werkelijkheid.¹⁶ En ook de Britse benadering, bijvoorbeeld in Maleisië in de jaren 1950, kenmerkte zich door veel meer repressie en dwang dan vaak wordt gedacht.¹⁷ Is dit militair-koloniale verleden nog steeds relevant? Dat is zeker het geval. Enerzijds laat

het zien dat hedendaagse troepen die in conflicten met grootschalig verzet en opstand terechtkomen, echt iets anders zullen moeten bedenken (en dat vervolgens ook doen) dan de vaak nietsontziende aanpak die in de koloniale periode werd gevolgd. In die zin zal als het gaat om de inzet van Nederlandse troepen 'afschied van Indië' moeten worden genomen.

Anderzijds is het ongetwijfeld zo dat militair krachtsvertoon, dwang en repressie onvermijdelijk of zelfs essentieel zijn wil een counter-insurgency campagne (ook een moderne) succes hebben. Het gaat er immers om greep op de bevolking te krijgen, haar af te schermen van de verzetspartij en haar blijvende veiligheid te bieden. Dat gaat niet zonder de inzet van militaire middelen en dwangmaatregelen. 'Afscheid van Indië' wellicht, maar dan toch een afscheid onder voorbehoud. ■

¹⁶ Zie de reeds genoemde bijdrage van Porch aan *Makers of Modern Strategy*, 393 e.v.

¹⁷ Zie bijvoorbeeld Richard Stubbs, *Hearts and Minds in Guerrilla Warfare. The Malayan Emergency, 1948-1960* (Oxford, Oxford University Press, 1989).

Forward to the Past

Reflections on British Responses to Insurgency

Over the past 200 years, the British Armed Forces have been involved in countless military campaigns in faraway countries. Thoughts on counter-insurgency were put to paper and the debate about what a 'real war' was has always been alive. In recent years there has been an academic rediscovery or rather reconsideration of the concept of the British Way in Warfare.

*Prof. dr. I.F.W. Beckett**

The conference's emphasis upon the roots of counter-insurgency is a welcome one since a particular army's counter-insurgency practice has so frequently evolved from its past colonial experience and, though subsequently modified as needs dictate, still invariably displays the influences of the distant past for, in insurgency and counter-insurgency, the past is rarely a distant country. Weapons may change and new ideological or other motivational imperatives for insurgency emerge, but the difficulties of meeting the challenges in this form of conflict most certainly do not. There is an essential continuity over time, therefore, in British military responses to insurgency and the historical past remains an important tool for the understanding of what works and what does not work in counter-insurgency. In tracing the roots and continuing trends in British military practice, it is necessary first to say something about the position of counter-

insurgency theory in British military thought before then following a broadly chronological framework to establish the body of theory that has evolved, its application in practice, and the continuing underlying themes.

Academic rediscovery

In recent years there has been a British academic rediscovery or rather reconsideration of the concept of the British Way in Warfare, primarily through the debate concerning the true nature of the westerners and easterners debate during the Great War. In its classic form, as originally outlined by Julian Corbett in *Some Principles of Maritime Strategy* in 1911 and as popularised by Basil Liddell Hart in *The British Way in Warfare* in 1932, it was argued that British wartime practice had traditionally rested upon economic pressure on its enemies exercised through seapower, that is to say subsidising continental allies, blockading continental opponents and deploying amphibious expeditions against their colonies and vulnerable points.¹ At most, this only ever really applied to the period between 1714 and 1763 and, in reality, there was a blending of maritime and continental strategies in most of Britain's wars against other major powers. Nonetheless, whatever the perceived limitations of the theory, it can be said that it did represent a distinctive contribution to strategic debate by British theorists, albeit in

* The author is Professor of History at Northampton University and director of the university's Centre for the Historical Experience of War (CHEW). His publications include *Modern Insurgencies and Counter-insurgencies. Guerrillas and their Opponents since 1750* (2001).

1 Michael Howard, 'The British Way in Warfare: A Reappraisal', in Michael Howard, *The Causes of War and Other Essays* (London: 2nd edn., Counterpoint, 1985), pp. 189-207; Hew Strachan, 'The British Way in Warfare Revisited', *Historical Journal* 26, 1983, pp. 447-61; idem, 'The British Way of Warfare', in David Chandler and Ian Beckett, eds., *The Oxford Illustrated History of the British Army* (Oxford: Oxford University Press, 1994), pp. 417-34; David French, *The British Way in Warfare, 1688-2000* (London: Unwin Hyman, 1990).

the narrow sense of an interpretation of British historical practice rather than an attempt to establish a universal theory.

It could be argued, of course, that in analysing what he saw as British maritime practice, Alfred Thayer Mahan did attempt a more universal theory which did have a wide impact following the publication of *The Influence of Seapower Upon History* in 1889 and *The Influence of Seapower Upon the French Revolution and Empire* in 1893. Mahan, however, was an American although it was a British geographer, Halford Mackinder, who did contribute the heartland theory to geopolitics. For the most part, however, with two exceptions, British military thought has been almost entirely derivative of continental models rather than innovative and universal. The first exception is arguably the theory of armoured and mechanised warfare to which, among others, J.F.C. Fuller and Liddell Hart contributed in varying ways. The other exception, however, is the theory of counter-insurgency and I would argue that, in terms of the body of theoretical work produced and the practical application of that theory, albeit sometimes unconsciously, counter-insurgency represents by far the most distinctive British contribution to the art of war.

Prevalent form of conflict

Now, guerrilla warfare, insurgency, low-intensity conflict, small wars, or however it is described, has always been the most prevalent form of conflict. It was certainly so for the British in the nineteenth and twentieth centuries, if not before. Between Queen Victoria's accession in 1837 and 1854, for example, the British army fought 17 major campaigns and another 35 between 1872 and 1899, none of them in either period in Europe. On the North West Frontier of India alone, in addition to two major wars in Afghanistan, there were 51 large-scale expeditions between 1849 and 1908 and, between 1899 and 1906, a total of 602 more minor frontier incidents requiring some form of military response. The range of the Queen's enemies was extraordinary from Afghan tribesmen to the Maoris of New Zealand, the Zulus and Boers of South Africa,

the fanatical dervishes of the Sudan and armies structured on European lines such as those of the Sikhs and the Egyptians. They differed widely in tactics, weaponry and fighting qualities while the British also confronted an equally daunting range of terrain types and climatic conditions from bush and jungle to desert and mountain. Indeed, George Henderson wrote in 1900 'it is as useless to anticipate in what quarter of the globe our troops may be next employed as to guess at the tactics, the armament and even the colour of our next enemy'.²



British Marines on their way to Port Stanley, Falklands, 1982

Particular scorn has always been reserved for the British Chief of the Imperial General Staff, Sir George Milne, who remarked in 1926 that the First World War had been 'abnormal'.³ In fact, the apocryphal 'real soldiering' on the frontiers of empire, to which regulars were supposedly eager to return in 1918, did actually represent the collective experience of the inter-war army just as it had represented that of the

2 Jay Luvaas, *The Military Legacy of the Civil War: The European Inheritance* (Chicago: University of Chicago Press, 1959), p. 185.

3 Brian Bond, *British Military Policy Between the World Wars* (Oxford: Clarendon Press, 1980), p. 36.

Victorian army. It has been no less the principal fare of the British army since 1945. While British soldiers died on active service somewhere in the world in every year between 1945 and 1997 – with the exception of 1968 – the only significant conventional experience comprised 35 months of British participation in the Korean War, involving no more than five infantry battalions at any one time; ten days at Suez in 1956; 25 days of the land campaign of the Falklands in 1982; and 100 hours of land operations in the Gulf in 1991.

Yet, as with other armies, the British have often discounted the prevalence of small wars. In 1896 one of the adherents of what has been characterised as the 'British Imperial' school of military thought, Thomas Miller Maguire,

tions of this form of conflict, as Smith implied. Results will not be obtained quickly and, in many cases, success cannot be measured in conventional military terms of decisive battles won. What have been described as 'uncomfortable wars' also confront soldiers with political and societal pressures to a far greater degree than other forms of conflict. In short, to utilise the imagery of Christopher Marlowe in *Tam-burlaine*, guerrilla conflict is no short cut to a triumphant ride through Persepolis. It is by no means a new phenomenon. Back in 1763, William Smith writing of the prospects of the coming campaign against the Ottawa chief, Pontiac, in the Ohio valley had written to an army friend, 'The war will be a tedious one, nor can it be glorious, even tho' attended with success. Instead of decisive battles, woodland skirmishes – instead of Colours and Cannons, our Trophies will be stinking scalps. Heaven preserve you, my Friend, from a war conducted by a spirit of murder rather than of brave and generous offence.'⁵

Similarly, as Charles Callwell wrote in his classic *Small Wars: Their Principles and Practice* in 1896, 'The crushing of a populace in arms and the stamping out of widespread disaffection by military methods, is a harassing form of warfare even in a civilised country with a settled social system; in remote regions peopled by half-civilised races or wholly savage tribes, such campaigns are most difficult to bring to a satisfactory conclusion, and are always most trying to the troops.'⁶ That brings us neatly to Charles Callwell as the starting point for a consideration of the evolution of a defined body of British theory.

Theory and practice

Callwell as a starting point

Callwell is an obvious and, indeed, significant starting point though he was not the first to address the phenomena. The interest of a number of Victorian soldiers such as Colonel J.C. Gawler in what was then called generally 'savage warfare' can certainly be divined through the pages of the *Journal of the Royal United Service Institution* in the 1870s and,

What mattered to Callwell was practical example rather than slavish principle

commented on what he regarded as the obsessions of the rival 'continentalist' school within the British army, 'While looking at the stars, we may tumble in a ditch, and while lost in wonder at how to move effectively from Strasbourg, Mayence and Metz towards Paris with many divisions of cavalry and armies consisting each of from three to eight corps, we may forget how to handle a few battalions in the passes of the Suleiman Range or in the deserts of Upper Egypt.'⁴

'Uncomfortable wars'

In part, the problem of reconciling conventional armed forces to a counter-guerrilla role has arisen from the perception of most armies that they exist primarily to wage major conventional wars. It has not been, however, just a matter of institutional conservatism and a preconceived notion of the nature of 'real war'. The difficulty also lies in the distinctly unglamorous implica-

4 Howard Bailes, 'Patterns of Thought in the Late Victorian Army', *Journal of Strategic Studies* 4, 1981, pp. 29-45.

5 Francis Parkman, *The Conspiracy of Pontiac* (London: J. M. Dent & Sons, 1908), II, p. 62.

6 Charles Callwell, *Small Wars: their Principles and Practice* (London: HMSO, 1896), p. 26.

famously, Garnet Wolseley had issued a memorandum to his troops on bush warfare tactics for the Ashanti campaign of 1873-74 though this was actually compiled not by Wolseley but by George Greaves and Archibald Alison.⁷ Callwell himself contributed articles on the strategy and tactics of small wars to the *Proceedings of the Royal Artillery Institution* in 1884 and 1885. He then won the Gold Medal in the annual essay competition of the RUSI in 1887 for his contribution on 'Lessons to be Learnt from the Campaigns in which British Forces have been employed since the year 1865'.⁸ *Small Wars: Their Principles and Practice* appeared in 1896 with two more editions in 1899 and 1906.

Contrasting with the continental school of thought within the army, what mattered to Callwell was practical example rather than slavish principle for, as he wrote, 'Theory cannot be accepted as conclusive when practice points the other way'. After the publication of

Small Wars, other British soldiers wrote on specific aspects such as bush warfare and mountain warfare, W.C.G. Heneker's *Bush Warfare* appearing in 1904 and George Younghusband's *Indian Frontier Warfare* in 1898.⁹ None, however, covered the whole spectrum of small wars as systematically as Callwell, or as comprehensively. Moreover, these later books were clearly modelled on Callwell's methodology. Callwell himself did not initially cover mountain warfare in his first edition but added a chapter on it as well as one on bush warfare to the 1899 edition.

Document of its time

Clearly, *Small Wars* is a document of its time. Indeed, some of the operational and tactical methods advocated were already outdated in contemporary European warfare.

There were limitations, too, in the sheer diversity of the campaigns Callwell studied, which could render the applicability of the lessons problematic elsewhere. Callwell also emphasised operational solutions to political problems for all that he recognised that most campaigns were a result of political decision and military problems were determined by objectives that might be political. Nor did he show much concern for what would later be termed hearts and minds, Callwell's attitude towards indigenous peoples being entirely consistent with the racial assumptions of his time. There are frequent references, indeed, to the assumed characteristics of indigenous opponents. In guerrilla warfare, therefore, he believed punitive action – butcher and bolt as the British tended to call it – unavoidable. He felt the uncivilised attributed leniency to timidity and that 'fanatics and savages must be thoroughly brought to book and cowed or



Charles Callwell

- 7 'Notes for the Information and Guidance of the Soldiers and Sailors about to take part in the operations north of the river Prah', 20 Dec. 1873.
- 8 Charles Callwell, 'Notes on the Tactics of Our Small Wars', *Minutes of the Proceedings of the Royal Artillery Institution* 12, 1884, pp. 531-52; idem, 'Notes on the Strategy of Our Small Wars', *ibid.*, 13, 1885, pp. 403-20; idem, 'Lessons to be Learnt from the Campaigns in which British Forces have been Employed since the year 1865', *Journal of the Royal United Service Institution* 31, 1887-8, pp. 357-411.
- 9 Callwell, *Small Wars*, p. 270; W. C. G. Heneker, *Bush Warfare* (London: Hugh Rees, 1907); George Younghusband, *Indian Frontier Warfare* (London: Kegan Paul Trench Trubner & Co, 1898).

they will rise again'. Yet, he also argued that 'to filch the property of irregulars when they are absent is not the true spirit of waging war against such opponents; the proper way to deal with them is to kill them or to wound them, or at least to hunt them from their homes and then to destroy and carry off their belongings' and recognised that stepping beyond the bounds of the laws of war could make it difficult to make the imperial power acceptable to the conquered and that it might also 'shock humanitarians'. Consequently, overawing rather than exasperating an enemy population might be required to ensure a lasting peace.¹⁰

Generally, Callwell indicated that the strategy employed must conform to the methods of one's opponent for, as he wrote in his prize winning essay in 1887, 'it is the disciplined army that is obliged to conform to the methods of those of adversaries infinitely inferior in intelligence and armament'. Indeed, such

of population. Thus, Callwell quoted with approval Wolseley's dictum that the objective should be 'the capture of whatever they prize most, and the destruction or deprivation of which will probably bring the war most rapidly to a conclusion'. It might, therefore, involve what we would now understand as an economic target, Callwell defining this at the time in terms of livestock, crops and villages. Above all, it was necessary to seize and maintain the initiative with boldness and vigour in order to avoid those dangers of protracted guerrilla warfare mentioned previously.¹²

One must be a little wary of overestimating Callwell's contemporary influence since *Small Wars* appeared at a moment when the army was increasingly turning its face to Europe. Callwell also initially lacked influence within the Indian army since, as indicated earlier, he did not at first include mountain warfare in his analysis. In any case, as Tim Moreman has shown, the Indian army had its own view of colonial warfare, principally as interpreted by the Punjab Frontier Force but its codes and standing orders were never properly disseminated and no manuals were published. As Callwell noted, there was also a kind of parochial trade unionism borne of the Frontier Force's autonomous position that meant that other British and even Indian units were left largely to learn by experience. Indeed, while the Second Afghan War did shake complacency to some extent, it was only the great tribal uprising on the frontier in 1897-98 that brought greater attention to the specific requirements of hill warfare, hence Younghusband's book in 1898. Kitchener as Commander-in-Chief directed that all Indian battalions be trained in hill warfare but interest waned and only six paragraphs on hill warfare were added to *Field Service Regulations* in 1912, all dealing with rear guards.¹³

One also has to acknowledge with respect to Callwell that the official drill books and manuals made little attempt to distinguish between conventional and irregular warfare and remained primarily concerned with the requirements of European warfare. Though

Klaas van der Maaten's study in 1896 was ignored in the Dutch official manuals

an opponent 'tends to drag down those opposed to him to his own level'. Moreover, in their own environment, opponents who were warriors by nature rather than training might be the true professionals and the regulars amateurs for regulars 'do not possess the same fertility of military resource, they have not the same instinctive capacity for contriving ambushes and for carrying out surprises; they are amateurs while their adversaries are professional fighting men'.¹¹ It was possible that an opponent might have no sovereign, no capital, no organised army and no centre

10 Callwell, *Small Wars*, pp. 40, 42, 146-49.

11 Callwell, 'Lessons Learnt' p. 362.

12 Callwell, *Small Wars*, pp. 26, 40

13 Tim Moreman, *The Army in India and the Development of Frontier Warfare, 1849-1947* (London: Macmillan, 1998), p. 53; idem, 'The British and Indian Armies and North-West Frontier Warfare, 1849-1914', *Journal of Imperial and Commonwealth History* 20, 1991, pp. 35-64; idem, 'Small Wars and Imperial Policing: The British Army and the Theory and Practice of Colonial Warfare in the British Empire, 1919-39', *Journal of Strategic Studies* 19, 1996, pp. 105-31.

sanctioned by the War Office Intelligence Department, *Small Wars* was, to quote the preface to the third edition by the Chief of the General Staff, 'recommended to officers as a valuable contribution on the subject... But it is not to be regarded as laying down inflexible rules for guidance, or an expression of official opinion on the subjects of which it treats'.¹⁴ Yet, Callwell was required reading at the Staff College until at least the appearance of Charles Gwynn's *Imperial Policing*, in 1934, and also one of the texts recommended for preliminary reading for entrants to the RAF Staff College throughout the 1920s. Callwell's influence is also evident in the discussion of the drives by mobile columns included in the first true official manual of counter-insurgency, *Notes on Imperial Policing*, largely compiled by Gwynn, which also appeared in 1934.¹⁵

No precise set of principles

Callwell did not offer a precise set of principles to encapsulate his approach to small wars such as those put forward by some of his successors such as Gwynn and Thompson. Callwell's method of deriving lessons from practical examples, however, was certainly a significant influence on them. It might be added that no comparable study of colonial warfare was produced by any other nineteenth century soldier with the possible exception of the Dutch officer Klaas van der Maaten, but his three-volume study in 1896 dealt only with the Dutch experience in the East Indies and was ignored in the Dutch official manuals.¹⁶

In turn, Callwell also had a profound influence on the development of small wars theory in the US Marine Corps. The pages of the *Marine Corps Gazette* in the inter-war period have repeated references to Callwell and all the leading Marine authors at this time, such as Harold Utley, Merritt Edson and Samuel Harrington, were familiar with *Small Wars*. Utley's seminal articles, *Tactics and Technique of Small Wars* in the *Gazette* in 1931-33 began by citing Callwell's definition of small wars while Harrington's influential article in 1921, *Strategy and Tactics of Small Wars*, took 22 of his 45 historical examples directly from

Callwell. Utley, of course, was the principal author of the *Small Wars Manual* of 1935 and the latter follows the Callwellian method of deriving lessons from examples. The 1940 edition, largely fashioned by Edson, removed many of the historical examples but retained most of the references to Callwell. It should be stated, however, that Callwell's contribution to Marine Corps doctrine was largely one of methodology and of confirmation of those lessons Marine theorists had detected in their own experience in areas like Haiti, Nicaragua and the Dominican Republic.¹⁷

Gwynn's *Imperial Policing*

Elements of Callwell's empirical approach have continued to define the parameters of British counter-insurgency. However, if Callwell was perceived to be losing his

Many British soldiers experienced guerrilla warfare during the Second World War by promoting it rather than countering it

relevance to contemporaries by the 1930s then there was Gwynn's *Imperial Policing* in 1934 and also Hugh Simson's *British Rule and Rebellion* in 1937. The product of Gwynn's tenure as commandant of the Staff College between 1926 and 1930, *Imperial Policing* was based on a number of case studies such as Amritsar, the Moplah Rebellion in India's Malabar region in 1921, and the revolt on

14 Callwell, *Small Wars* (3rd edn., London: HMSO, 1906), p. 4.

15 Allan English, 'The RAF Staff College and the Evolution of British Strategic Bombing Policy, 1922-29', *Journal of Strategic Studies* 16, 1993, pp. 408-31; *Notes on Imperial Policing* (London: HMSO, 1934), pp. 17-19.

16 Jaap de Moor, 'Colonial Warfare: Theory and Practice: The Dutch Experience in Indonesia, 1816-1949', Paper presented to the Dutch-Japanese Symposium on the History of Dutch and Japanese Expansion, Tokyo and Kyoto, October 1989; idem, 'War Makers in the Archipelago: Dutch Expeditions in Nineteenth Century Indonesia', in Jaap de Moor and H. L. Wesseling, eds., *Imperialism and War* (Leiden: Brill, 1989), pp. 50-71.

17 Samuel Harrington, 'The Strategy and Tactics of Small Wars', *Marine Corps Gazette* 6, 4, 1921, pp. 474-91; *ibid.*, 7, 1, 1922, pp. 84-93; Harold Utley, 'An Introduction to the Tactics and Techniques of Small Wars', *Marine Corps Gazette* 16, 5, 1921, pp. 50-53; *ibid.*, 18, 2, 1933, pp. 44-48; *ibid.*, 18, 3, 1933, pp. 43-46; Keith Bickel, *Mars Learning: The Marine Corps' Development of Small Wars Doctrine, 1915-40* (Boulder, CO: Westview, 2001), pp. 137, 226; Ronald Schaffer, 'The 1940 Small Wars Manual and the Lessons of History', *Military Affairs* 36, 1972, pp. 46-51.

Cyprus in 1931. Gwynn laid down four principles of imperial policing that were sufficiently sound to be fundamental to the post-1945 British approach to more politically motivated insurgency. It should be noted, however, that, in keeping with Callwell's approach, these were drawn from experience and generally flexible in practice. These four principles were firstly, the primacy of the civil power; secondly, the use of minimum force; thirdly, the need for firm and timely action; and, fourth, the need for co-operation between civil and military authorities.¹⁸

Gwynn's principles responded to the realities of the experience since 1919. While Gwynn recognised that propaganda was a weapon in the hands of the insurgent, however, he still favoured collective punishments and saw little need to address the grievances of an insurgent population. Nor did Gwynn choose to describe the campaign in Ireland – a failing also of Simson – although, paradoxically, he did recommend reading memoirs by IRA members as throwing 'an instructive light on the psychology of irregular forces'.¹⁹ The influence of Gwynn is manifest in the official manual issued in January 1934, *Notes on Imperial Policing*, later supplemented by *Duties in Aid of the Civil Power* in 1937. Indeed, Gwynn may have written the manual, which identified six principles of military action: provision of adequate forces; the necessity for offensive action; co-ordinated intelligence under military control; efficient 'inter-communication'; mobility; and security measures, by which was meant care to preserve secrecy as to military movements. Primarily, however, the manual dealt with the military minutiae of cordons, searches and drives as well as spelling out the nature of martial law at length. As might be expected, therefore, the

manual did not address wider political issues beyond differentiating between general unrest and 'a more highly organised opposition'.²⁰

Simson, who had been the British military attaché in Japan from 1930 to 1932, made some limited reference to Ireland but primarily based his book on his experiences as Brigadier General, General Staff (BGS) during the first phase of the 'Arab Revolt' in Palestine between 1936 and 1939. He correctly identified the growing politicisation of what he characterised as 'sub-war', with terror tactics and propaganda utilised to undermine the police and to wage a political-psychological campaign against government. He suggested, therefore, that an equally sophisticated political response was required with co-ordination of civil, military and police agencies, especially in the matter of intelligence. He still regarded martial law, however, as both a viable and desirable option.²¹ Much more clearly related to the experience in Ireland was Major B.C. Denning's article in *Army Quarterly* in 1927, *Modern Problems of Guerrilla Warfare*. Like both Gwynn and Simson, Denning recognised that propaganda had become a weapon 'which draws blood upon the home front of the great power'. Consequently, security forces must display restraint despite the advantages thus conceded to their opponents. Denning, however, did not countenance making political concessions to insurgents.²²

Application of certainties

Generally, in practice, as perhaps suggested in the political limitations of Gwynn, Simson and Denning, British soldiers much preferred the application of the certainties of martial law. Nonetheless, entrusting primacy to the civil authorities and the primary role in meeting initial violence to the police rather than the military did often help prevent escalation and joint army and police headquarters and closer co-ordination of civil, police and military responses does appear to have emerged particularly in the Tharrawaddy revolt in Burma in 1930-32.²³ The development of techniques in Burma was echoed in a more purely military context by some continuing work on hill war-

18 Charles Gwynn, *Imperial Policing* (London: Macmillan & Co, 1934), pp. 10-33.

19 Ibid., p. 9.

20 *Notes on Imperial Policing*, op cit.

21 H. J. Simson, *British Rule and Rebellion* (Edinburgh and London: William Blackwood & Sons, 1937).

22 B. C. Denning, 'Modern Problems of Guerrilla Warfare', *Army Quarterly* 13, 1927, pp. 347-54.

23 Tom Mockaitis, *British Counterinsurgency, 1919-60* (Basingstoke: Macmillan, 1990), pp. 38-40, 80-83, 154-56.

fare, which had arisen from the seemingly perennial operations in Waziristan for much of the 1920s and 1930s. Hill warfare was even included on the syllabus of the Royal Military College, Sandhurst after the First World War, *Notes on Frontier Warfare* being compiled for use at the college in 1922. Sir Andrew Skene's *Passing It On: Short Talks on Tribal Fighting on the North West Frontier*, was published as a handy guide for officers in 1932 and rapidly went through four editions within seven years. Meanwhile, changes wrought by technology such as the introduction of airpower and light tanks were recognised in the *Manual of Operations on the North-West Frontier of India*, produced in India in 1925 and revised as *Frontier Warfare (Army and Royal Air Force)* in 1939. During the Second World War, moreover, a Frontier Warfare School was opened at Kakul in 1941 and certainly frontier lessons were to prove of some value to British officers after 1945, especially those serving in South Arabia and the Radfan in the early 1960s.²⁴

Turning to the post-1945 period, many British soldiers had experienced guerrilla warfare during the war years in terms of promoting it rather than countering it in response to German occupation of Europe and the Japanese occupation of South-east Asia. In most respects, the ideas of men like Order Wingate – like T.E. Lawrence before him – belong more properly to the development of the theory of insurgency than to counter-insurgency for all that Wingate had originally operated with the Special Night Squads in opposition to the Arab Revolt. But former members of the Special Air Service were instrumental in formulating the policy of the British Military Mission in Greece in 1946 as well as in response to the first experience of the new-style politicised insurgency in Palestine. Lessons from Greece and Palestine were then applied to Malaya though, as is well known, the response to communist insurgency in Malaya was by no means instantly effective.²⁵

PHOTO BRITISH CROWN COPYRIGHT/MOD



Malayan Emergency, 1956. Gunners of 25 Regiment Royal Artillery, with their 25 pounder gun/howitzer, Fort Iskandar

Lessons of Malaya

The lessons of Malaya were enshrined in a new manual overseen by Gerald Templer but written largely by Walter Walker, *The Conduct of Anti-Terrorist Operations in Malaya* (known as ATOM). Published in July 1952, it was partly based on the syllabus of Walker's Training Centre as well as two wartime pamphlets, MTP Nos. 51 and 52 issued to the British 14th Army in Burma in 1944. Some 6,000 copies had been distributed on publication and regular courses were begun for all units from August 1952. In turn, ATOM was to form the basis for *A Handbook of Anti-Mau Mau Operations*, issued in Kenya in 1954, as well as being published in two more Malayan editions in 1954 and 1958.²⁶

24 Moreman, 'Small Wars and Imperial Policing', pp. 105-31.

25 Tim Jones, *SAS: The First Secret Wars. The Unknown Years of Combat & Counter-insurgency* (London: I. B. Tauris, 2005); idem, *Post-war Counterinsurgency and the SAS, 1945-52* (London: Frank Cass, 2001); idem, 'The British Army and Counter-guerrilla Warfare in Transition, 1944-52', *Small Wars and Insurgencies* 7, 196, pp. 265-307; idem, 'The British Army and Counter-guerrilla Warfare in Greece, 1945-49', *ibid.*, 8, 1997, pp. 88-106.

26 Ian Beckett, *Modern Insurgencies and Counter-insurgencies* (London: Routledge, 2001), p. 103.

Moreover, the Malayan lessons were enshrined by Robert Thompson, a former RAF liaison officer with the Chindits, who was assistant commissioner for labour and Chinese affairs in Perak when the emergency was declared. Thompson had helped establish Ferret Force, the forerunner of the revived SAS, and became the civil staff officer to the first Director of Operations, Harold Briggs, going on to be co-ordinating officer (security) in 1955, deputy secretary of defence in 1957 and, in 1959, permanent secretary for defence. In what became known as the 'five principles', Thompson outlined the requirements for successful counter-insurgency as the need for government to have a clear political aim; to function within the law; to establish an overall plan, whereby all political, socio-economic and military responses were co-ordinated; to give priority to the elimination of political subver-

five principles were only widely made known outside the British army with the publication of *Defeating Communist Insurgency* in 1966.

Doctrinal emphasis

Again, as with other British theorists of counter-insurgency, caution needs to be exercised as to the impact of Thompson and the Malayan model for, as both Tom Mockaitis and David Charters have pointed out, the army suffered both from what Mockaitis called historical amnesia and Charters an absence of an institutional memory.²⁹ The army did seem to have to keep relearning the same lessons through the era of the wars of national liberation in the 1950s and 1960s. Indeed, Richard Clutterbuck remarked on the penchant for 'nostalgic' Second World War-style large-scale sweeps in Malaya.³⁰ The doctrinal emphasis remained heavily slanted towards conventional operations in central Europe in the 1970s and 1980s. On the other hand, where the army did focus on counter-insurgency, it was the Malayan model that caught its attention, hence the critique of what appeared the traditional approach mounted by Frank Kitson whose *Low Intensity Operations*, published in 1971, attracted much controversy.

Following his service in Kenya, Kitson had moved to Malaya during the latter stages of the emergency and then to Oman, where he participated in the defeat of insurgents on the *Jebel Akhdar* in 1959. Kitson then served on Cyprus from 1962 to 1964, experiencing UN peace-keeping operations, and wrote *Low-intensity Operations* while a Ministry of Defence-sponsored defence fellow at the University of Oxford from 1969 to 1970.³¹ When it was published, Kitson was commanding 39 Infantry Brigade in Belfast.

Kitson's starting point was that, like other major armies, the British trained mostly for conventional warfare when the majority of its operations since 1945 had been in some form of low-intensity conflict. Kitson therefore believed it as important to train and educate the army for counter-insurgency as for conventional war. Kitson's analysis of the nature of insurgency itself differed little from that of

Insurgencies are by no means pre-destined to succeed

sion; and to secure the government's base area before conducting a military campaign. Implicit within the five principles was Thompson's belief in the primacy of the police over the military while, in terms of military operations, Thompson stressed the need for small-unit operations to meet and defeat the insurgents in their own element.²⁷ Subsequently, Thompson headed the British Advisory Mission to South Vietnam (BRIAM) between September 1961 and March 1965.²⁸ Ironically, though encapsulating the British experience and method, Thompson's

27 Robert Thompson, *Defeating Communist Insurgency. Experiences from Malaya and Vietnam* (London: Chatto & Windus, 1966).

28 Ian Beckett, 'Robert Thompson and the British Advisory Mission to South Vietnam, 1961-65', *Small Wars and Insurgencies* 8, 197, pp. 41-63; James McAllister and Ian Schulte, 'The Limits of Influence in Vietnam: Britain, the United States and the Diem Regime, 1959-63', *ibid.*, 17, 2006, pp. 22-43.

29 David Charters and Maurice Tugwell, eds., *Armies in Low-intensity Conflict. A Comparative Analysis* (London: Brassey's, 1989), pp. 169-250; Mockaitis, *British Counter-insurgency*, pp. 180-91; *idem*, 'The Origins of British Counter-insurgency', *Small Wars and Insurgencies* 1, 190, pp. 209-25.

30 Beckett, *Modern Insurgencies*, p. 98.

31 Frank Kitson, *Low Intensity Operations. Subversion, Insurgency, Peace-keeping* (London: Faber & Faber, 1971).

other theorists of counter-insurgency such as Thompson and merely reflected evolving British practice. Kitson's suggested response to insurgency, however, differed considerably from Thompson's in terms of the relationship between army and police. Kitson argued that the police were usually the first target for insurgent attack and, in effect, the army frequently had to rebuild the intelligence organisation anyway. It would be better, therefore, to train army officers in advance to take early control of intelligence operations, since the army was the primary user of intelligence. Coupled with Kitson's call for a radical overhaul of the army's training with regard to counter-insurgency – he also wanted a permanent corps of indigenous 'trackers' – the issue of military primacy aroused particular controversy primarily because the book's publication coincided with the escalation of the 'Troubles'. Thus, in some quarters, Kitson found himself depicted quite unjustly almost as a potential military dictator, particularly by one left-wing French journalist who claimed that Kitson had been sent to Belfast as a 'testing ground' for his theories. In reality, Kitson had little opportunity to implement his idea outside of his own brigade area.

Kitson's approach

In the longer term Kitson was more successful. The manual, *Land Operations Volume III Counter-Revolutionary Operations* which replaced the 1963 edition of *Keeping the Peace* in 1969, stressed much of the accumulated experience though focusing heavily on Malaya and markedly skating over urban situations such as Palestine, Cyprus and Aden though it did stress the importance of intelligence and that it should be centrally controlled. The 1977 edition reflected more of Kitson's approach, especially his flexibility, which freed the army from its fixation on Malaya. Kitson's influence was seen in a greater willingness to study campaigns

other than Malaya such as the important Dhofar campaign in Oman between 1965 and 1975, which like Walter Walker's outline campaign plan for the Confrontation between Malaysia and Indonesia in 1962 saw a classic operational approach

to counter-insurgency in the now established pragmatic British tradition in the campaign plan drawn up by John Watts in 1970.

At Sandhurst in the mid 1980s and early 1990s, the late John Pimlott and others also produced what are sometimes referred to as the Pimlott principles, but which was in reality an analytical framework for comparing different approaches to counter-insurgency by stressing six areas required for success, namely the recognition of the political nature of insurgency, the requirement for co-ordination of the military and civil response; the need to ensure co-ordination of intelligence; the separation of the insurgents from their base of popular support either by physical means or by a government campaign designed to win the allegiance of the population; the appropriate use of military force; and long-term reform addressing those political and socio-economic grievances that have contributed to the insurgency in

PHOTO C. CROOK



A Twin Pioneer shuttles Gurkhas into a forward area during the Indonesian Confrontation

order to ensure that it does not recur. The *Army Field Manual Volume V. Operations Other Than War*, published in 1995 begins significantly with a quotation from Kitson and also outlines six principles which should look somewhat familiar: requirements for political primacy, co-ordinated government machinery, intelligence and information, separation of the insurgents from support, neutralisation of the insurgents, and longer-term post-insurgency planning. Kitson and Thompson together remain, too, significant influences on American counter-insurgency theory.³²

'Minimum force' called into question

In following its particular approach to counter-insurgency, more often than not, the British army was much more successful than other armies in meeting the challenges they faced after 1945 but, of course, this was not always the case. Indeed, the urban environment posed more difficult problems for the army in campaigns such as that in Cyprus between 1955 and 1959, Aden between 1963 and 1967 and Northern Ireland after 1969 precisely because of the greater proximity of the modern media. As Raffi Gregorian has reminded us, the covert 'Claret' operations mounted into Indonesia during the Malaysian Confrontation between 1962 and 1966, would probably not have been possible anywhere else.³³ Moreover, the idea of minimum force, which has certainly been central to the theory of British counter-insurgency since Gwynn, has been called into question with particular respect to the campaign

against the Mau Mau in Kenya. John Newsinger and Tom Mockaitis entered into a debate on this issue in 1992 and, more recently, the two similar books were published by a British scholar, David Anderson, and an American, Caroline Elkins, going over much the same ground.³⁴ In a sense it depends what you mean by minimum force in the contemporary era, but what matters is that the security forces act within the bounds of legality, which may imply a raft of emergency regulations provided those extended boundaries are widely publicised and understood. In fact, liberal democracies generally need to tread the thin line in counter-insurgency between imposing appropriate security measures and impinging upon the democratic rights of their citizens and it is undoubtedly difficult for democratic societies to eradicate insurgency altogether but violence may be reduced to what might be regarded as an acceptable level to use a famous remark of Reginald Maudling about Northern Ireland in 1971.³⁵

No universal blueprint for success

There is no universal blueprint for success in what remains a most difficult form of conflict to counter. Yet, insurgencies are by no means pre-destined to succeed though it was the case that the balance shifted to some extent towards insurgent groups in the period of European decolonisation between the 1940s and 1960s. Thus, there have been many successes for armed forces though, on average, the mean duration of successive counter-insurgency campaigns since 1945 has been nine years.³⁶

Certain principles of counter-insurgency have emerged, however, of general applicability. It must be said that most of those principles have been a product of British experience and, therefore, it does highlight the distinctive, original and lasting contribution to this form of warfare made by British theorists like Callwell, Gwynn, Thompson and Kitson. Indeed, this particular British way in warfare has been substantially more significant than any alternative way of warfare encapsulated by Julian Corbett and Basil Liddell Hart. ■

32 Beckett, *Modern Insurgencies*, pp. 225-26.

33 Raffi Gregorian, 'Claret Operations and Confrontation, 1964-66', *Conflict Quarterly* 11, 1991, pp. 46-72; idem, 'Jungle Bashing in Malaya: Towards a Formal Tactical Doctrine', *Small Wars and Insurgencies* 5, 1994, pp. 338-59.

34 John Newsinger, 'Minimum Force. British Counter-insurgency and the Mau Mau Rebellion', *Small Wars and Insurgencies* 3, 1992, pp. 47-57; Tom Mockaitis, 'Minimum Force: British Counter-insurgency and the Mau Mau Rebellion: A Reply', *ibid.*, 3, 1992, pp. 87-89; David Anderson, *Histories of the Hanged. The Dirty War in Kenya and the End of Empire* (New York: Norton & Co, 2005); Caroline Elkins, *Imperial Reckoning. The Untold Story of Britain's Gulag in Kenya* (New York: Henry Holt & Co, 2005).

35 Beckett, *Modern Insurgencies*, p. 230. See also Rod Thornton, 'The British Army and the Origins of Its Minimum Force Philosophy', *Small Wars and Insurgencies* 15, 2004, pp. 83-106.

36 David Hossack, *Historical Analysis of Terrorist Campaigns with Observations on Current Operations in Iraq* (Salisbury: Policy and Studies Department, Defence Science and Technology Laboratory, 2004).

British Counter-Insurgency Doctrine and its Development since 2001

Since 1890 the United Kingdom has produced counter-insurgency (COIN) doctrine. By the 1990s it appeared that this kind of operations had become 'history' and subsequently doctrinal work ceased. International events from 2001-2007 have shown that this belief was mistaken, but the resumption of doctrinal thinking has been erratic. Previous experience has not been utilized. How did the UK respond to the evolving security environment? What is the relation between a rapidly changing doctrinal organization structure and the cooperation between UK and US Forces? The present British COIN team intends to publish a new manual in 2008.

D.F. Hazel MA*

The United Kingdom has produced counter-insurgency (COIN) doctrine since the 1890s¹ and has published a considerable body of work, both official and unofficial, related to this subject over the last 55 years. However, by the 1990s it appeared unlikely that the British Army would ever again conduct COIN operations and all further work ceased. The events of 2001-2007 have shown that this belief was mistaken, but the resumption in doctrinal thinking has been erratic and has not taken advantage of previous experience.

The Changing Nature of COIN

This article outlines how the UK has responded to the changing security environment and

places these within the context of a rapidly evolving doctrinal organisation structure. It then analyses how COIN doctrine developed between 1995 and the appearance of a new manual in early 2008. British COIN development during this period was protracted and difficult, characterised by historical complacency, over-confidence in existing doctrine, and bureaucratic disputes that impeded a prompt response to the challenges posed by emerging insurgencies within Afghanistan and Iraq.

The publication of the new 2008 COIN manual marks a turning point and provides the basis for the development of future doctrine by a new generation of theorists with first-hand experience of countering global insurgency.

The British approach to doctrinal development

Before 1993 most British military doctrine was written in an ad hoc fashion by talented individuals or by small teams brought together for specific purposes. From 1993 until its disbandment in 2006 the Directorate General of Development and Doctrine (DGD&D) at

* The author was raised in Malaya during the 1950s and has a long-standing interest in counter-insurgency. He holds a BSc in International Politics and an MA in War Studies. He served as an officer in the British Army and took part in operations against Iraq in 2003 serving with a psychological operations unit. Since then he has worked for the British Ministry of Defence as a land warfare analyst and was part of a small team that produced a classified study on the lessons of the Iraq occupation.

¹ Colonel Charles Callwell, *Small Wars: their Principles and Practice* (London 1896).



PHOTO ROYAL NAVY, P. BARROW

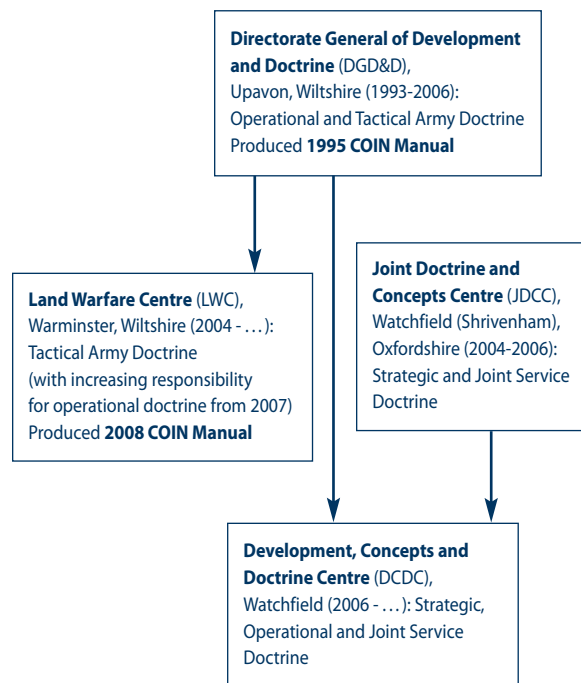
Basra International Airport is put onto a high state security alert with a suspected IED (Improvised Explosive Device) in a car near the airport

Upavon on Salisbury Plain in southern England was the UK's only major doctrine centre. DGD&D produced a wide range of manuals and papers relating to tactical, operational and strategic doctrine for the British Army, including counter-insurgency doctrine.

However, in 2004 its tasks were divided, with strategic and joint service doctrine becoming the responsibility of the Joint Doctrine and Concepts Centre (JDCC) at Watchfield (near Shrivenham). This centre wrote high-level doctrine for all three armed services, but lasted a mere two years before being merged into a new organisation. At the same time it was decided to move Army tactical doctrine to the Land Warfare Centre (LWC) at Warminster. This organisation has become increasingly important and produces the Army's latest COIN doctrine.

It was decided in late 2005 to merge DGD&D and JDCC in April 2006 to create the Development Concepts and Doctrine Centre (DCDC). This was arguably most unfortunate as the move was highly unpopular with the Army and very disruptive, with the result that urgent doctrinal work was suspended. DCDC has become responsible for all Army operational doctrine as well as the strategic doctrine work of JDCC, but it has not proven particularly successful in practice and this has led the Land Warfare Centre to wrest responsibility for COIN doctrine away from DCDC.

British Doctrine Centres 1993-2008



The Joint Doctrine and Concepts Centre (JDCC) also produced a manual of doctrinal relevance to COIN in 2004, *The Military Contribution to Peace Support Operations*, which was based on the lessons of the Balkans experience and replaced the earlier *Wider Peacekeeping* manual.

After the formation of the Development, Concepts and Doctrine Centre (DCDC) in 2006, that organisation also became involved in COIN and produced a Joint Doctrine Note on *Countering Irregular Activity*, perhaps one of the most unreadable doctrinal publications of recent years. Unfortunately, DCDC's attempts to take charge of writing a new counter-insurgency doctrine were only partially successful and delayed work on the new COIN manual that is now nearing completion. Early in its existence DGD&D started work on an over-arching five-part manual intended to introduce the British forces to the operational level of war. This was published as Army Doctrine Publication (ADP) *Operations*, which was completed between 1994 and 1998. Concurrently Brigadier Gavin Bulloch wrote

a new counter-insurgency manual during 1994. This was completed the following year under the title *Counter Insurgency Operations (Strategic and Operational Guidelines)* and was based on an enormous amount of experience. The author had served against EOKA in Cyprus and against the IRA in Northern Ireland, and the manual was firmly based on wide historical knowledge of Britain's many post-war campaigns in Africa, Asia, the Middle East and Europe. Armed with this experience Bulloch established a series of principles that have underpinned recent British COIN thinking.

The British principles of COIN, 1994-2007

- Ensure political primacy and political aim
- Build coordinated government machinery (*within the UK to manage the inter-governmental response to insurgency*)
- Develop intelligence and information
- Separate the insurgent from his support
- Neutralise the insurgent
- Plan for the long term

From: *Counter Insurgency Operations* (1995)

These principles are in fact derived from earlier UK works dating back as far as 1977. In true Clausewitzian fashion, the first principle – the political aim – is regarded as the most important, with the others all being of equal status. The British see insurgency as essentially a civilian problem and hence place considerable emphasis on civil administration, on intelligence and on planning for the long term in order to produce a stable and secure society. The role of the civilian authority is paramount and this explains their preference for police primacy, with support by the Army. Despite popular belief that the British are all about 'hearts and minds' and the use of minimum force (and there is some truth in that) neither of these actually feature as British COIN principles. It would be more accurate to appreciate that these tenets imbue all the thinking about the British approach to COIN and they reflect the British approach to policing rather than military operations.

Wider peacekeeping

Having produced a comprehensive manual to deal with counter-insurgency its wide distribution to units and incorporation into Army training might reasonably have been expected. However, with the end of the Northern Ireland Troubles in 1995 and the new wars in the Balkans, attention instead turned to the pressing issue of peacekeeping and peace enforcement. The publication of *Wider Peacekeeping* in 1994 led to a hiatus in doctrine for low intensity operations, because it was increasingly assumed that the future mostly lay in peace support missions. Consequently much effort was spent on developing peacekeeping doctrine, to the extent that it became a dogma that this represented the Army's future main effort. One significant effect was that the Army decided not to issue Bulloch's new counter-insurgency manual and that all further work on COIN doctrine was suspended after 1995. At senior level there was a general belief that COIN was now irrelevant, despite the pattern of post-1945 operations.

By the late 1990s COIN was seen by the Army hierarchy as being of purely historical interest, especially since, with the end of the Northern

PHOTO MOD PRESS INFORMATION CENTRE, C. HARGREAVE



Basra, Iraq, 2005. A Chinook lands to pick up the Air Reaction Force (ARF) on a routine vehicle check point patrol. The British troops supported the Iraqi elections by providing security on an outer cordon which was manned by the Iraqi Police

Ireland campaign, it was very difficult to visualise a situation where the British would again face such a challenge. It was anticipated that any future operations outside the NATO area would either be peace support (probably under the aegis of the United Nations) or short, intensive non-combatant rescue operations to extract Western civilians from countries such as Liberia. Neither type of operation would require traditional COIN skills.

ADP Operations

Instead attention turned to the question of updating Army Doctrine Publication (ADP) *Operations*, the British Army's operational guide to fighting wars. The British Army had really only started thinking about adopting the operational level of war from the late 1980s and there was some resistance to what was seen as a foreign concept.

However, by the late 1990s understanding of the operational level idea had taken hold and this gave rise to a belief that what was really needed was a new doctrine that would allow the British Army to achieve its ultimate intellectual goal – the decisive defeat of the Wehrmacht in the manoeuvre battle. The defeats of 1940 and the problem of beating the Germans in the desert and North West Europe have remained deeply embedded in the Army's corporate consciousness and much effort was therefore placed in producing a doctrinal manual that would allow the British finally to beat Rommel at his own game.² The second addition of ADP *Operations* appeared at the end

of 2004, just missing operations against the Iraqi Army, at a time when effort might have been better spent assessing the lessons of the expanding insurgency.

The other curious event in this period is the victory in Northern Ireland. It became increasingly clear after 1995 that the IRA had effectively lost its campaign to force the British out of the Six Counties and to merge the north with the Republic of Ireland. The British achieved a victory of sorts in their counter-terrorist campaign by offering the nationalists a degree of political power and seducing them with status, position and money, without actually agreeing to their main political demands.

This was a typically British compromise that seems to have been successful in ending the campaign and which is now seen as a potential model for divided countries like Iraq.

The British Army amassed great experience in Northern Ireland, so it is strange that there was no systematic study of the lessons of Operation Banner (the name given to operations in Northern Ireland from 1969 onwards) until 2006 and that these were not formally incorporated into doctrinal thinking until the COIN manual was rewritten in 2007.

British COIN doctrine in the Middle East

It is now clear that the British failed to make effective use of their previous wide experience during the first 5 years of the present century. Despite almost 60 years of success (and occasional failure), the British Army was not fully prepared for the challenges of Afghanistan and Iraq. There are several possible reasons for this.

The Army assumed that its past experiences meant that it fully understood counter-insurgency. Generations of officers had been educated about Malaya and had experienced Northern Ireland. That was believed to be sufficient, but in practice this actually proved to be a fundamental error because it gave rise to expectations about the nature of operations and the necessary response that were not necessarily borne out in practice.

² After 1945 there were essentially two British Armies: the British Army of the Rhine (BAOR) in Germany, which was dedicated to slowing a Soviet armour advance and the rest of the field army that was engaged in counter-insurgency, expeditionary and peacekeeping operations around the world. Only in 1990-91 did the two combine with the deployment of 1 (UK) Armoured Division from Germany to Kuwait. BAOR effectively based its military posture on that of the Wehrmacht in 1944-45. Faced with overwhelming numerical superiority it relied on superior equipment and training (for example, the *Chieftain* tank was essentially an updated *Tiger* intended to inflict attrition at long range on the Soviet medium tanks). BAOR was to mount a fighting withdrawal across northern Germany to create the necessary pause before tactical nuclear weapons were employed. In no sense was it a manoeuvrist army like the Bundeswehr and this became obvious in the rather formal and highly pre-planned advance across the Kuwaiti desert during Operation Granby in 1991. Only during the 1990s did the British begin to take the concept of manoeuvre warfare seriously, at the very time when their heavy assets for doing so were in marked decline.

Issue of the 1995 COIN manual

Secondly, the British operation in Sierra Leone in 2001 was deceptively successful, although given that the enemy was a ragtag army interested in criminal gain rather than political ideology, this is perhaps not surprising. As a result of this operation the 1995 counter-insurgency manual was finally issued to the Army in very limited numbers in 2001.

The Army believed this the manual to be entirely satisfactory and require no further development. The manual was subsequently issued to units deployed in Iraq on Operation Telic (the codename for the British operation in support of Operation Iraqi Freedom) once the security situation began to decline from 2004.³



PHOTO ROYAL ARMY

Operation Telic, Iraq. Briefing about current mine-clearing duty

These shortcomings were compounded by the nature of the operations to which Britain was committed after the 9/11 attacks of 2001. British forces played an active role in late 2001 and early 2002 in overthrowing the Taliban regime in Afghanistan, but were subsequently largely withdrawn.

It was only in 2006 that a brigade-sized force was sent back to Afghanistan to conduct peace support operations in order to help reconstruct the country. Indeed, at the time of the announcement the British Defence Secretary, John Reid, stated that he hoped that it would be unnecessary for British forces to fire a single shot. Instead they have found themselves involved in an intense COIN campaign that has been officially described as being the

most serious fighting that the British Army has experienced since the Korean War. Existing COIN doctrine, which was intended for a rather different form of low intensity operation, has not really proven as appropriate as anticipated.

COIN doctrine and practice

Similarly, in Iraq, British forces have engaged in operations that do not fully match existing doctrine. After the success of the initial invasion the British Army found itself occupying the southern four provinces of Iraq. British politicians believed that the local people would welcome them and they rather naively expected the Army would operate purely in a low-key security role to conduct a form of stability operation.⁴

It soon became clear to the Army that this was not the case and that they faced a massive security problem. The difficulty has been that the UK and its allies never deployed forces in the necessary strength to conduct COIN effectively and it was politically difficult for the British government to even admit the existence of an insurgency. It is also noteworthy that senior British commanders, rather than employing the official principles embodied in the 1995 COIN manual, preferred to look back to Malaya and to use the so-called Thompson Principles instead.⁵ The result was a period of uncertainty in the implementation of British COIN doctrine.

- 3 Operation Telic 1 was the codename assigned by the MoD to the operation that led to the occupation of Iraq. Subsequent roulements of troops from July 2003 onwards have been designated Telic 2, 3, etc (now up to Telic 9). Apart from Telic 1 and 2 each Telic has lasted around 6 months. Telic is allegedly an Arabic word, but the popular belief in the armed forces was that it really stood for 'Tell Everyone Leave Is Cancelled'.
- 4 The extent to which the British political and military leadership deceived itself about the likely Iraqi reaction to occupation is summarised in Jonathan Steele, 'Why occupying Iraq was doomed from the start', in *The Guardian*, 21 January 2008 and in his book *Defeat: Why we lost Iraq*, (London, 2008).
- 5 This point came out during interviews with senior officers during the DGD&D study *Operation Telic 2-5: Stability Operations in Iraq* (2006). This was produced for internal UK MoD use only and has not been published. A copy is held by the Netherlands Institute of Military History and is available to military and civilian personnel with security clearances. One issue that requires exploration is the extent to which senior officers conducting campaigns remain influenced by the doctrine that they were taught in their 20s. In educational theory it is recognised that students tend to remember what they are first taught and often find it difficult to update their knowledge base to reflect subsequent developments.

A failure of strategic understanding?

The extent of this confusion is perhaps underlined by the strategic failure of the United Kingdom to understand the nature of the Iraq conflict. Despite the events of 9/11 and the subsequent Afghanistan operations, the British government found itself in a difficult domestic position. While full support was given to the US Global War on Terror, it felt forced to pretend that the insurgency and terrorism was unconnected with the British invasion of Afghanistan and Iraq.

The level of domestic political opposition to the war in Iraq, particularly among members of the Labour Party and the British Muslim population, made it important to portray Iraq as 'liberation' and to deny that there was any real popular opposition to the British presence in the country. Attacks were blamed on Former Regime Loyalists and on criminal elements. In effect there was a political refusal to admit that there was a developing insurgency that had to be countered. Because the nature of insurgency was different from anything previously experienced it was difficult for both politicians and senior officers to grasp the nature of the challenge and to appreciate the situation clearly.

Although the UK had an appropriate COIN doctrine, that doctrine was not used correctly because of the different approach taken by Coalition commanders. The British have always placed great store on the need for a realistic and achievable political aim, a single combined plan that unites all military and civilian forces, and a unified leadership in which the Director of Military Operations has an intimate relationship with the political elite.

In Iraq this could not be achieved. There was increasing British doubt about the wisdom of the political aims being pursued by the American-led Coalition Provisional Authority and its lack of a workable plan, and considerable concern that there was very little British influence on the political leadership. For example, the British had already begun to organise defeated Iraqi military forces to work



under their control when they were faced with an order by Paul Bremer to disband the Iraqi Army, a decision with which the British Army was in complete disagreement, but which they had to obey.

COIN in Southern Iraq

The British could take comfort in the belief that what they faced in southern Iraq was much more an internal security problem, than the highly organised insurgency that confronted American forces further north. This was increasingly out of line with reality, but there is some truth in the idea that the power struggle in the south was essentially between different Shia factions, rather than aimed primarily at driving out the British or the Sunnis. This was just as well because the British decided to place the emphasis on stability and peace support operations, rather than on classic counter-insurgency. Indeed, it can be argued that the UK did not attempt to engage in classic COIN operations in the south of Iraq.



PHOTO ROYAL NAVY, W. A. BARRON

A squadron conducting flying patrols around the Southern Gas Oil Separation Plants (GOSP's) in the Ar Rumaylah oil fields, Southern Iraq

Difficulties of operating with the USA

A final factor that caused real difficulties for the British was the experience of working as junior partner to the USA in an operation of this type. In all past COIN campaigns the British had been the senior partner. Previous British experience of fighting alongside the USA had been almost entirely in major conventional conflicts such as World War II and Korea. Apart from the unpublicised use of some special forces and a military advisory team in Vietnam, the British had never fought alongside the US Army in an unconventional conflict. They found doing so an uncomfortable experience, because the American approach seemed to lack an understanding of COIN and they were perceived as being excessively wedded to firepower. This gave rise to military tensions between the two countries that have not yet fully subsided, although it is now clear that the US has embraced the need for a very different and subtler approach to defeat insurgency.

At the heart of the problem is perhaps the British tendency to compare their successful COIN experiences in Malaya and Dhofar with the apparent American failure in Vietnam. In reality this was a false comparison. The British have been very good at forgetting their own shortcomings in Palestine, Cyprus and Aden, or their own (successful) use of draconian measures in Kenya, while at the same time failing to recognise that the US largely defeated the insurgency in Vietnam, but was prevented from capitalising on that success. This has at times led to a tendency to lecture the Americans on the correct way of winning COIN campaigns without always fully understanding the nature of the conflict they are fighting in northern Iraq. The most notable example is perhaps Brigadier Nigel Alwyn-Foster's critique in the (US) *Military Review*, which appeared in late 2005.⁶

However, the levels of violence encountered went far beyond those normally seen in peace support operations and the COIN principles were actually more appropriate and thus have been employed as a means of containing, rather than defeating the problem.

The fading of British COIN skills

Another factor that became increasingly apparent from late 2003 onwards was that the tactical counter-insurgency skills that had been built up over 30 years in Northern Ireland had begun to fade.

By the start of 2004 there were few soldiers under the rank of major or sergeant that had first hand experience of fighting the IRA and other terrorist groups. The conflict in Northern Ireland had largely finished by 1995 and much of the feel for this sort of operation had disappeared as Service personnel left the Army. There was therefore an urgent need to greatly enhance operational training to deal with such threats.

⁶ See Brigadier Nigel Alwyn-Foster, 'Changing the Army for Counterinsurgency Operations', (US) *Military Review*, November-December 2005, pp. 2-16.



PHOTO MOD PRESS INFORMATION CENTRE, P. PUNTER

A routine foot patrol at a market in Basrah

On the other hand there is also some justice in the British belief that at times the Americans have ignored or snubbed their efforts to impart hard won information and techniques. US forces have sometimes dismissed British experience as being rooted in colonialism and have in particular rejected lessons from Northern Ireland on what appear to be emotional, rather than rational grounds. Nonetheless, the Americans on the whole have accepted British criticisms, not all of which have been justified, with remarkable tolerance.

British influence on US COIN development

This degree of over-confidence was perhaps encouraged by the obvious lack of a US counter-insurgency manual (and it seemed odd to British eyes that the USA had no doctrine for such operations). DGD&D supplied a great deal of assistance for the production of FMI3-07.22, the interim American COIN manual that appeared in late 2004, and this perhaps rein-

forced British complacency that, unlike the United States, they understood the nature of current COIN problems.

Ironically, although the Land Warfare Centre at Warminster was busy collecting information about operations in Iraq, there was no serious attempt to study the lessons of stability operations in Iraq until the early summer of 2005, when a small team was formed by DGD&D to examine the lessons to date.⁷ That team produced a study of operations that was in some ways quite critical of the British performance in southern Iraq.

Reluctance to revise British doctrine

It is therefore not surprising that there was considerable reluctance in some quarters to agree to the production of a new COIN doctrine for UK use. Certain senior officers felt that there was no need for an improved doctrine, while others were determined that their organisation would be the one to produce such a doctrine and were happy to block moves to create a new COIN doctrine team. This bureaucratic obstruction meant that although a DGD&D COIN team existed in late 2005, and some research was undertaken using the services of General Sir Rupert Smith, all

⁷ An initial study on Operation Telic 1 (the ground invasion of Iraq) was published in 2003, and a further study, *Operation TELIC 2-5* followed in 2006. No further work is currently being undertaken either on Operation Telic or on Operation Herrick (Afghanistan).

further work came to a halt in mid-2006 when funding was removed and personnel were reassigned. By doing this, the Ministry of Defence removed the only focal point that could collect and assimilate the lessons relating to counter-insurgency doctrine in Iraq and Afghanistan and for a period in late 2006 there was no serious research work going on at all. This led to a bitter internal debate over whether DCDC or the Land Warfare Centre should take the lead in writing a new COIN doctrine.

It is ironic that there should have been such reluctance within the army to rewrite the doctrine because there had been growing disquiet about the UK's ability to handle COIN from various quarters from mid-2004 onwards, including articles in various defence journals and newspapers. Perhaps the most detailed criticisms came from a former officer, Dr John Mackinlay, of the Department of War Studies at Kings College London. Dr Mackinlay published a short study called *Defeating Complex Insurgency* in 2005, together with a number of articles.⁸ These were highly critical of the British approach to COIN, which he felt was stuck in the 1960s, and this began to lead to internal debate within the Ministry of Defence.

This uncertainty was reinforced by a conference held in London in September 2005 between senior members of DGD&D and a group of American COIN and doctrine experts who wanted to know about the British approach. It became apparent from the comments of the Americans that they felt that the UK was being complacent about the nature of contemporary insurgency and, as a result, a study about British experiences was written and presented to audiences in the USA in December that year.

The British were also increasingly aware of the advances being made by the USA in COIN doctrine. There was contact with the US Marine Corps and the US Army about the new FM3-24 COIN manual and a proposal was made that the new manual should become a joint UK-US Army-USMC project.⁹ DGD&D was involved in commenting on its draft and thus became

increasingly aware that it was not enough to simply update the existing *Counter Insurgency Operations* manual. There was a sense of being left behind by the Americans and a feeling that urgent work was required, but all this was happening at the worst possible time, with the decision to disband DGD&D and merge its personnel into DCDC.

Producing a new UK COIN doctrine

It was initially expected that DCDC would take the lead in producing the new manual but, due to personality clashes within that organisation, the responsibility for writing it eventually fell to the Land Warfare Centre at Warminster. There were a number of false starts in 2006 but eventually, in early 2007, authority was given to make a start and a totally new COIN doctrine was written under the title *Countering Insurgency*. A small team under Brigadier Gavin Bulloch and Colonel Alex Alderson of the Land Warfare Centre was created to produce a fully updated COIN doctrine.¹⁰

This project has been in two stages. As an interim measure a revised and updated version of the existing 1995 manual was produced and distributed in early 2007 as an interim measure and work then started on a fundamental rewrite. This new COIN manual was completed in late October 2007 and, after some modifications, should be approved for distribution in February 2008. The manual is much more closely aligned to the sorts of very complex insurgencies and related irregular activities seen in countries such as Iraq, Somalia and Afghanistan and is more politically sophisticated than earlier incarnations. One of the major features of *Countering Insurgency* is that the British Army has approved a revised set of COIN principles.

8 John Mackinlay, *Defeating Complex Insurgency: beyond Iraq and Afghanistan*, Whitehall Paper No 64 (London, RUSI, 2005).

9 The UK and US undertook some work jointly in 2005-06, but the project foundered because of the lack of British personnel and because of the disruption caused by the decision to merge DGD&D into DCDC.

10 A more detailed examination of the process can be found in: Alexander Alderson, 'Revising the British Army's Counter-insurgency Doctrine', *Journal of the Royal United Services Institute*, Volume 152 No 4, August 2007, pp. 6-11.

The British principles of COIN 2008

- Political Primacy and Clear Political Aim
- Gain and Secure the Consent of the People
- Coordinated Government Machinery
 - a Comprehensive Approach
- Effecting Communication with the People
- Focused Intelligence
- Neutralise the Insurgent
- Plan for Longer Term Post-Insurgency Conditions

From: *Countering Insurgency* (2008)

As can be seen, there are many similarities with the earlier principles, but there are also some new aspects, such as Gain and Secure the Consent and Support of the People ('hearts and minds') and Effecting Communication. It is quite likely that the new *Countering Insurgency* manual will be revised again in the next 3 or 4 years. We should now expect an era of regular updates and the incorporation of lessons learned from current and emerging conflicts. Despite all the work that has gone into developing *Countering Insurgency* there are still a number of areas of unresolved issues.

Continuing areas of concern

The UK has yet to properly integrate its internal counter terrorism doctrine, known as CONTEST with its external counter-insurgency doctrine. Despite the calls for 'joined-up government', the Home Office (interior ministry) and the Ministry of Defence are still tending to treat international terrorism and insurgency as two separate and barely connected subjects, while in practice they part of a single global insurgency.

Too many British ministries and departments still do not understand that they have a role to play in countering insurgency. For example, the Department for International Development tends to pursue its own agenda and is not always sympathetic to the needs of counter-insurgency. The UK lacks a central coordinating focal point to ensure that departments have to work together on such issues. It is also noticeable that the new manual is Army-

orientated and that relatively little attention is paid to the roles of maritime and air power in defeating insurgency. Neither the Royal Navy nor the Royal Air Force has developed COIN doctrines of their own and the counter-insurgency is still seen as primarily an Army problem.

Insurgency is not the only future threat or doctrinal challenge. The UK is determined to maintain forces capable of conducting major combat operations alongside her American allies, wherever they may be required. She intends to continue to deploy mechanised forces capable of fighting large-scale conventional wars and doctrinal work will be needed so that they can fight effectively within a complex, networked environment. There is perhaps a danger that counter-insurgency theory will take precedence over other areas of doctrine that also require updating.

PHOTO ROYAL NAVY, W. ABBROW



Looking out for anyone trying to smuggle oil, weapons and even people, with kidnappings on the increase in the area of Basrah

One area that requires development is the production of a doctrine of occupation that will help avoid the problems that have been generated by poor coalition decision-making in Iraq. The Iraq experience has made clear that occupation may be the transitional period between conventional warfare and insurgency – or resistance in the eyes of those who have been occupied. Whether the political will exists to grasp the implications of this remains to be seen – an earlier proposal by DGD&D to produce such a doctrine was rejected on the grounds of political sensitivity.

Time for a European COIN doctrine?

Most major NATO countries are now engaged in or have been engaged in counter-insurgency in Iraq or Afghanistan. The USA and the UK have responded by producing new doctrine to deal with this, and the French are also working on replacing their own doctrine, which dates back to the war in Algeria. However, the question arises of whether it is now time for NATO and other allied Western countries to work together to produce a single COIN doctrine, or at least a common understanding of how they will engage in such operations. There may be some merit in agreeing on a common European counter-insurgency doctrine that will allow Western forces to operate together in the most effective manner. It must not be assumed that Iraq and Afghanistan are the only insurgencies in which the West will engage. Certainly the British view is that they may face at least another 30 years of operations in Afghanistan and that global insurgents will be encountered in other parts of the world, including Europe and the UK itself.

Future COIN development

There is clearly much more doctrinal work to be undertaken on COIN, irregular activities and future conventional (networked enabled) warfare. Time and changing circumstances will always lead to the need to revise, improve and invent new doctrine. The United Kingdom looks ready to move Army operational doctrine writing away from DCDC to Land Warfare

FOTO MOD PRESS INFORMATION CENTRE P. PUNTER



A routine patrol of Al Hayyaniya in the south of Iraq, to maintain law and order and improve relationships between the local community and coalition forces

Centre and to effectively re-establish DGD&D there. Despite the bureaucratic problems of the last few years there now seems to be a clear way ahead. The task increasingly will be to ensure that the lessons of operational experience are rapidly analysed and included in new doctrine, while at the same time incorporating that doctrine into all levels of military education and training so that they can have the maximum impact on future operations against the West's various enemies.

Assessment

The British experience with COIN doctrine over the last 7 years has been one of complacency about past experience, a failure to properly assess current lessons, and unproductive rivalry between different organisations. That so much new doctrine has been produced reflects the very old British tradition of a small number of talented individuals striving successfully against difficult odds and, in the end, simply muddling through.

After the 2008 manual has been published the COIN team will be disbanded and the process of updating the doctrine will once again have to start from scratch when the decision is made to revise the work. It may not be the most efficient way of producing doctrine, but it appears to work for the United Kingdom and the resulting manuals seem to be equal or superior to those produced by other countries that employ far greater resources. ■

Paneldiscussie counter-insurgency symposium

Ter afsluiting van het counter-insurgency symposium op 15 november 2007 discussieerde een panel over drie stellingen. Het panel bestond uit generaal-majoor Ton van Loon (voormalig commandant ISAF RC-Zuid), professor dr. Ian Beckett (Universiteit van Northampton), dr. Conrad Crane (directeur US Army Military History Institute), David Hazel MA (analyst landoorlogen Britse ministerie van Defensie), professor dr. Jan Geert Siccama (plv. directeur hoofddirectie algemene beleidszaken van het ministerie van Defensie) en brigade-generaal Theo Vleugels (voormalig commandant Task Force Uruzgan). Discussieleider was professor dr. Herman Amersfoort (NLDA).

EERSTE STELLING

Dwang en beheersing, niet zozeer overreding (*winning hearts and minds*), zijn de sleutelfactoren tot succesvolle COIN-operaties.

Hierop reagerend zei brigade-generaal Vleugels dat de stelling te herformuleren is tot de vraag of Nederland in Afghanistan een gevechts- of een wederopbouwmissie uitvoert. Hij meende dat de vraag irrelevant is, omdat Nederlandse militairen in Afghanistan doen wat nodig is. Opbouwen heeft de nadruk, maar als het noodzakelijk is om te vechten, dan gebeurt dat. Volgens Vleugels komt het uiteindelijke doel, het winnen van de hearts and minds van de bevolking, dichterbij als de Afghanen geloven dat de Nederlanders een sterke partij zijn.

David Hazel waarschuwde dat er twee kanten aan het hearts and minds-concept zitten. Het Westen biedt de Afghanen een *carrot* in de vorm van geld, veiligheid, of ontwikkeling, wat Hazel als positief bestempelde. De negatieve kant is echter dat het sociale gedrag van de bevolking niet te veranderen is, waardoor zij terug kan vallen in oude patronen als zij er weer alleen voor staat. Vergeleken met vroeger heeft het Westen immers minder mogelijkheden om de *stick* te gebruiken.

Dat laatste beaamde brigade-generaal Vleugels. Omdat één oplossing die altijd werkt niet bestaat, dienen de Nederlandse militairen in Afghanistan zich aan te passen aan de plaatselijke omstandigheden. Daaruit blijkt ook respect voor de lokale cultuur, aldus Vleugels. De Nederlandse inspanning is in eerste instantie gericht op de meelopers, op de groep die heeft geleden onder de oorlog, die wacht op een betere toekomst, maar niet zeker weet wie hen die betere toekomst zal verschaffen. Het gaat er om de *hard-core* opposenten uit het proces te halen. De meerderheid van de bevolking, die met rust gelaten wil worden, moet zich uiteindelijk afvragen: wie geeft ons die betere toekomst, de internationale gemeenschap of de *opposing forces*?

Volgens Conrad Crane zijn veiligheid en controle de eerste vereisten en moet de internationale gemeenschap daar het zwaartepunt leggen, alvorens over te gaan tot het winnen van minds. Hij wees op Amerikaanse ervaringen in Irak, waar militairen eerst hun *presence* vestigden, waarna ze op zoek gingen naar plaatselijke sleutelfiguren. Die Irakezen werden vervolgens onder druk gezet om mee te werken. Crane zei dat het niet noodzakelijk is per se de hearts te winnen: 'You can hate me, as long as you accept my ideas'.



Paneldiscussie tijdens het COIN-symposium. V.l.n.r. prof. dr. Beckett, generaal-majoor Van Loon, dr. Crane, prof. dr. Siccama, D. Hazel, brigadegeneraal Vleugels, prof. dr. Amersfoort

Voor generaal-majoor Van Loon was dat te kort door de bocht. Hij onderstreepte dat het geen zaak van dwang (*coercion*) is, maar van uitleggen: de Afghanen, die vaak hun leven lang gevochten hebben, moeten gaan beseffen dat er ook een ander leven mogelijk is. Nederland is in Afghanistan om te helpen met de overgangsfase. Het gaat om het vinden van een delicate balans, wat impliceert dat de Nederlandse missie geen gemakkelijke is.

TWEEDE STELLING

Een gewapende opstand onderdrukken en niet zozeer wederopbouw is het zwaartepunt van de NAVO-operaties in Zuid-Afghanistan.

Professor Siccama greep deze stelling aan om de gevolgen van terminologie toe te lichten.

Definities vormen het startpunt van studie en juist bij veiligheidsstudies wordt veel belang toegekend aan woorden. Positieve en negatieve connotaties worden zo belangrijker dan de echte betekenis. Volgens Siccama heeft de term *counter-insurgency* een negatieve connotatie, zoals bijvoorbeeld het gebruik van onacceptabele methodes om informatie te verkrijgen. Het zou beter zijn om van een irregulier, onconventioneel of asymmetrisch conflict te spreken.

De term wederopbouw wordt vaak geïdentificeerd met sociaal-economische activiteiten als scholen bouwen, watervoorzieningen aanleggen enzovoort. Maar in de *comprehensive approach* ligt de nadruk van wederopbouw-activiteiten vooral bij het helpen opbouwen van een staat en wetgevende instanties. In zo'n benadering verschaft de NAVO veiligheid, met inbegrip van CIMIC.

Al met al gaat de scheiding die in Nederland vaak wordt gemaakt (óf een opstand onderdrukken óf wederopbouw plegen) volgens Siccama niet op, want in Afghanistan is het een zaak van én én. De stelling is dan ook niet echt bruikbaar bij het denken over heden-daagse vormen van irreguliere conflicten.

Volgens Crane speelt in de VS een soortgelijk probleem met de terminologie. De term irreguliere oorlogvoering omvat bij de Amerikanen zowat alles behalve Desert Storm. Er zijn tevens adepten opgestaan van de term *stability operations*, terwijl anderen juist weer een hang ontwikkelen naar het gebruik van de term counter-insurgency. In alle benaderingen is het echter een kwestie van én én. Crane toonde zich, evenals Siccama, ongelukkig met de term *centre of gravity*, omdat dat centrum voortdurend verandert. Tegelijkertijd benadrukte hij dat termen nu eenmaal nodig zijn als kapstok voor het schrijven van doctrines. Alleen als COIN gedefinieerd wordt als het verkrijgen

van politieke controle/zeggenschap over een bepaald gebied – een veel bredere definitie – is die term volgens Crane van toepassing op de huidige NAVO-operatie in Afghanistan.

Generaal-majoor Van Loon meende dat, los van alle terminologie, Nederlandse militairen in Afghanistan zich zeer goed realiseren wat er dient te gebeuren.

DERDE STELLING

De westerse wereld heeft de wil en het doorzettingsvermogen verloren om opstanden te onderdrukken.

Generaal-majoor Van Loon noemde de term 'verloren' ongelukkig, omdat die naar het verleden verwijst. De complexe operatie in Afghanistan kwalificeerde hij juist als nieuw voor de strijdkrachten. Volgens Van Loon is er zeker een 'wil' aanwezig, maar valt dat begrip uiteen



FOTO H. KRAAG, NIMH

Een deelnemer aan het symposium stelt een vraag



Opening van het COIN-symposium

in verschillende facetten, zoals de wil om te stabiliseren, op te bouwen, of de strijd aan te gaan.

De internationale gemeenschap kan niet toestaan dat de missie in Afghanistan uiteindelijk faalt. In eerste instantie moet er voor gezorgd worden dat de focus op vechten uit de Afghaanse gemeenschap verdwijnt. Daarna gaat het om het opbouwen van instituties: geen westerse, maar Afghaanse. Dat kan een kwestie van lange adem zijn, waarbij de politiek ver vooruit moet denken.

Professor Beckett wees er op dat een regering dan wel moet benadrukken waarom zij militairen naar Afghanistan stuurt. De Britse regering heeft op dat punt volgens hem gefaald. Er is wel sympathie voor het Britse leger, maar geen begrip. Ook Beckett sprak van een nieuw soort missie, waarbij het probleem zich voordoet dat de westerse publieke opinie geen bedreiging ziet. Hoewel de NAVO zich na '9/11' beriep op Artikel 5 (een gewapende aanval op één lidstaat staat gelijk aan een aanval op alle)

ziet de publieke opinie volgens Crane in eerste instantie een conflict tussen de VS en de radicale islamitische wereld. De westerse wereld assisteert daarbij de VS.

Generaal-majoor Van Loon wees er op dat er meer begrip gekweekt had kunnen worden door rond de missie in Afghanistan vanaf het begin de juiste terminologie te gebruiken. Stabilisering en opbouwwerkzaamheden vereisen immers eerst veiligheid, die desnoods afgedwongen moet worden. Het zou daarom ook niet ondenkbaar zijn dat de internationale gemeenschap ook na de overdracht aan de Afghanen in het land blijft om daar nog een tijd te monitoren.

Crane waarschuwde voor te veel ambities. Volgens hem is de agenda van de Amerikaanse president George W. Bush, het democratiseren van het Midden-Oosten met als beginpunt Irak, mislukt. Het opleggen van een democratische markteconomie werkt niet: de les is dat lokale omstandigheden altijd meegewogen moeten worden. ■

De berechting van oorlogsmisdrijven anno 2008

De berechting van oorlogsmisdrijven is sinds halverwege de jaren negentig in een stroomversnelling geraakt. Er bestaan nu diverse Tribunalen, er is een Statuut van het Internationaal Strafhof en in Nederland is de Wet Internationale Misdrijven van kracht geworden. Allemaal signalen dat oorlogsmisdrijven vervolgd dienen te worden. De diverse ontwikkelingen zijn relevant voor militairen, met name officieren. Zij hebben een speciale verantwoordelijkheid als het gaat om de verspreiding en naleving van het oorlogsrecht en de preventie van oorlogsmisdrijven.

*Mr. E. Dinjens, mr. dr. R. Kok en mr. D.-J. Laman**

De berechting van oorlogsmisdrijven is sinds halverwege jaren '90 in een stroomversnelling geraakt. Met de oprichting van het Joegoslavië-tribunaal in 1993¹ en het Rwanda-tribunaal in 1994,² heeft de VN Veiligheidsraad duidelijk gemaakt dat oorlogsmisdrijven niet langer ongestraft kunnen worden gepleegd. Al snel daarop is het initiatief tot de oprichting van een Internationaal Strafhof, waarover men al in de nasleep van het Neurenberg-tribunaal speculeerde, nieuw leven ingeblazen door de International Law Commission én de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties.³ Na de aanname van het Statuut voor het Internationaal Strafhof in 1998 trad het Hof op 1 juli 2002 in werking.⁴

Inmiddels bestaan er ook drie geïnternationaliseerde tribunalen. Dit zijn tribunalen waarin zowel internationale als nationale rechters zitting hebben: de *Panels* in Oost-Timor,⁵ opgericht in 2000; het *Special Court* in Sierra Leone,⁶ opgericht in 2002; en ten slotte de *Extraordinary*

Chambers in Cambodja,⁷ opgericht in 2005. Tegelijkertijd is een groot aantal landen tengevolge van het zogeheten complementariteitsbeginsel, verankerd in artikel 17 van het Statuut van het Internationaal Strafhof, overgegaan tot de berechting van internationale misdrijven.⁸ Zo heeft de berechting van oorlogsmisdrijven in Nederland aanzienlijk meer prioriteit gekregen door de inwerkingtreding van de Wet Internationale Misdrijven (WIM) in 2003.⁹

De oprichting van deze internationale en geïnternationaliseerde tribunalen, alsmede de verruimde bevoegdheden van de nationale rechter ten aanzien van oorlogsmisdrijven, heeft geresulteerd in een scala aan internationale en nationale uitspraken op het gebied van het oorlogsrecht. Met deze bijdrage beogen wij inzicht te geven in de ontwikkelingen op dit vlak. Militairen, met name officieren, hebben immers een speciale verantwoordelijkheid als het gaat om de verspreiding en naleving van het oorlogsrecht, en de preventie en aanpak van oorlogsmisdrijven.¹⁰

Na een korte uiteenzetting van de toepasselijke regelgeving in paragraaf twee, volgen paragrafen drie tot en met zeven met een

* Mr. Els Dinjens, mr. Ruth Kok en mr. Dirk-Jan Laman zijn allen werkzaam (geweest) bij de Rechtbank 's-Gravenhage, Kabinet rechter-commissaris, Sectie Wet Internationale Misdrijven. Mr. Laman werkt thans als legal officer bij de *Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia for the Prosecution of Crimes Committed during the Period of Democratic Kampuchea*. Mr. Kok werkt thans bij het Wetenschappelijk Bureau van de Hoge Raad. Dit artikel is geschreven op persoonlijke titel.

uiteenzetting van de vereisten van oorlogsmisdrijven. Er kan pas worden gesproken van een oorlogsmisdrijf indien aan drie eisen is voldaan: het misdrijf in kwestie is begaan ten tijde van een internationaal of een niet-internationaal gewapend conflict (paragraaf drie); er sprake is van voldoende *nexus*, ofwel verband tussen het gewapend conflict en het misdrijf (paragraaf vier) én; het misdrijf is begaan tegen een beschermd persoon (paragraaf vijf); en/of object (paragraaf zes); of als verboden methoden of strijdmiddelen worden gebruikt (paragraaf zeven). Een conclusie volgt in paragraaf acht.

Regelgeving voor oorlogsmisdrijven

Internationale regelgeving

Onder oorlogsmisdrijven wordt verstaan: ernstige schendingen van internationaal gewoonterecht of, indien van toepassing, van verdragsbepalingen behorende tot het internationale humanitaire recht van het gewapend conflict.¹¹ Deze misdrijven betreffen het gebruik van verboden methodes en middelen om oorlog te voeren (verankerd in de Haagse Conventies) en van schendingen van het recht van beschermde personen (verankerd in de Geneefse Verdragen).¹² De Haagse Conventies van 1907 voorzien in verschillende categorieën van rechtmatige strijders door het reguleren van de gewapende strijd, de behandeling van burgers, gewonde en zieke strijders en krijgsgevangenen.¹³ De in 1949 gesloten Geneefse Conventies en de daarbij behorende Aanvullende Protocolen van 1977 zijn speciaal overeengekomen om de behandeling van personen die niet langer deelnemen aan het conflict te reguleren.¹⁴ Oorlogsmisdrijven zijn eveneens strafbaar gesteld in artikelen 2 en 3 van het Statuut van het Joegoslavië-tribunaal, artikel 4 van het Statuut van het Rwanda-tribunaal en de artikelen 2 en 4 van het Statuut van het Internationaal Strafhof.

Voor internationale gewapende conflicten bestaat traditioneel meer regelgeving dan voor niet-internationale gewapende conflicten. Dit heeft niet alleen te maken met het feit dat de Verdragen van Genève vlak na de Tweede Wereldoorlog, een internationaal gewapend conflict, zijn opgesteld. Ten tijde van het opstel-

len van de Verdragen was men ook van mening dat het opstellen van teveel regels voor niet-internationale gewapende conflicten een inbreuk zou betekenen op de soevereiniteit van staten.

Het traditionele onderscheid tussen de Haagse en Geneefse Conventies is tegenwoordig minder zichtbaar. Na het opstellen van de Verdragen in 1949 hebben zich meer niet-internationale dan internationale gewapende conflicten voorgedaan. Het (oorlogs)recht van deze niet-internationale gewapende conflicten is volop in ontwikkeling.¹⁵ Met name door de jurisprudentie van het Joegoslavië-tribunaal bestaat er thans aanzienlijk meer duidelijkheid over de interpretatie van dit veelomvattende regelstelsel. Aan te nemen is dat de regels die op dit moment gelden voor internationale gewapende conflicten, uiteindelijk via het internationale gewoonterecht ook van kracht zullen worden tijdens niet-internationale gewapende conflicten.¹⁶ Vooralsnog blijft het verschil tussen internationale en niet-internationale gewapende conflicten echter onverkort gehandhaafd.¹⁷

Nationale regelgeving

In de meeste staten zijn oorlogsmisdrijven in het nationale recht strafbaar gesteld.¹⁸ In 1952 nam de Nederlandse wetgever de Wet Oorlogstrafrecht aan, die voorziet in de strafbaarstelling van alle schendingen van de wetten en gebruiken naar Nederlands recht.¹⁹ Met het inwerkingtreden van de WIM zijn deze bepalingen gehercodificeerd. De oorlogsmisdrijven

FOTO MSU UNIVERSITY, S. NICHOLS



Houtsnede ter nagedachtenis aan 36.000 genocide-slachtoffers bij Butare, Rwanda, 1994

gepleegd in een niet-internationaal gewapend conflict zijn opgenomen in art. 6, terwijl art. 7 een vangnetbepaling bevat voor oorlogsmisdrijven gepleegd in een al dan niet internationaal gewapend conflict, die in het internationale recht nog niet helemaal zijn uitgekristalliseerd. De rechtbank en het gerechtshof 's-Gravenhage, ingevolge artikel 15 van de WIM bevoegd tot de berechting van oorlogsmisdrijven, hebben zich de afgelopen jaren regelmatig uitgelaten over de precieze elementen van oorlogsmisdrijven.

Een voormalige Afghaanse onderminister en een hooggeplaatste militair binnen de Afghaanse militaire inlichtingendienst zijn veroordeeld tot respectievelijk twaalf en negen jaar gevangenisstraf voor het medeplegen van oorlogsmisdrijven tegen vermeende tegenstanders van het destijds heersende communistische regime.²⁰

Recente uitspraken maken de contouren van het oorlogsrecht steeds zichtbaarder

Ook in de zaak tegen de Nederlandse zakenman Frans van A. oordeelde het gerechtshof dat er sprake was van (het medeplegen van) oorlogsmisdrijven, te weten het leveren aan het Iraakse regime van een grondstof voor het mosterdgas waarmee deze misdrijven werden gepleegd. De verdachte is veroordeeld tot een gevangenisstraf van zeventien jaar.²¹ Over genoemde zaken moet de Hoge Raad zich overigens nog uitspreken.

In een andere Afghaanse zaak is de verdachte, eveneens vermeend voormalig functionaris van genoemde inlichtingendienst, vrijgesproken van de hem tenlastegelegde oorlogsmisdrijven. In deze zaak is volgens de rechtbank (onder meer) niet komen vast te staan dat verdachte *superior responsibility* droeg voor de vermeende misdrijven.²² Deze zaak is inmiddels aanhangig bij het gerechtshof in Den Haag. Ook de Nederlandse zakenman Guus K. werd vrijgesproken van oorlogsmisdrijven. In deze zaak was, aldus de rechtbank, de feitelijke betrokkenheid van

verdachte bij genoemde feiten niet komen vast te staan.²³ Ook deze zaak is inmiddels aanhangig bij het gerechtshof in Den Haag.

Uit de hiervoor genoemde zaken blijkt dat de criteria voor oorlogsmisdrijven ook in de Nederlandse rechtspraak nog altijd strikt worden toegepast. Daarom volgt hieronder een overzicht van de vereisten die bestaan ten aanzien van oorlogsmisdrijven.

Gewapende conflicten – vereisten

In de zaak-Tadić overwoog het Joegoslavië-tribunaal dat in drie verschillende gevallen van conflicten sprake kan zijn van een gewapend conflict: (1) tussen staten onderling; (2) tussen de staat en georganiseerde gewapende groeperingen; en (3) tussen georganiseerde gewapende groeperingen onderling.²⁴ Het oorlogsrecht maakt onderscheid tussen internationale en niet-internationale gewapende conflicten; ook gemengde internationale gewapende conflicten zijn mogelijk. Onderstaand worden deze drie conflicten besproken.

Internationale gewapende conflicten

In de volgende gevallen is er een internationaal gewapend conflict:²⁵

- Een conflict tussen twee of meer staten. Ieder geschil tussen staten dat leidt tot interventie door de gewapende strijdkrachten, is aan te merken als een internationaal gewapend conflict. Hoe lang het conflict duurt of hoe uitgebreid het conflict is, doet niet ter zake;²⁶
- Een militaire bezetting. Dit geldt ook als deze bezetting geen gewapende weerstand ontmoet;²⁷
- In geval van een conflict waarin een volk vecht tegen koloniale overheersing en vreemde bezetting of tegen een racistisch regime, in de uitoefening van het recht op zelfbeschikking.

Het internationale gewapende conflict eindigt met het bereiken van de vrede.²⁸ Tot dat moment is het internationale humanitaire recht van toepassing en kunnen bepaalde misdrijven worden aangemerkt als oorlogsmisdrijven.

Gemengde gewapende conflicten

Gemengde conflicten spelen zich af binnen de grenzen van één staat, terwijl meerdere staten betrokken zijn. Het toepasbare recht wordt bepaald aan de hand van de onderlinge verhoudingen tussen partijen.²⁹ De vier Verdragen van Genève van 1949 en aanvullend Protocol I bij die Verdragen zijn in de volgende gevallen van toepassing op deze vorm van conflict:

- een staat intervenueert met zijn troepen en komt daarmee binnen de grenzen van de staat waar het conflict zijn oorsprong heeft (een niet-internationaal conflict kan in sommige gevallen dus worden geïnternationaliseerd door de interventie van buitenlandse strijdkrachten); of
- deelnemers aan het niet-internationale gewapende conflict opereren in naam van een andere staat, of één van de partijen is te beschouwen als een *de facto* agent van een interveniërende staat.

De vraag rijst nu hoeveel controle deze andere, derde staat over de aan het conflict deelnemende groepering moet hebben om te kunnen spreken van een gemengd conflict waarop de regels van het internationale gewapende conflict van toepassing zijn. Volgens de Beroepskamer van het Joegoslavië-tribunaal moet zo'n derde staat een allesomvattende controle hebben gehad over de gewapende groepering. Een zodanige controle betekent dat de derde staat niet alleen een rol heeft gespeeld bij het organiseren, coördineren of plannen van militaire acties van een gewapende groepering, maar deze groep ook financieel ondersteunt, traint, en voorziet van operationele assistentie.³⁰ Specifieke instructies zijn hierbij niet nodig.

Niet-internationale gewapende conflicten

Op niet-internationale gewapende conflicten zijn gemeenschappelijk artikel 3 van de Verdragen van Genève van 1949 van toepassing, eventueel aangevuld met het Tweede Aanvullende Protocol bij die Verdragen.³¹ Er is een niet-internationaal gewapend conflict als aan de volgende cumulatieve voorwaarden is voldaan (volgens het Gemeenschappelijke Artikel 3 van de Geneefse Conventies):

FOTO REUTERS



Ondertekening van het Dayton Akkoord, 1995

- er is een gewapend conflict, waarop het eerste Protocol niet van toepassing is (immers, dit Protocol is slechts van toepassing tijdens internationale gewapende conflicten);
- het conflict vindt plaats op het grondgebied van een verdragsluitende partij.

Voor conflicten waar het Tweede Aanvullende Protocol van toepassing is gelden extra cumulatieve eisen:

- het gaat om een conflict tussen de strijdkrachten van de staat enerzijds en dissidente strijdkrachten of andere georganiseerde gewapende groeperingen anderzijds;
- deze dissidente strijdkrachten of andere gewapende groeperingen staan onder een verantwoordelijk bevel;
- deze dissidente strijdkrachten of andere groeperingen beheersen het grondgebied op zodanige wijze dat zij in staat zijn aanhoudende en samenhangende militaire operaties uit te voeren en de bepalingen van het tweede Protocol feitelijk toe te passen; en
- deze gewapende groeperingen zijn in zekere mate georganiseerd.³²

In 1995 nam de Beroepskamer van het Joegoslavië-tribunaal in de zaak-Tadić een ruimere definitie aan dan de bepaling verankerd in het tweede Protocol.³³ De Beroepskamer overwoog

dat in alle gevallen van voortdurend geweld tussen regeringstroepen enerzijds en georganiseerde gewapende groeperingen anderzijds, of tussen georganiseerde gewapende groeperingen onderling, binnen het grondgebied van de staat, een niet-internationaal gewapend conflict bestaat. Hieruit volgt dat twee criteria bepalend zijn voor de vaststelling of er wel of geen niet-internationaal gewapend conflict is: (1) de mate waarin de strijdende partijen zijn georganiseerd;

Het onderscheid tussen interne ongeregeldheden en een niet-internationaal gewapend conflict is nader vastgesteld

en (2) de intensiteit van het conflict.³⁴ Als de partijen niet voldoende zijn georganiseerd, is er wellicht slechts sprake van interne ongeregeldheden, waarop de regels van het internationaal humanitair recht *niet* van toepassing zijn.³⁵ Om een onderscheid te kunnen maken tussen interne ongeregeldheden en een niet-internationaal conflict zijn de volgende alternatieve criteria van belang:

- de regering erkent de groepering als oorlogvoerende partij;
- de regering heeft op zichzelf de regels van oorlog van toepassing verklaard;
- de regering heeft de groepering als oorlogvoerende partij erkend, zij het alleen met betrekking tot de toepasselijkheid van de Verdragen van Genève; of
- het conflict is verwezen naar de agenda van de Veiligheidsraad of de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties als een bedreiging voor de internationale vrede, een schending van de vrede, of een daad van agressie.³⁶

Nexus tussen misdrijf en gewapend conflict

Er is slechts een oorlogsmisdrijf als er voldoende samenhang bestaat tussen het misdrijf en het gewapend conflict. Dit heet ook wel het vereiste van de nexus. Als er onvoldoende samenhang is tussen het misdrijf en het conflict, gaat het slechts om een 'gewoon' misdrijf, waarop

het nationale recht van de staat waar het misdrijf is gepleegd van toepassing is. Ook in tijden van een gewapend conflict kunnen 'gewone' misdrijven plaatsvinden; deze vallen niet onder de reikwijdte van het internationaal humanitaire recht.

In 1997 overwoog het Joegoslavië-tribunaal in de zaak-Tadić dat dit niet betekent dat de vermeende misdrijven allemaal gepleegd moeten zijn in de regio waarbinnen het gewapend conflict zich afspeelt; het volstaat aan te tonen dat de misdrijven nauw verbonden zijn met de vijandelijkheden.³⁷ Voor de nexus is het niet relevant of deze vijandelijkheden zich in hetzelfde gebied afspelen. Ze kunnen ook plaatsvinden in andere delen van het gebied dat de partijen in het conflict controleren.³⁸ In de zaak-Kunarac heeft de Beroepskamer van het Joegoslavië-tribunaal een aantal criteria geformuleerd die deze vereisten aanscherpen.³⁹ De Beroepskamer overwoog dat de context waarin ze zijn gepleegd bepalend is voor het onderscheid tussen oorlogsmisdrijven en 'gewone' misdrijven. Hieruit leidde de Beroepskamer af dat het gewapend conflict niet de oorzaak van het misdrijf hoeft te zijn, maar wel een substantiële invloed moet hebben gehad op de volgende factoren:

- de beslissing van de dader om het misdrijf te plegen;
- de mogelijkheid van de dader om het misdrijf te plegen;
- de wijze waarop het misdrijf is gepleegd; en
- de reden waarom het misdrijf is gepleegd.

In ieder geval kan voldoende verband worden aangenomen tussen het misdrijf en het gewapend conflict indien de dader het feit pleegde ter bevordering van of onder het mom van het gewapend conflict.⁴⁰ De Beroepskamer van het Rwanda-tribunaal in de zaak-Rutaganda legde deze omstandigheid nader uit door te overwegen dat de omstandigheden waarin het misdrijf heeft plaatsgevonden niet hoeven te zijn gecreëerd door het gewapend conflict.⁴¹ Als een persoon bijvoorbeeld zijn sinds lange tijd gehate buurman om het leven brengt, daarbij gebruik makend van de verslapte aandacht

van de politie ten tijde van het gewapend conflict, levert dit niet zonder meer een oorlogsmisdrijf op.⁴² In de zaak-Kunarac benadrukte de Beroepskamer van het Joegoslavië-tribunaal nogmaals dat bij het vaststellen van de nexus verschillende factoren in ogenschouw moeten worden genomen.⁴³ Bovendien wees de Beroepskamer in deze zaak de volgende nadere factoren aan op grond waarvan de nexus is vast te stellen:⁴⁴

- de pleger van het feit behoort tot één van de strijdende partijen;
- het slachtoffer behoort niet tot een strijdende partij, het slachtoffer is lid van de tegenpartij;
- het misdrijf ondersteunt het ultieme doel van een militaire campagne; en
- het misdrijf is gepleegd als een onderdeel van of in de context van de officiële capaciteiten van de dader.

Een derde vereiste voor het bestaan van een oorlogsmisdrijf is dat het misdrijf moet zijn begaan tegen een beschermd persoon of beschermd objecten tot doelwit moet hebben gehad, of dat er verboden strijdmethodes of strijdmiddelen zijn gehanteerd.

Misdrijven tegen beschermde personen

Personen niet-rechtstreeks deelnemend aan vijandelijkheden

Volgens de vier Verdragen van Genève behoren de volgende personen tot de groep van beschermde personen: burgers, krijgsgevangenen, de gewonden en zieken en schipbreukelingen van de strijdkrachten.⁴⁵ Ingevolge art. 6 WIM behoren tot deze groep van beschermde personen tijdens een niet-internationaal gewapend conflict eveneens:

personen die niet rechtstreeks aan de vijandelijkheden deelnemen, met inbegrip van personeel van strijdkrachten dat de wapens heeft neergelegd, of jegens personen die buiten gevecht zijn gesteld door ziekte, verwonding, gevangenschap of enig andere oorzaak.

Mede in verband met de onduidelijkheid omtrent de status van irreguliere strijders rijst nu

de vraag wanneer een persoon die niet rechtstreeks aan de vijandelijkheden deelneemt tot deze groep van beschermde personen behoort. Immers, een irreguliere strijder draagt veelal geen uniform, toont zijn wapens evenmin openlijk en kan derhalve meestal niet worden aangemerkt als strijder. Binnen het internationaal humanitair recht resteert dan de kwalificatie 'burger'. Een burger verliest echter zijn bescherming indien hij 'rechtstreeks aan de vijandelijkheden deelneemt'. In het internationaal humanitair recht is er geen consensus over de interpretatie van dit bestanddeel.

Duidelijkheid op dit punt verschaft het Hoogerechtshof van Israël in de zaak-Targeted Killings.⁴⁶ In deze zaak ging het om de vraag of Israël met het uitvoeren van preventieve aanvallen op terroristen in strijd met het (humanitaire) recht handelde. De vraag rees of dergelijke aanvallen gezien moesten worden als aanvallen op militairen van het 'vijandelijke leger' of dat het wellicht om zogenoemde *unlawful combatants* ging.

Na eerst tot de conclusie te zijn gekomen dat terroristen niet zijn aan te merken als 'strijders' maar als burgers, werd de vraag naar de invulling van het 'rechtstreeks aan de vijandelijkheden deelnemen' centraal gesteld. Het Hoogerechtshof overwoog allereerst dat de term 'vijandelijkheden' betrekking heeft op handelingen die tot doel hebben schade toe te brengen aan het leger of de burgerbevolking van de tegenstander.⁴⁷ Ten aanzien van het rechtstreekse karakter van de deelname stelde het Hof vast dat een heldere en uniforme definitie nog niet is ontwikkeld in de statenpraktijk. Het Hof overwoog dat dit per geval moet worden bekeken en dat handelingen waarover verschil van mening bestaat zoveel mogelijk moeten worden uitgesloten.

Vervolgens gaf het Hof een overzicht van de verschillende mogelijkheden waarin sprake is van het 'direct deelnemen aan vijandelijkheden'.⁴⁸ Voorts beantwoordde het Hof de vraag wanneer deze deelname begint en eindigt. Het Hof stelde ook hier vast dat er geen consensus bestaat over de interpretatie van dit

bestanddeel. Vervolgens gaf het Hof twee uitersten aan, waarin er enerzijds wel en anderzijds geen deelname aan vijandelijkheden is.⁴⁹ Het Hof stelde vast dat het internationaal gewoonterecht onvoldoende houvast geeft op dit terrein; er blijft een grijze zone bestaan waarin nog niet altijd duidelijk is of er sprake is van het 'rechtstreeks deelnemen aan de vijandelijkheden'. Wel noemde het Hof een aantal volgende factoren die van belang zijn voor het vaststellen wanneer iemand wel of niet heeft deelgenomen aan de vijandelijkheden; hieruit blijkt dat dit van geval tot geval moet worden bekeken:⁵⁰

- goed gefundeerde informatie is noodzakelijk voor de vaststelling of een burger wel of niet in een van de categorieën valt;
- een burger die direct deelneemt aan de vijandelijkheden kan niet worden aangevallen op het moment als hij zelf daaraan deelneemt, indien minder schadelijke middelen kunnen worden gebruikt;
- na een aanval op een burger verdacht van actieve deelname aan de vijandelijkheden, moet een grondig onderzoek naar het doel van het geïdentificeerde object en de omstandigheden van de aanval op hem worden uitgevoerd (met terugwerkende kracht). Dat onderzoek moet onafhankelijk zijn; en
- indien de schade niet alleen wordt toegebracht aan personen die direct deelnemen aan de vijandelijkheden, maar eerder aan onschuldige burgers in de buurt, moet de toegebrachte schade de toets van proportioneel gebruik van geweld doorstaan (*collateral damage assessment*).

Zolang er overigens twijfel bestaat over de status van een persoon, moet er van worden uitgegaan dat de persoon een burger is.⁵¹

Specifiek beschermde personen

Het internationaal humanitair recht biedt tevens bescherming aan groepen die wel bij de strijd betrokken zijn, maar 'slechts' een hulpverlenende rol spelen. Hierbij valt te denken aan personeel betrokken bij humanitaire hulpverlening of VN vredesmissies. In de zaak tegen Bernard Ntuyahaga voor het Brusselse

Hof van Assisen stond deze groep van specifiek beschermde personen centraal.⁵² Het Hof boog zich over de vraag of deze Rwandese kolonel verantwoordelijk was voor de moord op tien Belgische blauwhelmen in Rwanda op 7 april 1994, aan het begin van de genocide. In juli 2007 bevond het Hof Ntuyahaga schuldig aan oorlogsmisdrijven en veroordeelde hem tot twintig jaar gevangenisstraf.⁵³ Hieruit zou men kunnen afleiden dat VN-blauwhelmen bijzondere bescherming van het humanitaire recht genieten vanwege hun bijzondere rol in een gewapend conflict.

Misdrijven tegen beschermde objecten

Naast de bescherming van personen strekt het internationaal humanitaire recht zich eveneens uit tot bepaalde objecten. In de WIM zijn onder andere 'burgerobjecten' en 'historische monumenten, kunstwerken of plaatsen van godsdienstige verering die het culturele of geestelijke erfdeel van de volkeren vormen en waaraan bijzondere bescherming is verleend' in een speciale regeling verankerd.⁵⁴ In 2005 bevond het Joegoslavië-tribunaal Pavle Strugar schuldig aan misdrijven tegen culturele goederen.⁵⁵ Onderwerp van de beschuldiging was de aanval in december 1991 op de oude havenstad Dubrovnik. Het tribunaal overwoog dat, voor het bestaan van beschadiging van cultureel eigendom aan de volgende voorwaarden moet zijn voldaan:⁵⁶

- de schade of vernietiging is toegebracht aan eigendom dat tot het culturele of geestelijke erfdom van een volk behoort;
- het beschadigde of vernietigde eigendom werd niet gebruikt voor militaire doeleinden op het moment dat de vijandelijkheden tegen deze objecten plaatsvonden; en
- het misdrijf werd uitgevoerd met de intentie om het eigendom in kwestie te beschadigen of te vernietigen.

De Trial Chamber overwoog vervolgens dat aan het eerste vereiste was voldaan omdat 52 gebouwen door de aanval beschadigd of vernietigd waren en de oude stad van Dubrovnik

in zijn geheel sinds 1979 op de Werelderfgoedlijst van de UNESCO stond. Nu de Kamer verder geen aanwijzingen vond waaruit bleek dat deze objecten voor militaire doeleinden werden gebruikt, en daarnaast de vereiste intentie kon worden vastgesteld, kwam het tribunaal tot een bewezenverklaring van een oorlogsmisdrijf.

Verboden strijdmiddel of strijdmethode

Verboden strijdmiddelen

Door gebruik te maken van bepaalde middelen of methodes kan er eveneens sprake zijn van oorlogsmisdrijven. Het gebruik van wapens, projectielen of andere materialen die onevenredige verwondingen of onnodig lijden veroorzaken is verboden. Hiertoe behoren onder meer: chemische, biologische en nucleaire wapens en in het lichaam ‘exploderende’ munitie (dum-dum kogels).

De onlangs door het Haagse Gerechtshof veroordeelde Nederlander Frans van A. werd van medeplichtigheid aan dergelijke oorlogsmisdrijven beschuldigd.⁵⁷ Van A. werd verdacht van het leveren van TDG, een precursor van mosterdgas, aan het Iraakse regime van Saddam Hoessein. In die periode was het regime in staat van oorlog met Iran en Koerdische verzetsstrijders in Noord-Irak.

Het Gerechtshof achtte medeplichtigheid aan oorlogsmisdrijven bewezen op grond van de bewezenverklaring van de leveringen van TDG, het (voorwaardelijk) opzet van verdachte op het gebruik van dit TDG voor de productie van mosterdgas en de inzet van dit mosterdgas op het strijdveld.

Verboden strijdmethodes

Onder verboden strijdmethodes valt onder meer het perfide gebruik van het embleem van het Internationale Rode Kruis, de Rode Halve Maan of andere erkende beschermde tekens. Ook het op ongepaste wijze gebruik maken van een witte vlag, militaire vlag, onderscheidings-teken of uniform van de vijand is strafbaar in-gevolge het humanitaire recht. Onduidelijk is wat precies onder ‘perfide gebruik’ en ‘onge-

FOTO ROYAL NAVY, J. GIBSON



Een Britse marinier bewaakt krijgsgevangenen in Irak, 2003

paste wijze gebruik maken’ moet worden verstaan, zeker gezien de dunne scheidslijn met het toegestane gebruik van *ruses* (listen).⁵⁸

Conclusie

Deze uiteenzetting van recente uitspraken van zowel het Joegoslavië-tribunaal als de nationale rechtspraak laat zien dat de contouren van het oorlogsrecht steeds zichtbaarder worden. Allereerst is het onderscheid tussen interne ongeregelde conflicten en een niet-internationaal gewapend conflict nader vastgesteld. Ten tweede zijn criteria geformuleerd waarmee voldoende nexus tussen het gewapend conflict en het misdrijf kan worden vastgesteld. Ten derde biedt de rechtspraak aanknopingspunten om te bepalen of een persoon al of niet heeft deelgenomen aan de vijandelijkheden. Ten vierde bevat de rechtspraak aanwijzingen waaruit is af te leiden welke personen bijzondere bescherming van het humanitaire recht genieten. Ten vijfde zijn de voorwaarden voor het bestaan van beschadiging van cultureel eigendom nader geformuleerd. Ten slotte laat de rechtspraak zien in welke gevallen er sprake kan zijn van een oorlogsmisdrijf vanwege gebruikmaking van een verboden strijdmiddel of strijdmethode.

De berechting van oorlogsmisdadigers door de nationale of internationale rechter zal uitwijzen in hoeverre deze jurisprudentie aangaande het internationale humanitaire recht in de toekomst stand zal houden. ■

Noten

- 1 Statuut van het Joegoslavië-Tribunaal (*International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia*, afgekort tot ICTY), SC Res. 808, UN SCOR, 48th Sess., Annex, at 20, UN Doc. S/25274 (1993).
- 2 Statuut van het Rwanda-Tribunaal (*International Criminal Tribunal for Rwanda*, afgekort tot ICTR), SC Res., 955, UN SCOR, 49th Sess., UN Doc., S/Res/955 (1994).
- 3 Draft Statute for an International Criminal Court. (Report of the ILC on the work of its 46th Sess., 2 May-22 July 1994, GAOR, Supp. No. 10 (A/49/10), para. 42-91, pp. 29-161; Report of the Ad Hoc Committee on the Establishment of a Permanent International Criminal Court, GA, 50th Sess. (1995), UN Doc. GAOR A/50/22; 1996 Report of the Preparatory Committee on the Establishment of an International Criminal Court, UN GA 51st Sess. Supp. No. 22, UN Doc. A/51/22 (1996); 1996 Draft Code of Offences against the Peace and Security of Mankind, 6 mei-26 juli 1996, UN GAOR, Supp. No. 10, UN Doc. A/51/10; Preparatory Committee on the Establishment of an International Criminal Court, 25 maart tot 12 april 1996, UN Doc. /AC.249/CRP.3/Add.I, 8 April 1996; Report of the Inter-Sessional Meeting van 19 - 30 januari 1998 in Zutphen, 4 februari 1998, UN Doc. A/AC.249/1998/L.13; Draft Statute of an International Criminal Court, 14 april 1998, UN Doc. A/Conf.183/2/Add.2.
- 4 Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof, Statuut van 17 juli 1998, Trb 2000, 120 (Rectificatie Trb 2002, 135 jo. Trb 2004, 258). Het Statuut voor het Internationaal Strafhof is thans (september 2007) door 105 staten geratificeerd.
- 5 UNTAET Regulation on the Establishment of Panels with Exclusive Jurisdiction over Serious Criminal Offences, UNTAET/Reg./2000/15, 6 juni 2000.
- 6 Agreement between the United Nations and the Government of Sierra Leone on the Establishment of a Special Court for Sierra Leone (16 januari 2002).
- 7 UNGA Res. 57/222B, 13 mei 2003, 'Khmer Rouge Trials', aangenomen gedurende de 85^{ste} Vergadering van de 57^{ste} zitting van de VN Algemene Vergadering. De overeenkomst tussen de Verenigde Naties en de regering van Cambodja werd op 6 juni 2003 ondertekend, en trad op 29 april 2005 in werking.
- 8 Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof, artikel 17 (1): gelet op het tiende lid van de Preamble en artikel 1 besluit het Hof tot niet-ontvankelijk indien: a) in de zaak onderzoek of vervolging plaatsvindt door een Staat die ter zake rechtsmacht heeft, tenzij de Staat niet bereid of niet bij machte is het onderzoek of de vervolging daadwerkelijk uit te voeren; b) in de zaak een onderzoek is verricht door een Staat die ter zake rechtsmacht heeft en de Staat besloten heeft de betrokken persoon niet te vervolgen, tenzij het besluit het gevolg was van het niet bereid of niet bij machte zijn van de Staat de vervolging daadwerkelijk uit te voeren; [...].
- 9 Wet Internationale Misdrijven, 19 juni 2003, Stb. 270, 3 juli 2003, 28337 (hierna: WIM). De WIM trad op 1 oktober 2003 in werking.
- 10 Zie Koninklijke Landmacht, *Handleiding Humanitair Oorlogsrecht* (2005), Hoofdstuk 11.
- 11 M. Bothe, 'War crimes', in: A. Cassese, P. Gaeta, and J.R.W.D. Jones, *International Criminal Law, a Commentary on the Rome Statute for an International Criminal Court, Volume I* (Oxford: OUP 2001), pp. 379-426; A. Cassese, *International Criminal Law* (Oxford; New York: OUP, 2003), p. 47.
- 12 W.N. Ferdinandusse, *Direct application of international criminal law in national courts* (Den Haag: Asser Press, 2006), verwijzing naar: M. Sassòli and A.A. Bouvier, *How does law protect in war? Cases, documents, and teaching materials on contemporary practice in international humanitarian law* (Geneva: ICRC, 1999), pp. 67-68 and 159.
- 13 A. Cassese, *International Criminal Law* (Oxford; New York: OUP, 2003), p. 48.
- 14 *Ibid.*
- 15 Zie bijvoorbeeld: ICTY, Judgment, *The Prosecutor v. Delalić et al.*, IT-96-21-A, T.Ch., 20 februari 2001: 'To maintain a distinction between the two legal regimes and their criminal consequences in respect of similarly egregious acts because of the difference in nature of the conflicts would ignore the very purpose of the Geneva Conventions, which is to protect the dignity of the human person.'
- 16 Een transplantatie van regels heeft echter nog niet volledig plaatsgevonden. Zie: ICTY, Decision on the defence motion for interlocutory appeal on jurisdiction, *Tadić* (IT-94-1-AR72), A.Ch., 2 oktober 1995, para. 126.
- 17 Ook in artikel 8 van het Statuut voor het Internationaal Strafhof is het verschil tussen de beide soorten gewapende conflicten onverkort gehandhaafd.
- 18 Zie: XVI *Recueils de la Société Internationale de Droit Militaire et de Droit de la Guerre* (2003), 'Compatibility of national legal systems with the Statute of the Permanent International Criminal Court', Volume I; ICRC National Implementation of International Humanitarian Law, available at: <http://www.icrc.org/ihl-nat.nsf/WebLAW2?OpenView>; Coalition for the International Criminal Court Implementation of the Rome Statute, available at: www.iccnw.org; Amnesty International Project on Implementation, available at: <http://web.amnesty.org/pages/icc-implementation-eng>; mutual legal assistance in criminal matters and extradition, available at: <http://www.oas.org/juridico/mla/index.html>; en R.A. Kok, *Statutory Limitations in International Criminal Law* (Den Haag: T.M.C. Asser Press, 2007).
- 19 Wet Oorlogsstrafrecht, 10 juli 1952, Stb. 1952, 408.
- 20 Rechtbank 's-Gravenhage 14 oktober 2005, LJN AU 4647; rechtbank 's-Gravenhage, 14 oktober 2005, LJN AU4347 (Afghaanse onderminister).
- 21 Rechtbank 's-Gravenhage, 23 december 2005, LJN AV 6353 (Frans van A).
- 22 Rechtbank 's-Gravenhage, 25 juni 2007, LJN BA7877.
- 23 Rechtbank 's-Gravenhage, 7 juni 2006, AX7098 (Guus K).
- 24 ICTY, Decision on the defence motion for interlocutory appeal on jurisdiction, *Tadić* (IT-94-1-AR72), A.Ch., 2 oktober 1995, para. 70: 'An armed conflict exists whenever there is a resort to armed force between States or protracted armed violence between government authorities and organized armed groups or between such groups within a State.'
- 25 Zie gemeenschappelijk artikel 2 van de Verdragen van Genève en artikel 1, vierde lid van Protocol I.
- 26 ICTY, Judgment, *Delalić et al.* (IT-96-21-T), T.Ch.II, 16 november 1998, para. 208.
- 27 ICTY, Judgment, *Tadić* (IT-94-1-AR72-T), T.Ch.II, mei 1997.
- 28 ICTY, Decision on the defence motion for interlocutory appeal on jurisdiction, *Tadić* (IT-94-1-AR72), A.Ch., 2 oktober 1995; Judgment, *Blaškić* (IT-95-14-T), T.Ch.I, 3 maart 2000.
- 29 G.L. Coolen, *Humanitair oorlogsrecht* (Deventer: Tjeenk Willink, 1998) p. 116.
- 30 ICTY, Judgment, *Tadić* (IT-94-1-A), A.Ch., 15 juli 1999. Dit is bevestigd in: ICTY, Judgment, *Aleksovski* (IT-95-14/1-A), A.Ch., 24 maart 2000; Judgment, *The Prosecutor v. Zejnul Delalic and others*, IT-96-21-A, 20 februari 2001. De Nederlandse rechter maakt een strikte toetsing ten aanzien van het bestaan van deze controle. Zie: LJN: AZ7147, Gerechtshof 's-Gravenhage, 2200613205. Het gerechtshof overwoog: 'De strijd in Afghanistan in de jaren tachtig van de vorige eeuw (betreft) primair een niet-internationaal gewapend conflict (...) en wel tussen het regiem in Kabul en de 'Mujahedin' die daartegen - ook gewapend - in opstand kwamen. Weliswaar werd dit regiem mede door Russische adviseurs en legeronderdelen (die ook aan gevechten deelnamen) ondersteund, maar doet naar 's Hof's oordeel aan het primair niet-internationale karakter van de strijd geen afbreuk.'
- 31 Gemeenschappelijk artikel 3 van de Verdragen van Genève wordt als gewoonterecht beschouwd en is derhalve ook van toepassing op niet-internationale gewapende conflicten. Zie voorts: Aanvullend Protocol bij de Verdragen van Genève van 12 Augustus 1949 betreffende de bescherming van slachtoffers van niet-internationale gewapende conflicten, 12 december 1977 (Protocol II).
- 32 Artikel 1, eerste lid, Protocol II.

- 33 ICTY, Decision on the defence motion for interlocutory appeal on jurisdiction, *Tadić* (IT-94-1-AR72), A.Ch., 2 oktober 1995, para. 70. De criteria van Protocol II moeten echter wel in aanmerking worden genomen, indien het misdrijf ten laste is gelegd op grond van dat Protocol. Zie eveneens: Sierra Leone Special Court, Trial Chamber, *The Prosecutor v. Moinina Fofana, Allieu Kondewa*, SCSL-04-14-T, T.Ch., 2 augustus 2007, para. 126.
- 34 ICTR, Judgment, *the Prosecutor v. Jean-Paul Akayesu*, ICTR-96-4-T, T.Ch., 2 september 1998, para 625.
- 35 Het tweede lid van artikel 1, tweede Protocol stelt dat interne ongeregeldeheden en spanningen niet een niet-internationaal gewapend conflict opleveren. Dit wordt bevestigd in artikel 8, tweede lid, sub d van het Statuut voor het Internationaal Strafhof. Dat op puur interne aangelegenheden het internationaal humanitair recht niet van toepassing is, heeft de Beroepskamer van het Joegoslavië-tribunaal in verschillende uitspraken herhaald. Zie bijvoorbeeld: ICTY, Judgment, Judgment, *Tadić* (IT-94-1-A), A.Ch., 15 juli 1999; Judgment, *the Prosecutor v. Zejnil Delalic and others*, IT-96-21-A, A.Ch., 20 februari 2001
- 36 ICTR, Judgment, *Akayesu* (ICTR-96-4-T), T.Ch.I, 2 september 1998, para. 619.
- 37 ICTY, Judgment, *Tadić* (IT-94-1-AR72-T), T.Ch.II, 7 mei 1997.
- 38 ICTY, Judgment, *Blaškić* (IT-95-14-T), T.Ch.I, 3 maart 2000; Judgment, *Tadić* (IT-94-1-AR72-T), T.Ch.II, 7 mei 1997.
- 39 ICTY, Judgment, *The Prosecutor v. Dragoljub Kunarac et al.*, IT-96-23, IT-96-23/1-A, A.Ch., 12 juni 2002, para 58.
- 40 *Ibid.*
- 41 ICTR, Judgment, *The Prosecutor v. George Rutaganda*, ICTR-96-3-A, A.Ch., 26 mei 2003, para 570.
- 42 *Ibid.*
- 43 ICTY, Judgment, *The Prosecutor v. Dragoljub Kunarac et al.*, IT-96-23, IT-96-23/1-A, A.Ch., 12 juni 2002, para 570.
- 44 ICTY, Judgment, *The Prosecutor v. Kunarac et al.*, IT-96-23 en IT-96-23/1-A, A.Ch., 12 juni 2002, paras 58 en 59. Bevestigd onder meer in: Sierra Leone Special Court, Judgment, *The Prosecutor v. Moinina Fofana and Allieu Kondewa*, SCSL-04-14-T, T.Ch., 2 augustus 2007, para. 130.
- 45 Zie eveneens artikel 5 WIM.
- 46 Israel, Supreme Court sitting as The High Court of Justice, Judgment, *The Public Committee against Torture in Israel and the Palestinian Society for the Protection of Human Rights and the Environment v. The Government of Israel et al. (Targeted Killings)*, HCJ 769/02, 11 december 2005.
- 47 *Ibid.*, para. 33: 'According to the accepted definition, a civilian is taking part in hostilities when using weapons in an armed conflict, while gathering intelligence, or while preparing himself for the hostilities. Regarding taking part in hostilities, there is no condition that the civilian uses his weapon, nor is their a condition that he bear arms (openly or concealed). It is possible to take part in hostilities without using weapons at all'.
- 48 *Ibid.*, para. 35: 'Against the background of these considerations, the following cases should also be included in the definition of taking a "direct part" in hostilities: a person who collects intelligence on the army, whether on issues regarding the hostilities (see Hays Parks, *Air War and the Law of War*, 32 *Air Force Law Review* 1, 116 (1990), hereinafter "Parks"), or beyond those issues (see Schmitt, at p. 511); a person who transports unlawful combatants to or from the place where the hostilities are taking place; a person who operates weapons which unlawful combatants use, or supervises their operation, or provides service to them, be the distance from the battlefield as it may. All those persons are performing the function of combatants. The function determines the directness of the part taken in the hostilities (see Watkin, at p. 17; Roscini). However, a person who sells food or medicine to an unlawful combatant is not taking a direct part, rather an indirect part in the hostilities. The same is the case regarding a person who aids the unlawful combatants by general strategic analysis, and grants them logistical, general support, including monetary aid. The same is the case regarding a person who distributes propaganda supporting those unlawful combatants. If such persons are injured, the State is likely not to be liable for it, if it falls into the framework of collateral or incidental damage.'
- 49 *Ibid.*, para. 40: 'On the one hand, a civilian who took a direct part in hostilities once, or sporadically, but detached himself from them (entirely, or for a long period) is not to be harmed. On the other hand, the "revolving door" phenomenon, by which each terrorist has "horns of the alter" (1 Kings 1:50) to grasp or a "city of refuge" (Numbers 35:11) to flee to, to which he turns in order to rest and prepare while they grant him immunity from attack, is to be avoided (see Schmitt, at p. 536; Watkin, at p. 12; Kretzmer, at p. 193; Dinstein, at p. 29; and Parks, at p. 118). In the wide area between those two possibilities, one finds the "gray" cases, about which customary international law has not yet crystallized. There is thus no escaping examination of each and every case.'
- 50 *Ibid.*
- 51 CTY, Judgment, *The Prosecutor v. Stanislav Galic*, IT-98-29-T, T.Ch., 5 december 2003.
- 52 Court d'assises de Bruxelles, Arrêt, *Bernard Ntuyahaga*, 5 juli 2007.
- 53 *Ibid.*, p. 15.
- 54 Respectievelijk artikel 5 lid 2, sub c onder 2 en 3 WIM, artikel 6 lid 3 sub c WIM en artikel 5 lid 2 sub d onder 4 WIM, artikel 6 lid 3 sub d WIM.
- 55 ICTY, Judgment, *Prosecutor v. Pavle Strugar*, IT-01-42-T, T.Ch., 31 januari 2005.
- 56 *Ibid.*, para. 312.
- 57 Gerechtshof 's-Gravenhage, 9 mei 2007, LJN: BA4676.
- 58 Deze onduidelijkheid lijkt ook naar voren te zijn gekomen in een Duitse rechtszaak in 1947 aangaande de Oostenrijkse SS-officier Otto Skorzeny (General Military Government Court of the U.S. Zone of Germany, 18 tot 9 september 1947). In oktober 1944 gaf Hitler persoonlijk officier Skorzeny de opdracht een 'special task force' te organiseren. Deze task force zou zich tijdens het Ardennen offensief in Amerikaanse uniformen moeten hullen, door de aanvalslinies van de Amerikanen dringen en vervolgens in de achterhoede van de Amerikanen verwarring moeten zaaien. De uitvoering van het plan was niet erg succesvol: een groot deel van Skorzeny's manschappen werd betrapt en een aantal onmiddellijk geëxecuteerd. In 1947 werden Skorzeny en zijn medeverdachten vervolgd op grond van het perfide gebruik van het uniform van de vijand. Zij werden vrijgesproken. Het gebruik van het uniform van de vijand wordt beschouwd als onrechtmatig zolang er wordt gevochten. Over de rechtmatigheid van het gebruiken van het uniform van de vijand buiten de gevechten om, is geen consensus. Zie: Law Reports of Trials of War Criminals, United Nations War Crimes Commission, vol. IX, 1949.

Winkel van Sinkel

L. Polman*

Mogen vredestroepen in crisisgebieden humanitaire hulp verlenen, of zaaien ze dan verwarring over de neutraliteit van 'echte' hulpverlening, waardoor humanitairen doel-witten worden? Na Uruzgan, waar het gros van de NGO's weigert samen te werken met coalitie-troepen, verhitten de gemoederen nu rond Tsjaad. De EUFOR-troepenmacht-in-oprichting krijgt naar Tsjaad een mandaat mee om de veiligheid in het grensgebied met Sudan te verhogen. Humanitaire hulporganisaties ter plekke spraken met kwartiermakers van EUFOR en constateerden een zekere 'gretigheid' om straks ook aan humanitaire hulp te doen.

'Ze willen de hearts and minds van de lokale bevolking veroveren om niet als vijand gecapicieerd te worden,' zei een verontwaardigde vertegenwoordiger van het *International Rescue Committee* in de krant. Het Internationale Rode Kruis (ICRC) merkte in de gesprekken dat lang niet alle EUFOR-militairen het verschil snappen tussen 'neutraliteit' en 'onpartijdigheid', terwijl dat in Tsjaad juist cruciaal is. 'Ze husselen de termen steeds door elkaar,' klaagde het ICRC-hoofd in Tsjaad.

'Onpartijdigheid' valt de gemiddelde militair nog wel uit te leggen. Dat is dat je menselijk lijden verlicht, waar en voor wie nodig. 'Neutraliteit' echter staat in de statuten van de rode-kruisbeweging gedefinieerd als 'ernaar te streven geen partij te kiezen in, of betrokken te raken bij controverses van religieuze, politieke, raciale of ideologische aard'.

Neutraliteit is dus a-politiek, terwijl militaire missies politiek zijn. Neutrale militaire hulp bestaat dus niet en daarmee zijn militairen voor humanitaire hulp gediskwalificeerd.

De EUFOR-verkenner waren van deze ICRC-masterclass niet onder de indruk. Militairen hebben immers de betere logistieke capaciteit om water en voedsel naar burgers te krijgen, dus waarom daar geen gebruik van maken als het zo uitkomt?

Weet u wie de theoretische nuances van de rodekruisbeginselen ook niet snappen? Of misschien wel, maar zich er dan geen lor van aantrekken? De rebellen. Op hun recentste veroveringstocht naar de hoofdstad N'djamena, afgelopen februari, maakten Tsjadische rebellen tussenstops in vluchtelingenkampen langs de route. Ze sloegen er eten in voor onderweg, satelliettelefoons, geld, medicijnen, verbandmiddelen en radio's, geroofd van de internationale humanitaire hulporganisaties. Met de buit aan boord, stoven ze N'djamena binnen en omsingelden het paleis van president Déby.

Rebellen uit Darfur trokken ook naar N'djamena, om Déby juist te helpen. Met 140 kilometer per uur raceten ze door de woestijn in hun *crazy technicals*, voertuigen met afgezaagde daken en machinegeweren erin gemonteerd. Bijna al hun rollend materieel – getuigen zagen er ongeveer 250 – stroopten ze van internationale hulporganisaties. Zo werd de slag om N'djamena ondersteund met hulpgoederen. Déby deelde uiteindelijk mee dat de aanval was afgeslagen. Brussel heeft de stationering van EUFOR, dat 3.700 man sterk moet worden, voor onbepaalde tijd uitgesteld. Den Haag, dat erover nadenkt

* Mw. L. Polman is freelance journalist en auteur van 'k Zag twee beren. De achterkant van de VN-vredesmissies.

om zeventig militairen te sturen, heeft besloten om niks te besluiten tot het stof gedaald zal zijn.

Als strijdende partijen zich met hulp voeden en zich in hulpvoertuigen verplaatsen, dragen hulporganisaties bij aan een oorlog. Toch?

In januari maakte het *World Food Program* (WFP) bekend dat die maand alleen al 22 WFP-voertuigen waren gekaapt. Nu is er een tekort aan vrachtwagens ontstaan, waardoor het aantal voedseltransporten naar de regio met de helft is verminderd. Er dreigt zelfs – weer – honger in de kampen.

De opslagplaatsen, kantoren en huizen van internationale humanitaire organisaties zijn voor rebellen in de regio ware winkels van Sinkel geworden

De opslagplaatsen, kantoren en huizen van internationale humanitaire organisaties zijn voor rebellen in de regio ware winkels van Sinkel geworden, waar ze komen halen wat ze voor de strijd nodig hebben. De VN telde het aantal roofovervallen op hulporganisaties in de regio tussen januari en september 2007 en kwam tot 61 kaalgeplunderde hulpkonvoien en 98 gekaapte terreinwagens.

De hulporganisaties gaan aan de berovingen niet failliet. Zij laten gewoon nieuwe voorraden aanrukken. De échte slachtoffers zijn hun cliënten, de vluchtelingen in de kampen. Steeds meer lokale bandieten zien dankzij de constante aanvoer van geld en goederen mooie kansen voor zichzelf.

‘Iedereen die drie auto’s heeft gestolen, komt tevoorschijn en zegt: ik ben een rebellengroep,’ sneerde Terab Abdullah, een commandant van de JEM-rebellen.

‘Hulp geven zonder de bevolking te beschermen is als een pleistertje plakken op een open wond,’ zei Kofi Annan over de regio, vlak voor hij als VN-chef met pensioen ging. Weerloze hulpverleners kunnen burgers in deze oorlog niet beschermen. Militaire hulpverleners zouden op dit vlak méér in de aanbieding kunnen hebben. Neutraliteit? Ach, als hulp wordt gebruikt als oorlogswapen, is de neutraliteitsclaim van hulporganisaties tóch al niet meer houdbaar. ■

Over militaire en politieke compatibiliteit

dr. M.F.J. Houben – majoor der mariniers*

Militairen zijn van oudsher sterk gericht op het verkrijgen en behouden van interoperabiliteit en compatibiliteit. Dit betekent niets meer dan dat krijgsmachten op elkaar moeten kunnen aansluiten om samen inzetbaar te zijn. Het NAVO-standaardisatiesysteem bijvoorbeeld is een van de werkelijke oorzaken van het succes van de Verdragsorganisatie. Door één standaard tot gemeenschappelijke standaard te verheffen en de lidstaten daar vervolgens aan te binden heeft de NAVO verzekerd dat de lidstaten onder alle omstandigheden kunnen samenwerken. Althans, dat de krijgsmachten van die lidstaten kunnen samenwerken. Politiek gezien zijn de landen bijeengebracht in de Noord-Atlantische Raad, waar zij, ongeacht hun verschillen, op basis van 'één land, één stem' consensus dienen te bereiken over de besluiten die ter tafel liggen en de koers die de organisatie dient te volgen.

Deze notie van militaire compatibiliteit heeft met de vorming van zeven *battle groups* door lidstaten van de Europese Unie ook een politieke dimensie gekregen. De landen die samen een battle group vormen werken niet alleen nauw samen in vredetijd; zij kunnen ook gezamenlijk worden ingezet in een crisissituatie. Het uiteindelijke doel is de inzetbaarheid (in het hele geweldsspectrum) van die battle groups als instrument in het Gemeenschappelijk Europees Veiligheidsbeleid. Nederland vormt samen met het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Finland twee battle groups. De UK/NL *Amphibious Force* is de kern van een battle group. Het Duits-Nederlandse Legerkorps, aangevuld met Finland, vormt de tweede.

Joint political ownership

Een battle group is een 'multinationale militaire formatie'. Het belangrijkste kenmerk daarvan is

dat het eigendom van dat politieke instrument gedeeld moet worden met de andere deelnemende landen. Er is joint political ownership. En dat kan inzet van de eenheid lastig maken. Niet vanwege de noodzakelijk militaire compatibiliteit, neen, vanwege de noodzakelijke afstemming van de politieke processen die aan de inzet ten grondslag liggen. Voor de hand liggende punten waar verschil van inzicht over kan bestaan zijn zaken als: waar wordt de eenheid ingezet, met welk doel, onder welke voorwaarden en met welke garanties? Om daar overeenstemming over te bereiken moeten de nationale politieke processen van de vier landen nogal precies op elkaar worden afgestemd, niet alleen inhoudelijk maar ook in de tijd. Want het tijdsraam waarin een eventueel inzetbesluit mogelijk is staat doorgaans slechts tijdelijk open.

Vreemde eend

Op de vraag wie er in het rijtje Verenigd Koninkrijk, Finland, Duitsland en Nederland niet thuishoort zal een niet in de defensiepolitiek ingevoerd mens wellicht antwoorden: Finland. Uit het oogpunt van overeenkomsten – inderdaad, de compatibiliteit – van de politieke systemen en politieke cultuur van de vier is echter niet Finland de vreemde eend in de bijt, maar het Verenigd Koninkrijk. De structuur en cultuur van het Finse politieke systeem vertonen namelijk veel meer overeenkomsten met de Nederlandse en Duitse dan met de Britse. Waar Nederland, Duitsland en Finland consensus zoeken, leidt Groot-Brittannië. Waar het Verenigd Koninkrijk bereid is veel risico te nemen, zoeken Nederland en Duitsland draagvlak. Voor de Britten is *strong defence policy good foreign policy* (dixit Lord Robertson). Een opvatting die Nederland, Duitsland en Finland niet of in veel mindere mate delen.

Zoals gezegd vergt de inzetbeslissing en het managen van het politieke proces van die inzet niet alleen coördinatie van het beleid en poli-

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

tieke processen, maar ook de synchronisatie daarvan. De inzet van het hoofdkwartier van het Duits-Nederlandse Legerkorps in Afghanistan gedurende de ISAF-operatie is in dat opzicht relevant. Duitse en Nederlandse diplomaten en politici hebben zich grote inspanning moeten getroosten om de politieke processen in Nederland en Duitsland tijdelijk met elkaar in de pas te laten lopen. Uiteindelijk bleken de politieke verschillen tussen de twee systemen niet onoverkomelijk groot, wat de coördinatie van beleid en synchronisatie van besluitvorming mogelijk maakte. Mede daardoor was de inzet van het hoofdkwartier een belangrijk politiek en militair succes.

Politieke verenigbaarheid

De militaire capaciteiten versterken is één, de coördinatie van de achterliggende politieke processen is iets geheel anders. Met andere woorden: om van de Brits-Nederlandse en Nederlands-Duits-Finse battle groups een succes te maken is niet alleen militaire compatibiliteit noodzakelijk, maar ook een zekere politieke verenigbaarheid. Als de deelnemende landen in politieke cultuur en nationale besluitvorming sterk van elkaar verschillen, zijn wellicht aanvullende maatregelen of mechanismen nodig. Dit kan op ad hoc basis of structureel. Er zijn wel enkele belangrijke voorwaarden waaraan voldaan moet zijn eer de Britten bereid zullen zijn tot een dergelijk aanvullend coördinatie-mechanisme.

Wat is bijvoorbeeld de grote schrik van onze Britse collega's? De grote schrik is dat geheime informatie, zeker als deze uit de speciale relatie met de Verenigde Staten is verkregen, via het parlementaire kanaal weglekt naar het publiek. Het Nederlandse parlement is doorgaans goed geïnformeerd, maar het informatieniveau verbleekt bij dat van de leden van de *Auswärtiger Ausschuss* van de Duitse *Bundestag*. Die krijgen namelijk bijna alle stukken – tot de telexen van het *Auswärtiges Amt* aan toe.

Interparlementaire commissie

Het voorzien van Duitse, Finse en Nederlandse parlementsleden van (gedeelde) geheime infor-

matie is bijna onmogelijk op basis van de bestaande nationale politieke arrangementen. Daarom is het tot stand brengen van een 'joint' of interparlementaire commissie wellicht het overdenken waard. Deze commissie, bestaande uit parlementsleden uit de vier lidstaten 'begeleidt' en coördineert de politieke processen in de vier lidstaten voorafgaand aan de uitzending, tijdens de uitzending en verricht wellicht ook de politieke evaluatie achteraf.

Of in een dergelijke commissie ook de oppositiepartijen vertegenwoordigd dienen te zijn, is een separate discussie. Dit is overigens in het Verenigd Koninkrijk wel het geval, echter via een andere constructie dan de reguliere parlementaire commissies. Om de oppositie te informeren gebruikt de premier geregeld de *Privy Council* (waarvan de leden de titel *The Right Hon* mogen voeren). De *Leader of the Opposition* is qualitate qua een *privy councillor* en als zodanig nodigt de premier hem of haar geregeld uit om geïnformeerd te worden over zaken van zwaarwegend nationaal belang. Gezien het belang dat politici in Nederland, Duitsland en Finland hechten aan het creëren van voldoende draagvlak voor een inzetbesluit en de legitimiteit van de inzet is het betrekken van (de belangrijkste) oppositiepartijen bij een dergelijke commissie wellicht noodzakelijk.

De Brits-Nederlandse en Nederlands-Duits-Finse battle groups hebben militair gezien alles in huis om succesvol te zijn: compatibiliteit, expertise, operationeel vermogen, voortzettingsvermogen.

Om de inzet van een battle group (in het hele geweldsspectrum) daadwerkelijk te realiseren is een flankerend politiek instrument misschien noodzakelijk om de nationale politieke processen en besluitvorming op elkaar af te stemmen. Om de dilemma's van een eventuele inzet vóór te zijn, dienen nu reeds de mogelijke hobbels in het politieke proces in kaart te worden gebracht. Het instellen van een joint parlementaire commissie is daarom het overdenken waard. Zeker als die commissie zou werken op basis van een voor de gelegenheid vastgesteld Toetsingskader. ■



Officiers aan het woord

De geschiedenis van de Militaire Spectator 1832-2007

Door Ben Schoenmaker en Floribert Baudet

Amsterdam (Uitgeverij Boom) 2007

272 blz., geïllustreerd

ISBN 978 90 8506 505 0

€ 24,50

Tijdens een bijeenkomst ter gelegenheid van het 175-jarig bestaan van de *Militaire Spectator* werd nog net op de valreep van het jubileumjaar het eerste exemplaar van het boek *Officiers aan het woord. De geschiedenis van de Militaire Spectator 1832-2007* aangeboden aan de plaatsvervangend secretaris-generaal van het ministerie van Defensie (zie *Militaire Spectator* 2008 (177) (1), blz. 53). De *Militaire Spectator* is het oudste nog verschijnende tijdschrift van Nederland. Het in 1832 opgerichte blad fungeert al 175 jaar als een podium voor het debat over militaire vraagstukken uit heden en verleden. In *Officiers aan het woord* wordt voor het eerst de geschiedenis van de *Militaire Spectator* uit de doeken gedaan. De auteurs hebben voor het schrijven van het boek geput uit 175 jaargangen van de *Militaire Spectator*, uit het beperkt bewaard gebleven redactiearchief en uit aanvullende literatuur. Enige ontbrekende kennis ten slotte is aangevuld uit interviews met de laatste drie hoofdredacteurs.

Opbouw van het boek

Het boek is opgebouwd uit een woord vooraf, negen hoofdstukken, een slotbeschouwing, een bijlage met de samenstelling van de redactie tijdens de 175 jaar, noten, geraad-

pleegde bronnen en literatuur, en een personenregister. *Officiers aan het woord* biedt een in hoofdzaak chronologische beschrijving van de geschiedenis van 175 jaar *Militaire Spectator*. Tevens is op basis van veel illustraties de ontwikkeling van de vormgeving en het beeldmateriaal goed te volgen, van een eenvoudige tekening of grafiek tot een fraaie gravure of sprekende kleurenfoto. In het boek zijn enkele rode draden te onderkennen die in elk hoofdstuk terugkeren. Deze rode draden betreffen de inhoud van de artikelen (inclusief thema's), de wetenschappelijkheid van het blad, de doelgroep van het blad en de onafhankelijkheid van de redactie.

Missie

Tijdens de beginjaren van *De Militaire Spectator* formuleerde J.C. van Rijnveld, de oprichter en eerste hoofdredacteur, drie doelstellingen voor het tijdschrift. Een daarvan was het verspreiden en bevorderen van de 'militaire wetenschappen', in combinatie met het aanwakken van studiezin onder de officieren. De leidende gedachte hierbij was dat studeren en vechten geen tegenpolen van elkaar zijn, maar in elkaars verlengde liggen. Deze opdracht om door kennisuitwisseling en debat de officier bij te staan

bij de uitvoering van zijn professie is in al die jaren de kerntaak van de *Militaire Spectator* geweest.

Overigens is dit niet altijd gelukt omdat het blad vooral in de jaren 1832 tot 1848 en later, van 1932 tot circa 1965, een nogal schools en zelfs een ietwat bevoogdend karakter had. Parallel aan de ontwikkelingen binnen het militair onderwijs openbaarde zich vanaf de jaren 1960 een voorzichtig streven de *Militaire Spectator* naar een hoger niveau te brengen en het blad een (meer) wetenschappelijk karakter te geven. In belangrijke mate is dat gelukt, maar tot op de dag van vandaag is de inhoud te divers om het als zuiver wetenschappelijk te betitelen. De voornaamste oorzaak daarvan is dat de redactie er ook nu nog voortdurend naar streeft het blad zo goed mogelijk bij de belevingswereld van het lezerspubliek te laten aansluiten. Zo blijft ze de kolommen van het blad openstellen voor officieren die verslag doen van actuele ontwikkelingen binnen hun werkterrein of van hun operationele ervaringen in Afghanistan of elders.

Een thema dat vanaf de oprichting van het tijdschrift door de jaren heen regelmatig aan de orde werd gesteld, was de zorg om de krijgsmacht. De *Militaire Spectator* was bij uitstek de spreekbuis van die officieren die er – bijvoorbeeld in het kader van de verkorting van de dienstdaag – keer op keer op hamerden dat de noodzakelijke discipline alleen kon worden aangeleerd onder professionele leiding in de relatieve afzondering van de kazerne. Het blad is steeds de hoeder geweest van de militaire eigenheid. Ook in het meer recente verleden heeft de

redactie ervoor gewaarschuwd dat de krijgsmacht, gelet op haar bijzondere taak, niet als een 'gewoon' bedrijf mag worden beschouwd.

Doelgroep

Ondanks verschillende pogingen om het te veranderen is de *Militaire Spectator* altijd in hoofdzaak een blad voor en door officieren gebleven, met dien verstande dat sinds 1999 ook de hogere burgerambtenaren van Defensie een abonnement op het blad kregen. Regelmatig, te beginnen bij Van Rijneveld, heeft de redactie de intentie uitgesproken dat ze met het tijdschrift een groot burgerpubliek wilde bereiken, met als doel de krijgsmacht in de samenleving meer bekend en bemind te maken. Echter, buiten het officierskorps geniet en genoot de *Militaire Spectator* geen grote bekendheid. Alleen een kleine groep journalisten, politici en beleidsambtenaren die zich beroepshalve met militaire en veiligheidsvraagstukken bezighoudt, leest het blad.

Redactionele onafhankelijkheid

Een andere erg belangrijke kwestie is die van de onafhankelijkheid van de *Militaire Spectator* en de vrijheid van schrijven die de redactie en de auteurs kregen dan wel zich veroorloofden. Hierover maken de auteurs van het boek een aantal algemene opmerkingen, die op de gehele 175-jarige periode betrekking hebben. In de eerste plaats concluderen zij dat op geen enkel moment in de lange geschiedenis de legerleiding of de minister van Oorlog/Defensie de inhoud of de strekking van het blad bepaalde. De redactie is altijd een zelfstandig opererend orgaan geweest dat haar eigen keuzes en afwegingen kon maken. Daar staat

tegenover dat de mate van vrijheid die de redactie en de auteurs namen nooit absoluut is geweest en in de loop der tijd aan schommelingen onderhevig is geweest. In het boek komen legio voorbeelden aan bod van 'invloed' van bovenaf, maar ook momenten waarop de redactie zich tegen dit soort bemoeienis teweer stelde.

De geschiedenis van het blad is het beste op te vatten als een golfbeweging binnen een bandbreedte die zich het best laat typeren met de woorden 'vrijheid in gebondenheid'. Daarbij valt op te merken dat de vrijheid van schrijven in de loop van 175 jaar nogal van aard is veranderd. Wat eerst wel mocht, mag nu niet meer en omgekeerd. Zo was het in de negentiende eeuw voor officieren bepaald riskant om kritiek te uiten op de eigen militaire organisatie, omdat dit commentaar al heel snel als insubordinatie werd opgevat. Het was niet voor niets dat toentertijd veel officieren anoniem of onder een schuilnaam publiceerden. Tegelijkertijd was het toen wel mogelijk om ongezouten kritiek te leveren op de politiek en vooral het parlement. Tegenwoordig, zo kan men zeggen, is de vrijheid van schrijven nagenoeg gespiegeld.

Wat opvalt is dat de rang van redactieleden en auteurs in de loop van de jaren een hele ontwikkeling heeft doorgemaakt. Treffen wij in de negentiende eeuw voornamelijk redactieleden en auteurs aan in de rang van luitenant, in de loop van de twintigste eeuw verschoof dit naar steeds hogere rangen. In april 1938 trad er voor het eerst een opperofficier toe tot de redactie. Wel is het zo dat veel redactieleden

een glanzende carrière als militair hebben gehad en tot de hoogste posities van de krijgsmacht, maar ook van de politiek zijn doorgedrongen.

Kanttekeningen

Zoals wij van het Nederlands Instituut voor Militaire Historie gewend zijn, is het boek zeer goed verzorgd. Het boek is bovendien prettig leesbaar geschreven. Het wekt, vooral in de hoofdstukken waar ook sprake is van de *Nieuwe Spectator* en de *Nieuwe Militaire Spectator*, overigens wel verwarring als de auteurs de naam *Militaire Spectator* en *Spectator* door elkaar gebruiken. Bovendien zijn enige slordigheden aan de aandacht van de samenstellers ontsnapt. Zo ontbreekt op pagina 233 bij de verklaring van de afkorting MPSD het woord sociologische en wordt op de volgende bladzijden inconsistent de afkorting KL toegevoegd aan de afkortingen TS, MJD en MPSD.

Een verantwoording voor de keuzes die de auteurs hebben gemaakt voor hun indeling in hoofdstukken ontbreekt. Zo heeft bijvoorbeeld hoofdstuk 6 de titel 'Koude Oorlog', maar het hoofdstuk behandelt slechts de periode tot 1957. Weliswaar vormt het jaar 1957 een belangrijk omslagpunt in de Koude Oorlog, maar deze duurde toch wel wat langer dan 1957. Het is daarbij jammer dat de auteurs pas in hun slotbeschouwing de rode draden van het boek toelichten; het was voor de leesbaarheid beter geweest als die al in het woord vooraf waren weergegeven. Een laatste kanttekening betreft het feit dat de auteurs de voorkennis van hun lezerspubliek soms wat te

hoog inschatten. Zonder verdere toelichting wordt bijvoorbeeld op pagina 175 ingegaan op de 'Gespreksgroep Harderwijk' en op pagina 196 op het 'FOFA-concept' als onderdeel van de Amerikaanse doctrine *Air-Land Battle*.

Samenvattend

Officieren aan het woord is, ondanks deze op zich minimale kanttekeningen, een zeer waardevol document over een belangrijke periode in de militaire geschiedenis. Ik heb

zelf het genoeg gehad om voor een artikel (zie *Militaire Spectator* 2006 (175) (2), blz. 74-85) enkele jaren geleden tien oudere jaargangen van de *Militaire Spectator* door te nemen. Het kost dan zelfdiscipline om je als auteur niet te laten afleiden door alle opmerkelijke zaken die je bij het uitspitten van de jaargangen tegenkomt. De auteurs zijn er na een monnikenwerk uitstekend in geslaagd om op een boeiende wijze veel van deze opmerkelijke zaken te beschrijven

en veel vragen te beantwoorden, waarbij zij ook de tijdgeest op een plezierige wijze hebben getypeerd. Zij hebben van de verborgen geschiedenis van de *Militaire Spectator* méér dan een tipje van de sluier opgeheld. Zowel officieren als burgers die geïnteresseerd zijn in militaire geschiedenis zullen in dit boek dan ook de nodige informatie van hun gading aantreffen.

drs. J. Terpstra,
kolonel b.d. MPSD



De grote oorlogen

De honderdjarige oorlog en de ondergang van het Westen
Door Niall Ferguson
Amsterdam (Uitgeverij Contact) 2007
888 blz., tien kaarten
ISBN 978 90 254 09456
€ 59,90

Niall Ferguson is een jonge voor-
aanstaande Britse historicus die
vooral in het Engelse taalgebied
veel furore heeft gemaakt. Hij heeft
tal van bestsellers op zijn naam
staan, alsmede een aantal documen-
taires voor de Britse televisie. Zijn
kracht als schrijver schuilt vooral in
het omzetten van historisch feiten-
materiaal en analyses in een pak-
kend en meeslepend verhaal. Het
voorliggende *Grote oorlogen* vormt
daarop geen uitzondering.

Drie verschijnselen

Grote oorlogen gaat over de vraag
waarom de twintigste eeuw zo
bloedig was; wellicht de bloedigste
eeuw ooit. De Eerste en Tweede
Wereldoorlog vormen volgens

Ferguson slechts de pieken van een
wereldwijde aaneenschakeling van
confrontaties en conflicten. Voor,
tussen en na beide wereldoorlogen
is er geen enkel jaar geweest waarin
niet in één of ander werelddeel
sprake was van grootschalig, georga-
niseerd geweld. Volgens de auteur
was de gehele twintigste eeuw het
toneel van een werkelijk wereld-
wijd conflict. Hij noemt drie ver-
schijnselen als verklaring voor het
extreme geweld: economische
volatiliteit, etnische conflicten en
grootmachten-in-verval.

Ferguson argumenteert dat de twin-
tigste eeuw in economische zin
wordt gekenmerkt door plotselinge
overgangen van economische voor-

spoed naar tegenspoed (volatiliteit).
Grote groepen binnen de diverse
samenlevingen konden die plotse-
linge overgangen niet of nauwelijks
absorberen, wat leidde tot polarise-
rende sociale en politieke effecten.
Met name had dit gevolgen voor de
sociale betrekkingen tussen etni-
sche groepen. Ferguson inventari-
seert en analyseert tal van etnische
conflicten in samenhang met de
aangehaalde economische turbulen-
tie. Hij komt hierbij onder meer tot
de constatering dat deze dynamiek
zelfs fnuikend bleek voor verge-
vorderde assimilatieprocessen zoals
in Duitsland, waar de joodse bevol-
kingsgroep bijna volledig geïnte-
greerd was in de samenleving. De
etnische spanningen hebben een
directe samenhang met het derde
aspect, te weten het verval van de
traditionele grootmachten zoals
Rusland, Oostenrijk-Hongarije en
het Ottomaanse rijk. Het verlies van
controle en gezag werd het eerst
merkbaar in hun grensgebieden.
In dit gezagsvacuüm kreeg etnisch
geweld, aangewakkerd door de
economische turbulentie, vrij spel.
Dit etnische geweld droeg belang-

rijk bij aan het bloedige karakter van de vorige eeuw. Deze ontwikkelingen speelden zich niet alleen in Europa af, maar bijvoorbeeld ook in het Verre Oosten, waar China en koloniale machthebbers zoals Groot-Brittannië en Frankrijk aan macht inboetten. De zwakte van de grootmachten gaf Italië, Japan en Duitsland ruimte zich te vestigen en hun imperia uit te bouwen door middel van nietsontziende bezetting en verovering, opgezweept door zogenoemde wetenschappelijk bewezen rassentheoriën. Na hun uiteindelijke nederlaag herstelde het Westen zijn machtspositie slechts gedeeltelijk. Want zijn dominantie was het Westen kwijt, een verval dat al eerder inzette en waarvan, na de Tweede Wereld Oorlog, met name Azië heeft geprofiteerd.

Wetenschappelijke pretentie

De theorie die Ferguson ontwikkelt klinkt zeer aannemelijk en lijkt zonder meer toepasbaar op zowel de conflicten zoals die vroeg in de twintigste eeuw plaatsvonden (bijvoorbeeld de Mexicaanse en Russische Revoluties en de burgeroorlogen in China) als die aan het eind van die eeuw (bijvoorbeeld Mozambique, Sudan, Congo en Rwanda). Ferguson baseert zijn analyse echter vooral op de beide wereldoorlogen en het lot van de joden in Oost-Europa en Duitsland. Dit voert naar een belangrijk verwijt van tal van critici, namelijk de wetenschappelijke pretentie die Ferguson aan zijn analyses ontleent. Met een vergelijking is dit wellicht het best duidelijk te maken. Het aspect 'etnische conflicten' brengt de gedachten bijna als vanzelf op Samuel Huntingtons *Clash of Civilizations*.¹ Dit opzienbarende boek uit 1996 er

nog eens op naslaand, valt direct op waarop de wetenschappelijke kritiek betrekking heeft. Huntingtons analyse is namelijk systematisch, haast alomvattend en zijn conclusies en voorspellingen lijken nog lang niet achterhaald. Fergusons analyse is daarentegen gefragmenteerd, meer verhalend dan beredenerend. De samenhang tussen de genoemde aspecten wordt wel aannemelijk gemaakt, maar blijft te weinig onderbouwd als 'bewezen theorie'.

Punten van kritiek

Fergusons eigenlijke specialisme is economische en financiële geschiedenis. Dit is duidelijk te merken in zijn beschouwingen, waarin hij deze aspecten op oorspronkelijke wijze analyseert. Opvallend is het soms hoge abstractieniveau en gebruik van specifiek economische terminologie. Dit zal niet voor alle lezers altijd even gemakkelijk te volgen zijn. Een ander punt van kritiek is de afronding van zijn analyse. Hoewel Ferguson in de inleiding aangeeft zijn analyse door te zullen trekken tot de Koreaanse Oorlog, stopt hij vrij abrupt na de beëindiging van de Tweede Wereldoorlog. De daarop volgende periode doet hij in het nawoord al te summier af. De wereldeconomie vervalt volgens Ferguson nu minder snel in te grote volatiliteit en met name in het Westen is er een geringere etnische instabiliteit. Een diep(er)gaande analyse van de conflicten na de Koreaanse Oorlog ontbreekt echter. Overigens twijfelt Ferguson of de 'grote oorlogen' echt als voorbij kunnen worden beschouwd. Op de Koreaanse Oorlog volgde volgens hem geen 'lange vrede', maar een 'Oorlog van de

Derde Wereld'. En, zo gaat hij verder, 'Zolang mensen de vernietiging van hun medemens beramen, zo lang zal deze oorlog zich, zo lijkt het, steeds weer blijven herhalen, en daarmee de grenzen van de tijdrekening trotseren'.

Ferguson situeert de *Grote oorlogen* voornamelijk tussen 1904 (Japan bezorgt de Europese dominantie de eerste effectieve dreun) en 1953 (het einde van de Koreaanse Oorlog). De verwijzing in de Nederlandse ondertitel naar een 'honderdjarige oorlog' wekt dan ook bevreemding. Een letterlijke vertaling van de Engelse ondertitel *History's Age of Hatred* was beter geweest. De vertaling uit het Engels is verder goed. Wel plaats ik nog een kanttekening bij een aantal citaten die misschien beter in de oorspronkelijke taal hadden kunnen blijven staan (en dan bijvoorbeeld vertaald op te nemen in een voetnoot). En dat terwijl het door Ferguson veelvuldig aangehaalde begrip *Pale of Settlements* (het in West-Rusland door Catharina de Grote ingestelde vestigingsgebied voor joden) het zonder vertaling of deugdelijke verwijzing naar de Nederlandse terminologie moet doen. De poging die de vertaler daartoe doet in een eigen voetnoot is niet geslaagd (een goede toelichting is bijvoorbeeld te vinden op www.vecip.com).

Schat aan gegevens

Voor wie is dit boek bedoeld? Om het vanwege de eerder aangehaalde kritiek slechts als populair-wetenschappelijk af te doen gaat wellicht

1 Samuel P. Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order* (New York, Touchstone, 1996)

te ver. Het boek bevat namelijk een schat aan gegevens die goed als achtergrond bij een studie kunnen dienen. Die gegevens zijn echter niet altijd goed via de index ontsloten. Wat de zaak lastiger maakt is dat ook de titels van de hoofdstukken niet of nauwelijks als richtingaanwijzers dienen voor specifieke periodes in de geschiedenis of andere

naar plaats of tijd gegroepeerde gegevens. Verder bevat het boek zelf geen voetnoten als verwijzing naar de geraadpleegde literatuur. Die zouden op de website van de uitgeverij terug te vinden zijn. Dat bleek echter niet het geval. Navraag bij de uitgeverij leerde dat de noten nog niet klaar zijn voor plaatsing op de site.

Grote oorlogen is een pakkend geschreven boek, toegankelijk voor een breed publiek. Vooral een aanrader voor hen die de geschiedenis van de afgelopen eeuw ook eens vanuit een wat andere invalshoek beschreven willen zien.

lkol. drs. J.-L. Voetelink ■



Bidden om regen

Door Wojciech Jagielski
Breda (Uitgeverij De Geus) 2007
442 blz.
ISBN 97 8904 450 990 8
€ 22,50

In Afghanistan, een land van vergeten waarheden en idealen, ondervindt ook Nederland dat de lokale bevolking zich niet zomaar inspannt voor de goede zaak. Hoe zijn stammen, clans en warlords te bespelen, zal menigeen zich afvragen. Waarom zijn bloedbanden belangrijker dan een grondwet? En past democratie wel bij een traditionele samenleving? Het ontroerende en prachtige boek *Bidden om regen* geeft een aanzet tot een antwoord.

Wojciech Jagielski is journalist en komt sinds 1991 met grote regelmaat in Afghanistan. De Poolse auteur belicht de situatie van binnenuit. Boeiend zijn de levensschetsen van (informele) machthebbers. Ze worden evenwichtig geportretteerd door hun rol te plaatsen in de recente, conflictieuze geschiedenis van het geteisterde land.

Jagielski beschrijft in reportages hoe de macht van diverse bevolkingsgroepen en leiders toenam sinds het vertrek van de Russen tot en met het verjagen van de Taliban. De waanzin van oorlogen en conflicten is een belangrijk thema.

Verrassend zijn de overeenkomsten tussen de Taliban, de Mudjahedin en de huidige regering. Dat de nationale staat verzwakte, is een *understatement*, maar zouden we die weer nieuw en ander leven in kunnen blazen? Onze beleving van vrijheid en democratie is geëvolueerd; andere volken hebben zo hun eigen ervaringen, al verlangen ze ook naar recht en waardigheid, zij het wellicht een andere dan de onze. Zo speelt godsdienst een dominante rol en daarom is de titel *Bidden om regen* treffend. Het verwijst naar de boer en de Taliban

die ervan uitgaan dat je door vroomheid resultaten kunt bereiken. De stammen- en clanculturen zijn fenomenen die de nationale regering nauwelijks kan doorbreken. Ze kunnen echter niet veronachtzaamd worden bij het herscheppen van de samenleving. Tevens is het noodzakelijk de clanleiders, oftewel krijgsheren, deel uit te laten maken van de machtsstructuur. In het huidige parlement zitten vele warlords, maar of die zich nu bezighouden met het algemene belang? Ze beseffen dat loyaliteit een prijs heeft. Jagielski overtuigt de lezer ervan dat stabiliteit in de Afghaanse samenleving afhangt van akkoorden die clans met elkaar sluiten.

In ons streven naar een nieuwe postmoderne orde in Afghanistan blijken we te maken te hebben met een middeleeuwse orde, waaruit we iets blijvends moeten zien op te bouwen. Dit kan alleen door de cultuur, tradities en recente ervaringen te begrijpen en die een respectvolle plaats te geven. *Bidden om regen* is een mooi startpunt hiervoor.

drs. A.J.E. Wagemaker MA,
lkol. der mariniers ■

SUMMARIES

M.W.M. Kitzen – Western Military Culture and Counter-insurgency

Western Armed Forces wrestle with the realities of counter-insurgency. A possible cause for this may be the influence of Western military culture. This culture can be characterized by a profound preference to large-scale battles between regular forces and is based on moral, intellectual and technological

developments through the ages. Insurgencies, however, demand counter-insurgency as an answer. Although Western forces do know the principles of this kind of operations, they have a tendency to fall back on the skills and drills of conventional warfare.

J.A. de Moor – Counter-insurgency in the Dutch East Indies, 1816-1949

Between 1860 and the beginning of World War I the Dutch colonial army and the Marechaussee were active almost continuously in colonial warfare and counter-insurgency in the Indonesian archipelago. How did those forces operate and what experiences were gained? Was there a typical

‘Dutch approach’? What did those experiences bring during the ‘police actions’ after 1945? The then military approach still seems relevant today, although a confrontation with large-scale resistance and insurrection does demand different thinking and action.

I.F.W. Beckett – Forward to the Past. Reflections on British Responses to Insurgency

Over time, there has been an essential continuity in British military responses to insurgency. The historical past remains an important tool for understanding what works and what does not work in counter-insurgency. British military thought was innovative and universal in the fields of armored and

mechanized warfare and counter-insurgency. During the last 200 years the British army was confronted with campaigns, expeditions and frontier incidents in distant areas of the world. Most of the principles of counter-insurgency were a product of British experience, of a British way in warfare.

D.F. Hazel – British Counter-insurgency Doctrine and its Development since 2001

Since 1890 the United Kingdom has produced a counter-insurgency (COIN) doctrine. By the 1990s it appeared that this kind of operations had become ‘history’ and subsequently doctrinal work ceased. International events from 2001-2007 have shown that this belief was mistaken, but the resumption of doctrinal thinking has been erratic. Previous experience

has not been utilized. How did the UK respond to the evolving security environment? What is the relation between a rapidly changing doctrinal organization structure and the cooperation between UK and US Forces? The present British COIN team intends to publish a new manual in 2008.

E. Dinjens, R. Kok and D.-J. Laman – The Trial of War Crimes

The trial of war crimes has gained momentum since the 1990s. Several Tribunals were formed and a Covenant of an International Criminal Court was called to life. In the Netherlands, the Law on International Criminal Offences was enforced. All this implies that war crimes are being prosecuted. These

developments are relevant to the military organization in general and military officers in particular. These officers have a special responsibility when it comes to the propagation and the observation of the complex rules of the law of war and the prevention and handling of war crimes.

April 3 2008

Netherlands Defence Academy

Ministry of Defence

Thursday 3 April 2008 The Faculty of Military Sciences of the Netherlands Defence Academy organises a symposium on

Europe's contribution to Security Funding or Fighting?

Now that the European Union is reviewing its security strategy and the Headline Goal 2010 and NATO is considering rewriting its Strategic Concept after the experiences with ISAF, it seems the right moment to analyse how these two organisations may complement each other in order to address the future security environments that Europe is facing. Because of the existing frozen conflict between these two organisations it seems difficult to see NATO and EU as partners rather than adversaries. The Europeans themselves play a key role in resolving this situation by making clear choices for their future contribution to security. The main aim of this symposium is to explore Europe's new strategic orientation and to consider how to defrost the relationship between the two organisations by finding answers to important questions related to policy, concept and capability developments. The various points of view, including that of the Netherlands as a European state, will be discussed, since national states are crucial in the decision-making. Is convergence of EU and NATO the strategic answer to the new challenges posed by the security environment?

Confirmed speakers:

Prof. dr. ir. J.J.C. Voorhoeve (Professor International Security Studies at NLDA and member of the Netherlands' Council of State), *Prof. J. Lindley-French* (Professor War Studies at NLDA), *Amb. D.W. Everts* (Former NATO Senior Civilian Representative in Kabul), *Col. dr. F.P.B. Osinga* (Associate professor War Studies at NLDA), *MajGen. A.J.H. van Loon* (Former Commander Kosovo task force and former Commander Regional Command South ISAF), *Rear Admiral M.J.M. Borsboom* (Director of Operational Policy, Requirements and Plans of the NL Defence Staff), *Prof. dr. Sven Biscop* (Egmont Institute Brussels), *Mr. A.J. Boekesteijn* (Member of Parliament NL liberal party VVD), *MajGen. F. Meulman* (Deputy Commander of the Armed Forces), *Prof. dr. R. de Wijk* (Director The Hague Center for Strategic Studies and professor International Relations at NLDA).

Time: 9:00am Registration 5:00pm Reception

Organisation:

The Netherlands Defence Academy
Faculty of Military Sciences
Department of International Security Studies
Col. (ret) Stan Wulfaert, Drs. Sabine Mengelberg, Mrs. Saskia Thissen