

MILITAIRE SPECTATOR

MARS VOORWAARTS EN VOORWAARTS MARS



- De Slag om Chora (deel 2)
- Cyberoperaties en de EU
- Schermutselingen aan de Europese buitengrens
- The Chinese FOBS operation and the intricacies of hypersonics



FOTO MCD, KEESNAN DOGGER

Militaire Spectator 9-2022 is een themanummer over inlichtingen.

Tijdens een seminar naar aanleiding van het 20-jarig bestaan van de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD), afgelopen juni, zei generaal-majoor Jan Swillens, directeur van de dienst, dat het zonder goede inlichtingen niet mogelijk is de *fog of war*, de mist op en voorafgaand aan het slagveld, (deels) te laten optrekken. Ook minister van Defensie Kajsa Ollongren en Commandant der Strijdkrachten generaal Onno Eichelsheim wezen tijdens het seminar op de veelsoortige dreigingen die het inlichtingenwerk dynamisch en gecompliceerd maken.

In een interview in het themanummer geven CDS Eichelsheim en generaal-majoor Swillens hun visie op de waarde van inlichtingen tegen de achtergrond van diverse dreigingen.

Daarnaast gaan deskundigen vanuit diverse disciplines in op het inlichtingenwerk. Zo schrijven anonieme auteurs in 'All about access' over de inzichten en implicaties van MIVD-cyberoperaties voor digitale slagkracht, kijkt Saskia Pothoven naar de heersende opvattingen over de relatie tussen producent en afnemer binnen het militaire inlichtingendomein en gaat Bob de Graaff in op de geschiedenis van de Nederlandse militaire inlichtingen- en veiligheidsdiensten van 1912-2022. ■

War makes states, states make war, but who makes peace?

In haar boek *War. How Conflict Shaped Us* geeft de Canadese historica Margaret MacMillan een exposé over de wijze waarop oorlog maatschappelijke ontwikkelingen, waaronder staatsvorming, stimuleert en versterkt.¹

Oorlog heeft in het verleden staten gevormd. Indien een vorst wilde vechten was daar geld voor nodig. Die middelen en mensen diende de vorst – of later regeringen – op een efficiënte wijze in te zetten. De mensen accepteerden hun plicht en kregen daar rechten voor terug. Al snel was ‘de staat’ geboren.

Het zijn anderzijds staten die oorlog voeren. Professor MacMillan omschrijft oorlog als het treffen tussen twee politieke entiteiten, gebruik makend van georganiseerd geweld, om daarmee een doel te bereiken. Vaak zijn dat niet-rationale doelen, zoals ideologische dominantie, wraak of angst. Elementen die we ook aantreffen in de oorlog van de Russische president Vladimir Poetin in Oekraïne.

Oorlog kan een katalysator voor verandering zijn. Met oorlog en conflict verschuiven prioriteiten en daarmee beschikbare budgetten; zo was penicilline al in 1928 ontdekt, maar het was de Tweede Wereldoorlog die de noodzaak en het geld genereerde om dit als antibioticum in te kunnen zetten. Ook de Russische invasie in Oekraïne brengt verandering teweeg en fungeert als breekijzer om de prioriteiten op de politieke agenda te herschikken. Finland en Zweden verlaten hun neutraliteit en treden toe tot de NAVO. Duitsland investeert 100 miljard in de krijgsmacht en ook Nederland investeert fors in defensie – met de noodzaak komen immers budgetten vrij. De ‘Russische invasie van Oekraïne laat zien dat onze vrijheid, veiligheid en welvaart niet vanzelfsprekendheid zijn’, aldus de Kamerbrief bij de *Defensienota*.² Wel jammer dat deze overtuiging, na decennia van bezuinigen, pas sinds 24 februari 2022 opgeld doet.

Oorlog smeedt ook saamhorigheid, zoals de Europese eensgezindheid in de EU en NAVO ten aanzien van Rusland na de invasie in Oekraïne. Maar de eensgezindheid is broos. Oekraïne staat niet meer op de voorpagina, de oorlog wordt ‘gewoon’ en daalt op de politieke agenda – dat is jammer.

Naarmate de oorlog in Oekraïne voortduurt en er geen zicht op een snelle uitkomst is verslapt de aandacht en is de saamhorigheid weer onder druk komen te staan. Is solidariteit dan een constructie? Het resultaat van politiek onderhandelen op grond van gelegenheidsargumenten en niet op basis van overtuiging? Dat zou kwalijk zijn. Als Europa nu al uit elkaar gespeeld is, hoe sterk staan we dan als er uiteindelijk echt met Poetin over vrede onderhandeld moet worden? Oprechte solidariteit is hard nodig, immers: ‘making peace is harder than waging war!’³ ■

1 Margaret MacMillan, *War. How Conflict Shaped Us* (New York, Random House, 2020). De titel verwijst naar een aforisme van Charles Tilly, zie bijvoorbeeld: Charles Tilly, ‘War Making and State Making as Organized Crime’, in: Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer en Theda Skocpol (red.), *Bringing the State Back in. Strategies of Analysis in Current Research* (Cambridge, Cambridge University Press, 1985) 169-191.

2 ‘Kamerbrief bij *Defensienota* 2022 – Sterker Nederland, Veiliger Europa’ (Den Haag, ministerie van Defensie, 2022).

3 Vrij naar George Clemenceau, minister-president van Frankrijk, uitgesproken in 1919 tijdens de Vredesconferentie in Parijs.

UITGAVE

Koninklijke Vereniging ter Beoefening
van de Krijgswetenschap
www.kvbk.nl
E info@kvbk.nl
facebook.com/KVBKsecretaris
twitter.com/kvbk1

Secretaris en ledenadministratie

Majoor R. Verheijen MA
E secretaris@kvbk.nl
Nederlandse Defensieacademie (NLDA)
Sectie MOW
Ledenadministratie KVBK
Postbus 90002, 4800 PA Breda
E ledenadministratie@kvbk.nl

REDACTIE

Igen b.d. ir. R.G. Tieskens (hoofdredacteur)
drs. A. Alta
kol Marns drs. G.F. Booij EMSD
Itkol drs. L. Boskeljon-Horst
kol dr. A.J.H. Bouwmeester
prof. dr. A. ten Cate
dr. A. Claver
drs. P. Donker
cdre KLu b.d. F. Groen (plv. hoofdredacteur)
kol ir. M.P. Groeneveld
kap (R) L.J. Leeuwenburg-de Jong MA
(e-outreach)
kol mr. dr. B.M.J. Pijpers
mr. drs. A. van Vark KMar
ktz drs. H. Warnar

BUREAU-REDACTIE

M. Katsman MA
dr. F.J.C.M. van Nijnatten (eindredactie)
NIMH
Postbus 90701
2509 LS Den Haag
T 070 – 316 51 20
E redactie.militaire.spectator@mindef.nl
www.militairespectator.nl
facebook.com/militaire-spectator
twitter.com/milspectator

De Militaire Spectator is
aangesloten bij de European
Military Press Association



LIDMAATSCHAP

binnenland € 30,00
studenten € 22,50
buitenlandtoeslag € 5,00

OPMAAK

Coco Bookmedia

DRUK

Wilco Meppel
ISSN 0026-3869
Nadruk verboden

Coverfoto: Militairen op vliegbasis
Woensdrecht, 2020

Foto: Foto MCD, Christian Schrik



De Slag om Chora (deel 2)

Ivor Wiltenburg, Lysanne Leeuwenburg en Martijn van der Vorm

De inzet van vuur- en luchtsteun bij de Slag om Chora in juni 2007 is alleen te analyseren via de omstandigheden waarin de TFU-commandant zijn besluiten moest nemen.

Schermutselingen aan de Europese buitengrens

Monica den Boer en Mark Helgers

Om te voorkomen dat irreguliere migratie tot grensconflicten leidt moeten Nederland en de EU een effectieve en menswaardige strategie hebben.

410



FOTO EU, LUKASZ KORBUS



FOTO NAVO

Cyberoperaties en de EU

Peter Pijpers en Paul Ducheine

Bij de hervorming van het veiligheidsdenken zou de EU zich ook moeten richten op de informatieomgeving, inclusief cyberspace.

Mars voorwaarts en voorwaarts Mars

Georg Frerks e.a.

Het War Studies Research Centre van de Faculteit Militaire Wetenschappen levert door onderzoek kennis over oorlog aan beoefenaren, beleidsmakers en burgers.

422

The Chinese FOBS operation and the intricacies of hypersonics

Patrick Bolder

China's demonstration of a Fractional Orbital Bombardment System and the use of hypersonic technology therein rises international concern.

EN
VERDER

EDITORIAAL	War makes states, states make war, but who makes peace?	369
TEGENWICHT	Klein bier	436
BOEKEN	<i>The Fall and Rise of French Sea Power</i>	438
RETROSPECTATOR	Iets over de lessen van de Falklandoorlog	440

De Slag om Chora

Deel 2: Zoekende tussen trots en controversé

Ivor Wiltenburg MA, Lysanne Leeuwenburg MA en Martijn van der Vorm MA*

*De green zone bij Chora
gezien vanuit Nyazi*

De gebeurtenissen bij Chora in 2007 werden enerzijds gepresenteerd als een grote militaire overwinning, waardoor de zwarte bladzijde 'Srebrenica' in de Nederlandse militaire geschiedenis als ijkpunt kon worden vervangen. Anderzijds volgde op de Slag om Chora een golf van kritiek: het Nederlandse optreden zou buitensporig gewelddadig zijn geweest en nodeloos tot een groot aantal burgerslachtoffers hebben geleid. De voornaamste kritiek richtte zich op de inzet van het zwaarste grondgebonden middel dat de TFU-commandant tot zijn beschikking had, namelijk de 155mm-pantserhouwitser op Kamp Holland. De inzet van vuur- en luchtsteun tijdens de Slag om Chora kan alleen kan worden geduid als deze gebeurtenissen in de context van 2007 worden gezien. Dat kan alleen door de omstandigheden te bekijken waarin de commandant van de TFU, kolonel Hans van Griensven, tot zijn beslissingen moest komen en vervolgens een analyse te maken van de besluitvorming. Die draaide om twee vragen: wat waren – voor zover de TFU op dat moment bekend – de capaciteiten van de vijand? En wat konden wij ertegenover stellen?



In de vorige uitgave van de *Militaire Spectator* stond het eerste deel van het tweeluik over de Slag bij Chora in Uruzgan 2007, een feitelijke uiteenzetting van de gebeurtenissen voorafgaand aan en tijdens de Slag om Chora.¹ De chronologische uiteenzetting is echter onvoldoende voor het duiden van het belang van de Slag om Chora voor de Nederlandse krijgsmacht. De voortdurende journalistieke, politieke en juridische, maar ook militaire en krijgswetenschappelijke interesse in de Slag om Chora is een direct gevolg van een belangrijke discrepantie: enerzijds werden de gebeurtenissen bij Chora gepresenteerd als een grote militaire overwinning, waardoor de zwarte bladzijde ‘Srebrenica’ in de Nederlandse militaire geschiedenis als ijkpunt kon worden vervangen. Anderzijds volgde op de Slag om Chora een golf van kritiek: het Nederlandse optreden zou buitensporig gewelddadig zijn geweest en nodeloos tot een groot aantal burgerslachtoffers hebben geleid. De voornaamste kritiek richtte zich op de inzet van het zwaarste grondgebonden middel dat de TFU-commandant tot zijn beschikking had, namelijk de 155mm-pantserhouwtser op Kamp Holland.² De inzet van vuur- en luchtsteun tijdens de Slag om Chora kan alleen kan worden geduid als deze gebeurtenissen in de context van 2007 worden gezien. Dit tweede deel gaat dieper in op de omstandigheden waarin de commandant van de

TFU, kolonel Hans van Griensven, tot zijn beslissingen is gekomen, en biedt een analyse van de besluitvorming. Die draaide om twee vragen: wat waren – voor zover de TFU op dat moment bekend – de capaciteiten van de vijand? En wat konden wij ertegenover stellen? Hiermee wordt gekeken naar de capaciteiten van de eigen middelen waarop de commandant zijn besluit baseerde, waarbij hij ook andere invloedsfactoren meenam. Het aanzien van Nederland is een andere belangrijke factor in deze casus. Was Nederland bereid om, als het nodig was, te vechten in een *war of choice*? De historische relatie met Srebrenica was ook een veelbesproken onderwerp en daarom zal dit artikel ook hier uitgebreider op ingaan.

De Anti-Coalition Militia

Zoals beschreven in het eerste deel van dit artikel is kolonel Van Griensven genoodzaakt een beslissing te nemen over de Nederlandse militaire aanwezigheid in het Chora District als de druk van de Anti-Coalition Militia (ACM) toeneemt in de eerste weken van juni 2007. De inmiddels iconische vraag van de commandant van de Alfa-Compagnie, aanwezig op de White Compound, ‘Wat is Chora ons waard?’, dwingt de TFU-commandant te kiezen om Chora te verlaten of om te blijven en het gevecht aan te gaan met de ACM.³

De vijandelijke sterkte is bij het afwegen van deze beslissing een belangrijk gegeven. Als de ACM slechts een bescheiden macht op de been kan brengen, moet het voor de coalitietroepen van ISAF geen probleem zijn om stand te houden in Chora. Grootschalige gevechten daarentegen leveren problemen op: er moet dan voldoende gevechtskracht worden gecreëerd om de ACM te verslaan, en dit betekent een grotere inzet van militair vermogen en logistieke inspanning. Het risico op slachtoffers aan eigen zijde is vanzelfsprekend ook groter. De briefings die zijn gegeven aan de TFU-commandant laten bij

* Majoor Ivor Wiltenburg, majoor Martijn van der Vorm en kapitein (r) Lysanne Leeuwenburg doen promotieonderzoek aan de Nederlandse Defensie Academie. Dit tweeluik is een bewerking van een eerdere en meer uitvoerige studie (*occasional paper*) naar de Slag om Chora: I.L. Wiltenburg en L. J. Leeuwenburg, *The Battle of Chora. A Military Operational Analysis of the 2007 Defence of the Chora District Centre in Uruzgan Province, Afghanistan* (Breda, War Studies Research Centre, 2021). Dit paper is kosteloos te verkrijgen via de Faculteit Militaire Wetenschappen: <https://faculteitmilitairewetenschappen.nl/>.

1 Ivor Wiltenburg MA, Lysanne Leeuwenburg MA en Martijn van der Vorm MA, ‘De Slag om Chora. Deel 1: Een reconstructie van de junidagen in 2007’, *Militaire Spectator* 191 (2022) (6) 312-325.

2 K. Teuben en E. Koppe, Pleitnota Rechtbank Den Haag, zitting van 29 maart 2021, 09.30 uur. Zaaknummer C/09/604819 en C/09/581972, 4-5.

3 I.L. Wiltenburg en L. J. Leeuwenburg, *The Battle of Chora*, 49.

herhaling zien dat de inlichtingensecties onvoldoende in staat waren om een accuraat beeld te schetsen van de aantallen en de posities van de ACM.⁴ Aangezien de schattingen fluctueerden tussen de 150 en 1000 strijders, wordt de commandant daardoor in een lastige positie gebracht: als hij uitgaat van weinig tegenstand kan hij verrast worden door een overmacht, en op het moment dat de schattingen te hoog blijven loopt hij het risico dat er te veel geweld wordt toegepast op een beperkt aantal vijanden. Met betrekking tot de beschikbare informatie behoeven de uiteenlopende schattingen van het aantal vijandelijke strijders in het Chora District enige uitleg.

Er is een aantal redenen waarom deze getallen onderling zoveel verschillen. Ten eerste zijn de aantallen strijders genoemd door Afghaanse bronnen (door de vijand zelf of door de burgerbevolking gegeven) vaak inconsistent; ‘veel strijders’ kan worden vertaald door een Afghaanse bron als ‘100’, maar ‘500’ kan ook genoemd worden. Militairen leerden al snel dergelijke getallen naar beneden bij te stellen, omdat zeker de vijand zelf de sterkte van de eigen troepen nogal eens overtrok. Op hun beurt verlaagden de Afghaanse autoriteiten deze getallen, om op die manier hun eigen gebied als relatief ‘vijandarm’ aan te duiden. Ten tweede konden bewegende strijders dubbel geteld worden in rapporten uit verschillende gebieden. Door de veelheid aan bronnen en het verschil in kwaliteit moesten de inlichtingensecties van de TFU meermaals aangeven geen accuraat vijandaantal te kunnen geven. Hoewel het terugkijkend vrijwel zeker is dat de daadwerkelijke sterkte van de ACM niet in de buurt kwam van de hogere schattingen, maken commandanten in hun besluitvorming gebruik van *worst case*-scenario's. Een belangrijke nuance is echter wel dat een numerieke vergelijking alleen opgaat als andere factoren zoals bewapening, training, moreel, uitrusting en leiderschap allemaal gelijk zijn. De Nederlandse coalitie-

De inmiddels iconische vraag ‘Wat is Chora ons waard?’ dwingt de TFU-commandant te kiezen het gebied te verlaten of het gevecht aan te gaan

troepen waren hier natuurlijk in het voordeel, maar als de ACM zou besluiten om zoveel mogelijk in bedekt terrein op te treden, waar de schootafstanden korter waren en de Nederlanders dus niet volledig gebruik konden maken van het kwalitatieve (onder meer hoogtechnologische) overwicht – vuursteun, luchtsteun, bepantsering, bereik et cetera – wordt dit voordeel voor een deel teniet gedaan.

De TFU

De vraag blijft wat de TFU tegenover de ACM kon zetten om het gevecht aan te gaan. Van Griensven had de optie om de Nederlandse militaire eenheden in Chora verder te versterken. De Alfa-Compagnie van de Battlegroup was voor het merendeel al in Chora, en zoals beschreven in het eerste deel van dit artikel kon de TFU een groot gedeelte van de rest van de gevechtseenheden ook naar Chora sturen, waaronder zelfs een peloton uit Deh Rawod. Om de gevechtskrachtverhoudingen verder in het voordeel van de Nederlanders te krijgen, deed Van Griensven via de commandant van het PRT,

⁴ Verschillende bronnen die inzicht hebben gehad in de TFU-archieven geven aan dat hierin vermeld wordt dat er geen eenduidig vijandbeeld kon worden gepresenteerd aan de TFU-commandant.



FOTO: MCD, GERBEN VAN ES

Met het inzetten van het zwaarste grondgebonden middel, de pantserhouwitser, was Van Griensven zich ervan bewust dat hij de 'grenzen van het toelaatbare' opzocht

luitenant-kolonel Gino van der Voet, een beroep op de Afghaanse militieleider Rozi Khan.⁵ Het Nederlandse Special Forces-detachement 'Viper' en het Afghaanse leger in samenwerking met het Operational Mentoring and Liaison Team (OMLT) konden ook een bijdrage leveren.⁶ Als laatste verzocht Van Griensven de Australische troepen ter plaatse om deel te nemen aan de gevechten. De inzet van (geallieerde) lucht- en vuursteun was ook onderdeel van het pakket aan maatregelen om de gevechtskracht tussen de strijdende partijen om te buigen naar een Nederlands voordeel. Dit leverde echter ook complicaties op, aangezien de militia van Rozi Khan, de Australische Special Forces, maar ook de ANA en het OMLT, niet onder het bevel van de TFU-commandant vielen. Ook de luchtsteun was alleen beschikbaar na een toewijzing vanuit het Regional Command South van ISAF. Van Griensven moest dus overeenstemming bereiken met de verschillende spelers – de coalitie, de Afghaanse troepen en politie, en de militia van Rozi Khan – om de benodigde eenheid van inspanning te bewerkstelligen. Met de pantserhouwitser had Van Griensven wel de beschikking over eigen zware artillerie. De TFU was hiermee overigens geen uitzondering. Veel landen die deelnamen aan ISAF hadden eigen zware vuursteunmiddelen, onder wie de Amerikanen, maar ook de Britten in Helmand en de Duitsers in Kunduz.⁷

Uiteindelijk moest Van Griensven de beslissing nemen over Chora. De TFU-commandant beschreef in het boek *Task Force Uruzgan. Waargebeurde verhalen van onze soldaten* van Noël van Bommel zijn gedachten destijds als volgt: 'De vraag is simpel: shall we stay or shall we go? Als we blijven en het gaat mis, zal dat mogelijk vele collega's het leven kosten. Worst case: alsnog evacueren. Of we bevechten het initiatief en redden Chora uit de handen van de Taliban. Daarmee beschermen we de bevolking en voeren we onze opdracht uit. Ook dat kan ten koste gaan van een aantal collega's. Als we nu terugtrekken, kunnen we hopelijk iedereen er veilig uit krijgen. Chora valt dan in handen van de Taliban met alle gevolgen van dien voor de bevolking. We weten waartoe ze in staat zijn. De Taliban behalen een grote overwinning en zullen

5 Interview Brigadier General G. Van der Voet, 10 juni 2021; M.W.M. Kitzen, *The Course of Co-option: Co-option of Local Power-holders as a Tool for Obtaining Control Over the Population in Counterinsurgency Campaigns in Weblike Societies: with Case Studies on Dutch Experiences During the Aceh War (1873-c. 1912) and the Uruzgan Campaign (2006-2010)* (Breda, Nederlandse Defensie Academie, 2016) 408-409.

6 S. Bossmann, 'Operational Mentoring and Liaison Team (OMLT). Samenwerken met het Afghaanse Leger', *Infanterie* (2008) (6) 6-10; R. van den Berg, 'Een Breed Scala van Special Operations', *Infanterie* (2008) (3) 5-8.

7 I.L. Wiltenburg en L. J. Leeuwenburg, *The Battle of Chora*, 56.

dat uitbuiten in hun propaganda. De geloofwaardigheid van de Nederlandse troepen is over de blokken. Niemand in Uruzgan zal ons nog serieus nemen. De Taliban staan zo voor de deur van Tarin Kowt en sluiten ons compleet in. Internationaal gaat Nederland (weer) af en dat zou het failliet van de gehele missie betekenen.⁸ In een overleg met enkele stafofficieren en de aanwezige ondercommandanten bespreekt Van Griensven zijn mogelijke wijzen van optreden. Onder de voorstanders van 'vertrekken' is de commandant van de Battlegroup, luitenant-kolonel Rob Querido. Querido noemt als argument dat er veel geweld zal moeten worden gebruikt om de ACM terug te dringen en hij is er niet zeker van dat die toestemming zal komen vanuit de hogere niveaus. Ook weet hij dat er slechts weinig Nederlandse militairen in Chora zijn: hij is bezorgd om de veiligheid van zijn troepen omdat hij er niet van overtuigd is dat zijn Battlegroup het hoofd kan bieden aan een mogelijke overmacht van de ACM. Ook in de logistieke instandhouding – munitie, brandstof, reserveonderdelen en medische zorg – ziet Querido beperkingen.⁹

Op het kantoor van Van Griensven ontstaat een felle discussie tussen de officieren. Uiteindelijk neemt de commandant zijn besluit. De kolonel blijft bij zijn standpunt, en de TFU krijgt van hem de opdracht 'to stand and fight'. Deze beslissing kan in potentie een relatief gering aantal Nederlanders tegen een overmacht van de ACM bloot stellen. In Afghanistan was dit al een aantal keer gebeurd. De Britten vochten najaar 2006 en voorjaar 2007 in Helmand een serie *pitched battles* uit tegen de ACM, waarbij geïsoleerde patrouillebases wekenlang werden belegerd, en er slechts kon worden standgehouden door bevoorrading per helikopter en een ongelimiteerd gebruik van vuur- en luchtsteun.¹⁰ Uiteindelijk moest in 2006 zelfs het stadje Musa Qala aan de ACM worden gelaten nadat er in een bilateraal overleg tussen de ACM en de Britten afspraken waren gemaakt over het terugtrekken van de Britse troepen.¹¹ De beslissing om in Chora te blijven had eenzelfde potentieel.

Australische twijfels over de inzet van vuursteun

De TFU had echter nog wel mogelijkheden. Na een overleg met de commandant van Regional Command South besloot Van Griensven zijn zwaarste middel, de pantserhouwitser, in te zetten tegen vijandelijke doelen. Hij was zich ervan bewust dat hij daarmee de 'grenzen van het toelaatbare' opzocht. Een Australische bron duidt dit als volgt: 'The Dutch, known for admirable discipline in the use of firepower, were stretched, fearful of losing both their own troops and failing to protect civilians'.¹² Als gevolg van Van Griensvens besluit zijn in de nacht van 16 op 17 juni 2007 enkele tientallen granaten afgeschoten – zonder directe waarneming op het doel – op locaties in de Chora-vallei. Om *collateral damage* te voorkomen kiest Van Griensven ervoor om de doelen met een enkel schot te bevuren, en om geen vuur af te geven op plekken waar Afghaanse burgers worden verwacht, zoals huizencomplexen. Het doel van de beschieting is een 'storend vuur' af te geven op de ACM, waarbij de vijand in de veronderstelling moeten raken dat ze direct gevaar lopen, en daarmee zich niet meer kunnen richten op het aangrijpen van de ISAF-troepen in Chora. Na dit vuur, dat in een periode van twee uur wordt afgegeven, wordt het aangrijpen van de ACM overgedragen aan *air assets*.¹³ Het zonder

- 8 Noël van Bommel, *Task Force Uruzgan. Waargebeurde verhalen van onze soldaten* (Amsterdam, Meulenhoff, 2009) 75.
- 9 Interviews R. Querido 20 februari 2014, 20 juni 2014 (courtesy of J.P. van der Meer), 12 januari 2021, 10 mei 2021.
- 10 T. Farrell, *Unwinnable. Britain's War in Afghanistan, 2001-2014* (New York, Random House, 2017) 171.
- 11 S. Tootal, *Danger Close. The True Story of Helmand from the Leader of 3 Para* (Londen, Hachette, 2009).
- 12 C. Masters, *No Front Line. Australian Special Forces at War in Afghanistan* (Sydney, Allen & Unwin, 2017) 153.
- 13 G. Kooij, *AAR Concerning the Events Around Chora (16-20 June)* CLAS (Den Haag, NIMH, 2007).



De White Compound was makkelijk te naderen door de ACM, met lastige schootsvelden voor de verdedigers: dit maakte de Nederlandse eenheid kwetsbaar

waarneming afgeven van vuur met de houwitser leidde al tijdens de gevechten tot vraagtekens. Een Australische officier die gedetacheerd is bij de TFU-staf brieft generaal-majoor Mike Hindmarsh, de commandant van de Australische Special Forces, over het Nederlandse voornemen om indirect vuur af te geven zonder directe waarneming. Een andere bron stelt dat Australië '[is] seriously at unease with the unobserved use of artillery fire, as it presented a scenario in which civilian casualties were more than likely, and Canberra was unwilling to cross that line, as the Australian ROEs did not allow that kind of force'.¹⁴ Het werd de Australische Special Forces vervolgens verboden om deel te nemen aan de Slag om Chora, waarbij een bron meldt dat dit een direct gevolg is van het Nederlandse gebruik van de pantserhouwitser in de nacht van 16 op 17 juni. De officiële berichten naar Van Griensven stellen echter als reden dat de Australische Special Forces nog niet *fully operational capable* (FOC) waren.¹⁵

Dit artikel gaat, gezien de nog lopende rechtszaak die is aangespannen tegen de Nederlandse Staat door Afghaanse burgers, niet in op de juridische aspecten van het geweldgebruik door de Nederlandse krijgsmacht in de Baluchi-vallei in 2007. De Afghaanse burgers claimen schade als gevolg van de Nederlandse militaire inzet. Opvallend hierbij is dat de rechtszaak gevoerd

¹⁴ Masters, *No Front Line*, 153-154, anoniem interview.

¹⁵ Interview LGen Van Griensven, 6 juli 2020, 5 mei 2021.

wordt nadat in een viertal onderzoeken al is vastgesteld dat er geen strafbare feiten zijn gepleegd ten aanzien van de inzet van de artillerie en luchtsteun.¹⁶

Vanuit de militaire optiek zijn er verschillende redenen voor de inzet te vinden. Ten eerste had Van Griensven op het moment van de beslissing aanleiding om aan te nemen dat de eigen troepen in Chora ernstig in de minderheid waren ten opzichte van de ACM. Althans, zo luidde de informatie die hij had gekregen van zijn inlichtingspecialisten. Bovendien was de Nederlandse post op de White Compound makkelijk te naderen, met lastige schootsvelden voor de verdedigers. Dit maakte de Nederlandse eenheid dan ook kwetsbaar. Hoewel de TFU-troepen beter bewapend, getraind en geleid werden dan de ACM, hebben deze voordelen minder waarde in een gevecht op korte afstand in de straten van Ali Shirzai – het grootste dorp in Chora- waar bijvoorbeeld geen gebruik kon worden gemaakt van de langeafstandswapens. De TFU-commandant koos voor het gebruik van de middelen die hem ter beschikking stonden, waaronder de artillerie, waarbij uit ons onderzoek is gebleken dat hij dit heeft overlegd met zowel zijn hogere niveau alsook de jurist die aan de TFU was toegevoegd. Het gebruik van lucht- en vuursteun om de ACM te slijten had ook precedentes in andere delen van Afghanistan, waarbij bijvoorbeeld de Britten in Helmand veelvuldig naar dit inzetmiddel grepen om hun patrouillebases in eigen handen te houden. Het alternatief, het op meer gelijke voet vechten tegen de ACM in bedekt gebied, bood voor de commandant onvoldoende perspectief op een voordelige uitkomst.

De Nederlandse krijgsmacht had na het debacle van 1995 in Bosnië een weinig krijgshaftige reputatie

Srebrenica

De andere belangrijke vraag die blijft staan is in hoeverre het Nederlandse nationale trauma van Srebrenica invloed heeft gehad op de besluitvorming. De Nederlandse krijgsmacht had na het debacle van 1995 in Bosnië een weinig krijgshaftige reputatie. Mirjam Grandia zegt in haar proefschrift *Deadly Embrace. The Decision Paths to Uruzgan and Helmand* dat ‘Srebrenica’ een factor van invloed was voor Nederland om te opteren voor militaire deelname in een relatief gevaarlijke provincie in het zuiden van Afghanistan om dit beeld bij te stellen.¹⁷ De keuze om een grootschalig gevecht aan te gaan met ‘nationalistische’ argumenten kan al snel leiden tot een kritisch debat. De inzet van de krijgsmacht ter eer en glorie van de staat kan worden getypeerd als ‘on-Nederlands’, en is niet in lijn met de Artikel-100 brief van 2005.¹⁸ Uit interviews met de belangrijkste actoren komt echter geen eenduidig beeld naar voren.

Van Griensven is in interviews bijzonder stellig geweest dat ‘Srebrenica’ geen bewust onderdeel is geweest in zijn besluitvorming. De Australische auteur Chris Masters geeft in zijn boek *No Front Line. Australia's Special Forces at War in Afghanistan* aan dat er wel over Srebrenica werd gepraat tijdens het TFU-stafproces. Andere geïnterviewden en secundaire bronnen bevestigen dat ‘Srebrenica’ ter sprake is gekomen voordat er

16 Zie: AIHRC and UNAMA joint investigation into the civilian deaths caused by the ISAF operation in response to a Taliban attack in Chora district, Uruzgan on 16th June 2007; Openbaar Ministerie: ‘Geweldsaanwending Chora rechtmatig’ (persbericht, 30 juni 2008); Human Rights Watch, ‘Troops in Contact. Airstrikes and Civilian Deaths in Afghanistan’ (8 september 2008); Afghanistan Independent Human Rights Commission/United Nations Assistance Mission in Afghanistan.

17 M. Grandia, *Deadly Embrace. The Decision Paths to Uruzgan and Helmand* (Proefschrift, Universiteit Leiden, 2015) 114.

18 Zie: https://www.parlement.com/9291000/d/uruzganbesluit_2005.pdf.



FOTOMCD, SJOERD HILCKMANN

Counterinsurgency-principes als 'bescherm de bevolking en scheidt deze van de insurgents' speelden een rol bij het besluit Chora te behouden

een besluit werd genomen over Chora. De commandant van de Alfa-Compagnie, zelf een Dutchbat III-veteraan net als andere militairen binnen de Battlegroup, laat bijvoorbeeld in het boek van Noël van Bommel over de Task Force Uruzgan optekenen: 'Als jonge pelotonscommandant maakte ik toen deel uit van Dutchbat III. Toevallig was ik op verlof toen de enclave Srebrenica onder de voet gelopen werd door Servische strijders. We konden niets doen en het liep uit op genocide. Ik weet nog heel goed hoe we bij terugkomst uit Srebrenica door het slijk zijn gehaald. Dit zal me nu niet gebeuren, denk ik.'¹⁹ Deze interviews en verhalen zijn echter jaren ex post facto opge- maakt, en betroffen, zoals bij de commandant van de Alfa-Compagnie, niet het besluitvormende niveau bij de TFU of BG. Dit maakt de wetenschappelijke validatie lastig. Meerdere bronnen die inzage hebben gehad in de TFU-archieven geven aan dat de eerste referentie naar 'Srebrenica' pas op 17 juni is beschreven, dus nadat Van Griensven de beslissing heeft genomen om in Chora te blijven. Een sluitende conclusie is dus niet mogelijk.

Daarentegen heeft het onderzoek wel uitgewezen dat andere factoren dan 'Srebrenica' van invloed zijn geweest op de besluitvorming. Counterinsurgency-principes als 'bescherm de

bevolking en scheidt deze van de insurgents', 'vestigen en uitbreiden van overheidscontrole door het controleren van belangrijke bevolkingscentra' en 'vastberadenheid tonen als counterinsurgent' hebben tijdens het besluitvormingsproces een rol gespeeld.²⁰ De analyse van kolonel Van Griensven dat het loslaten van Chora een grote impact zou hebben op de geloofwaardigheid van de TFU en in bredere zin ISAF is naar onze mening correct.

Hoewel er veelvuldig wordt gerefereerd aan Srebrenica is het de vraag in hoeverre de casussen te vergelijken zijn. De geografie, de demografie, het mandaat en het militair vermogen van de Nederlandse troepen hebben in ieder geval geen overeenkomsten. Dat het 13 Regiment Stoottroepen Prins Bernhard (13 RSPB) betrokken was bij beide operaties – de Alfa-Compagnie van de Battlegroup was onder bevel gesteld door 13 RSPB – berust op toeval en de Srebrenica-veteranen die betrokken waren bij de Slag om Chora hadden geen beslissingsbevoegdheid op TFU-niveau. Wel heeft de Koninklijke Landmacht de Slag om Chora aangegrepen om zichzelf in een positief daglicht

¹⁹ Van Bommel, *Task Force Uruzgan*, 65.

²⁰ M. Huizing, 'Basisprincipes van klassieke counterinsurgency. Achterhaald in moderne operaties?', *Militaire Spectator* 181 (2012) (2) 49; H. van Griensven, 'It's all about the Afghan people. Eén jaar 1 (NLD/AUS) Task Force Uruzgan', *Atlantisch Perspectief* 31 (2007) (6) 4-10.

te stellen. In een serie van zogeheten *roadshows* zijn de gevechten bij Chora gepresenteerd als de ‘Slag om Chora’, het breken van het voorjaars-offensief van de ACM door de Nederlanders. Het verschil met Srebrenica, dat Nederlandse troepen zich dit keer niet terugtrokken nadat de vijandelijke druk werd opgevoerd, was hierbij belangrijk. Het contrast tussen de werkelijkheid in Uruzgan en het politieke frame van ‘opbouwmissie’ werd tijdens de roadshows sterk aangezet. Een ‘slag’ is natuurlijk onverenigbaar met de opbouwintenties van ‘Den Haag’ in Uruzgan.

‘Slag’?

Toch moet ook dit beeld worden genuanceerd. De gevechten van Chora karakteriseren als ‘slag’ moet worden beschouwd door de lens van counterinsurgency. De grootschaligheid waarmee veldslagen in het reguliere conflict vaak worden geassocieerd, zoals Arnhem (1944), Dien Bien Phu (1954) of de Donbas (2022) ontbrak en de bataljonsmanoeuvre van 18 juni 2007 stuitte zelfs nauwelijks op weerstand. De gevechten rond Chora hebben ook niet geleid tot verliezen aan eigen zijde door toedoen van de vijand. Er is nooit een verband aangetoond tussen de zelfmoordaanslag in Tarin Kowt waarbij onder andere soldaat der eerste klasse Timo Smeehuijzen sneuvelde, en de gevechten bij Chora. Dat sergeant-majoor Leunissen op de White Compound de dood vond, was het gevolg van een mortierongeluk. Dit staat in sterk contrast met de mate van attritie die momenteel waarneembaar is in het reguliere conflict in Oekraïne. Gevechten, offensieven en plaatselijke belegeringen op de schaal zoals bij Chora waren echter wel gebruikelijk in Afghanistan, waarbij eenzelfde resultaat – weinig eigen verliezen met veel inzet van lucht- en vuursteun – gebruikelijk was.²¹ Begin 2008 hebben de Amerikanen in Deh Rawod opgetreden met veelvuldig (verschillende bronnen spreken van ‘overdadig’) gebruik van luchtsteun, zonder dat dit overigens heeft geleid

tot grote controverse. Ook de aanname uit de roadshows dat Chora het doel was van het voorjaarsoffensief van de ACM in 2007 is niet zeker, hoewel deze stelling veelvuldig is geponeerd in het eigen TFU 2-narratief over de Slag. Daarentegen is wel bekend dat in de provincie Kandahar in dezelfde periode hard gevochten werd door ISAF en de ANA rond de plaatsen Khakrez, Padah en Mianashin.²² Het is dan ook goed mogelijk dat de gevechten rond Chora als afleiding moesten dienen voor het ACM-offensief in dat deel van Kandahar. Verder onderzoek kan hier wellicht uitsluitel over geven, maar de Nederlandse claim kan niet worden gevalideerd.



FOTO MCD GERBENVAN ES

21 P. Bishop, *3 Para, Afghanistan, Summer 2006. This Is War* (New York, HarperCollins, 2007); Tootal, *Danger Close*; Farrell, *Unwinnable*.

22 C. Forsberg, *The Taliban's Campaign for Kandahar* (Washington, D.C., Institute for the Study of War, 2009) 37.

Conclusie

We zijn in dit artikel ingegaan op twee belangrijke beslissingen die in 2007 zijn genomen door de commandant van de TFU: Chora behouden en daarvoor mede zware artillerie inzetten. Het is onmogelijk om een genuanceerd en weloverwogen beeld te vormen van de ratio van deze beslissingen zonder dat de factoren van invloed hierbij worden geduid. Dit artikel is daarom ook ingegaan op zaken als de (vermeende) sterkte van de ACM, waarop de commandant mede zijn oordeel moest baseren. De inzet van alle middelen die de TFU ter beschikking had, is dan ook een gevolg geweest

van de wens om eigen troepen te beschermen en toch de opdracht uit te voeren in een – zeker voor Nederlandse begrippen – bijzonder dreigende omgeving. Of de commandant achteraf de goede beslissingen heeft genomen, laten we aan de lezer. Of ‘Srebrenica’ in de afwegingen een rol heeft gespeeld kan evenmin met zekerheid worden vastgesteld. Met de gepresenteerde analyse biedt dit artikel context en nuance, en een scenario waarbij een commandant tijdens een counterinsurgency-campagne zijn besluiten moet nemen op basis van onvolledige informatie, tegenstrijdige adviezen en een niet-eenduidige commando-structuur. ■



Het is goed mogelijk dat de gevechten rond Chora als afleiding moesten dienen voor een ACM-offensief in een deel van Kandahar



Cyberoperaties en de EU

Een eerste stap naar strategische autonomie?

Peter B.M.J. Pijpers en Paul A.L. Duchéine*

'What's past is prologue.'¹

Te midden van de geopolitieke spanningen klinkt de oproep dat ook de Europese Unie een vuist moet kunnen maken als het nodig is. 'Soft power is no longer enough', zei EU-buitenlandchef Josep Borrell. De evacuatie uit Afghanistan was de druppel waardoor de notie van een 'Europees leger' wederom op de agenda staat. Maar zit de kracht van de EU, in tegenstelling tot de NAVO, niet eerder in economische en diplomatieke dan in militaire macht? Bovenal is het de vraag of een toekomstig conflict wel een traditioneel kinetisch treffen zal zijn, of dat de nadruk zal liggen op hybride conflicten in de informatieomgeving (inclusief cyberspace). Hervorming van het veiligheidsdenken in de EU, inclusief meer strategische autonomie, is goed, maar de EU zou dat vanuit haar eigen kracht moeten doen en zich vooral richten op de trend van de toekomst, niet op de geest van het verleden.

Wanneer de Taliban zich in de zomer van 2021 heer en meester maken van Afghanistan, en buitenlandse vertegenwoordigers – militair en civiel – dwingen het land in hoog tempo te verlaten,² laait eens te meer de discussie op of de Europese Unie niet (permanent) een eigen krijgsmacht moet hebben.³ Bij de evacuatie van landgenoten waren de Europese landen immers sterk afhankelijk van de Verenigde Staten. Bovendien was er een gebrek aan synergie door de unilaterale inzet van Europese landen.⁴

Maar is de oproep voor een 'Europees leger'⁵ niet eerder te interpreteren als een oproep voor een grotere mate van strategische autonomie van de EU? Een wens die zeker leeft nadat de EU werd uitgesloten bij de besprekingen over de oplopende spanningen voorafgaande aan de oorlog in Oekraïne. Rusland wilde daarbij enkel met de VS of de NAVO praten.

In het Europese denken over strategische autonomie is echter een tegenstrijdige ontwikkeling zichtbaar. Hedendaagse conflicten, zoals de cyberaanvallen op Baltische staten of in de aanloop naar de oorlog in Oekraïne, verschillen van traditionele kinetische conflicten. De ontwikkeling in de aard en intensiteit van conflicten is daarmee aan het

divergeren. En dat terwijl de EU en de NAVO juist naar elkaar toe lijken te bewegen of, zeker bij de roep om een Europees leger, deels overlappen.

De Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) spreekt over een kantelend perspectief,⁶ de impliciete taakverdeling tussen NAVO (voor afschrikking en territoriale verdediging) en EU (voor wederopbouw en civiel-militaire missies) wordt losgelaten. Een herbezinning kan geen kwaad, maar de vraag is welke kant het perspectief op moet? Die vraag is vooral relevant als in toekomstige conflicten de nadruk meer komt te liggen op hybride optreden waarbij confrontaties

* Kolonel dr. Peter B.M.J. Pijpers is universitair hoofddocent Cyber Operaties aan de Nederlandse Defensie Academie. Van 2015-2018 was hij gedetacheerd bij de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDED). Brigadegeneraal prof. dr. Paul A.L. Duchaine is hoogleraar Cyber Operaties aan de Nederlandse Defensie Academie en bijzonder hoogleraar Recht van Militaire Cyber Operaties aan de Universiteit van Amsterdam.

1 William Shakespeare, *The Tempest*, 2e Akte, 1e scène.

2 Hanneke Chin-A-Fo en Steven Derix, 'Zo verliep de chaotische evacuatie uit Kabul', *NRC Handelsblad*, 13 september 2021.

3 Romana Abels, 'Europa wil nu een eigen leger', *Trouw*, 23 augustus 2021.

4 Damijan Fiser, 'Defence Ministers Discuss How to Boost EU Defence', Slovenian Presidency of the Council of the EU, 2021. Zie: <https://slovenian-presidency.consilium.europa.eu/en/news/defence-ministers-discuss-how-to-boost-eu-defence/>.

5 De oproep voor een Europese krijgsmacht is in de media veelal betiteld als een Europees leger. Hoewel een leger ook refereert aan landstrijdkrachten, hanteren wij in dit artikel toch de notie Europees leger.

6 Adviesraad Internationale Vraagstukken, 'Europese veiligheid: tijd voor nieuwe stappen', 2020, 23-24.

in de informatieomgeving (waaronder cyberspace) niet als alternatief maar juist zij aan zij met traditionele fysieke activiteiten, inclusief kinetisch treffen, plaatvinden.

Dit artikel behandelt, vanuit een internationaal rechtelijk perspectief, de vraag of en in hoeverre de EU en de NAVO verschillen in verdedigingsmogelijkheden, in het bijzonder tegen cyberoperaties, en of de strijd tegen cyberoperaties wellicht een kans is voor de EU om een strategisch autonome positie in te nemen, weg van de traditionele kinetische conflicten.

Eerst komt de vraag aan de orde hoe een Europees leger te duiden is, gevolgd door het veiligheidsdenken bij de NAVO en EU. Vervolgens wordt kort aangegeven wat de implicaties zijn van cyberspace voor collectieve

veiligheid, waarna een analyse volgt over de verdedigingsopties van de NAVO en de EU in cyberspace. Daarbij wordt een onderscheid aangehouden naar 1) een cyberaanval als een gewapende aanval, 2) een aanval met gebruik van geweld, 3) en een daad onder het niveau van geweld. Na de conclusie volgt een reflectie op de positie van de EU in cyberspace en op de vraag of het EU-cyberbeleid een opmaat kan zijn voor een sterkere strategische autonomie.

De duiding van een Europees leger

De discussie over een Europees leger, al dan niet ingebed in een Europese Politieke of Defensiegemeenschap, leeft al sinds 1950.⁷ Net als de vraag wat die notie precies inhoudt.

Waar het in 1950 om een daadwerkelijk Europees leger ging, onder meer om de heroprichting van het Duitse leger in te bedden, gaat het tegenwoordig veeleer, net als bij de VN en de NAVO, om een concept of denkraam.⁸ De NAVO heeft weliswaar een gezamenlijke 'command structure', maar geen eigen leger; de 'force structure' (de legers) zijn soevereine middelen van de individuele bondgenoten.⁹ Deze 'force' is, op basis van een soeverein besluit van

7 Theo Brinkel en Trineke Palm, 'De actualiteit van de Europese Defensiegemeenschap (1950-1954). Vreemd en fantastisch?', in: *Militaire Spectator* 191 (2022) (1) 8-17

8 Alhoewel Artikel 45 en 46 van het VN-Handvest wel verwijzen naar een 'immediately available' 'armed force' is dit nooit verwezenlijkt.

9 De NAVO heeft in haar Command Structure meerdere hoofdkwartieren op strategisch, operationeel en tactisch niveau. Daarnaast heeft de NAVO een systeem van snel beschikbare eenheden (forces) onder meer in de NATO Response Force (NRF), oplopend tot 30.000 militairen. De EU heeft ook een 'Command Structure', ingebed in de EDEO en een EU Battle Group. Beide zijn substantieel kleiner dan de NAVO-capaciteit.



de lidstaten, in te zetten voor de NAVO, de VN, een *coalition of the willing*, of voor EU-missies. De soevereine flexibiliteit van deze 'single set of forces'-gedachte staat haaks op het permanent alloceren van schaarse gevechtskracht bij een van deze internationale organisaties.¹⁰

De politiek-strategische context is bovendien sinds de oprichting van de NAVO in 1949 danig veranderd. Daarnaast erodeert de relatie tussen de VS en de Europese NAVO-bondgenoten. Europese landen hebben altijd zwaar geleund op de nucleaire afschrikking van de VS en onvoldoende reciprociteit ten toon gespreid. Daar komt bij dat de Amerikaanse dreigingsanalyse zich de laatste jaren richt op de Aziatische regio in de Stille Oceaan. De VS richt zich daardoor minder op de NAVO en Europa, wat in Europees verband heeft geleid tot het nadenken over een grotere strategische autonomie, zoals weergegeven in de *EU Global Strategy* van 2016.¹¹

De oproep voor een Europees leger is daarmee vooral te interpreteren als een oproep voor een

grotere mate van strategische autonomie van de EU. Dit houdt in dat de EU in staat moet zijn zelfstandig, met gebruikmaking van de gecoördineerde inzet van middelen van (individuele) lidstaten, een militaire inzet te plannen en uit te voeren.¹² Het gaat daarbij dus veel eerder om het integreren van de bevel- en commandovoeringssystemen en het gezamenlijk garanderen van benodigde militaire middelen, dan om een staand leger van 60.000 militairen én materieel.¹³

- 10 Het Strategisch Kompas spreekt van *Rapid Deployment Capacity* van 5.000 militairen. Council of the European Union, 'Strategic Compass for Security and Defence', *EU RELEX 7271/22*, no. March (2022), 14.
- 11 European Union, 'Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe – A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy', *European Union*, 2016, 20.
- 12 Voor meer achtergrond hierover zie: Luis Simón, *Command and Control? Planning for EU Military Operations, Occasional Paper EU ISS*, 2010; Council of the European Union, 'Taking Forward the EU's Comprehensive Approach to External Conflict and Crises – Action Plan 2015', *Joint Staff Working Document 7913/15*, 2015.
- 13 De oorsprong van dit getal komt uit de Helsinki Verklaring van de EU naar aanleiding van de zogeheten Petersbergtaken. Zie: WEU Council of Ministers, 'Petersberg Declaration', 1992.

Amerikaanse schepen in de Filipijnse Zee. De VS richt zich meer op de Aziatische regio en minder op de NAVO en Europa, wat in Europees verband heeft geleid tot het nadenken over een grotere strategische autonomie



Traditioneel veiligheidsdenken bij NAVO en EU

De NAVO is een intergouvernementele organisatie,¹⁴ opgericht in 1949 om de notie van collectieve veiligheid gestalte te geven, vooral in relatie tot de Sovjet-Unie en het Warschaupact. Collectieve verdediging, zoals verwoord in Artikel 5 van het Noord-Atlantisch Verdrag (NAV), is de hoeksteen van dit collectieve veiligheidssysteem waarbij de Europese NAVO-partners zwaar leunen op het nucleaire vermogen van de VS.¹⁵

Bij de EU is de collectieve verdediging, zoals neergelegd in de ‘wederzijdse bijstandsclausule’ in Artikel 42(7) van het Verdrag van de Europese Unie (VEU), eerder de laatste loot aan de veiligheidstak. De EU is opgericht om via onderlinge (economische) afhankelijkheden conflicten tussen staten te minimaliseren. De Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) van 1952 en de Europese samenwerking op het gebied van atoomenergie (Euratom) zijn functioneel van aard en meer gestoeld op interdependentie dan op harde *realpolitik*. De EU is in essentie een supranationale organisatie waarbij de lidstaten delen van hun soevereiniteit, onder meer op het gebied van economie en financiën, hebben overgedragen. Daarnaast heeft de EU ook een intergouvernementeel deel om de functionele samenwerking op het gebied van buitenlandse zaken, defensie en rechtshandhaving vorm te geven.

Hoewel de NAVO en de EU in thematiek en lidmaatschap deels overlappen, verschillen de organisaties fundamenteel in oorsprong, wat

In het Europese gedachtengoed daalt het veiligheidsdomein langzaam in, denk daarbij aan de oprichting van het European Defence Agency (EDA), de 46 projecten (waaronder meerdere cyber-gerelateerde) in het kader van de Permanent Structured Cooperation (PESCO),^I of de instelling van het Europees Defensie Fonds. Met het Verdrag van Maastricht (1993) – waarbij Euratom, EGKS en de Europese Economische Gemeenschap tot één Europese Gemeenschap (EG) werden samengevoegd – is daarnaast een separaat Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (GBVB) ingesteld. Dit fungeerde naast het (sluimerende) systeem van Europese collectieve veiligheid zoals neergelegd in het verdrag van Brussel van 1948 en de daarbij opgerichte West-Europese Unie (WEU).^{II} Met het Verdrag van Lissabon (2009) – waarbij de EG overging naar de EU – zijn de GBVB- en WEU-taken grotendeels samengegaan en, in 2012 na het opheffen van de WEU, opgenomen in titel V van het VEU,^{III} inclusief de wederzijdse bijstandsclausule van Artikel 42(7).

- I PESCO Secretariat, ‘PESCO: Member States Driven’, 2021. Zie: <https://pesco.europa.eu>.
- II J.F.R. Boddens Hosang en Paul A.L. Ducheine, ‘Implementing Article 42.7 of the Treaty on European Union: Legal Foundations for Mutual Defence in the Face of Modern Threats’, *ACIL*, no. Research Paper 2020-71 (2020), 3-4. Zie: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3748392. De WEU is sinds 1949 overschaduwd door de NAVO.
- III Europese Unie, ‘Verdrag Betreffende de Europese Unie (Geconsolideerde Versie)’, C326/13 Publicatieblad van de Europese Unie, 2012. Titel V luidt: ‘Algemene bepalingen inzake het extern optreden van de Unie en specifieke bepalingen betreffende het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid’.

doorsijpelt in het veiligheidsdenken. Strategische autonomie bij traditionele veiligheidsvraagstukken is voor de EU daarom gemakkelijker gezegd dan gedaan. EU-landen missen, voor de inzet bij grootschalige of specialistische militaire operaties,¹⁶ belangrijke capaciteiten zoals strategisch (lucht)transport, geïntegreerde inlichtingen,¹⁷ *command & control*-capaciteit, en logistiek inclusief *air-to-air*

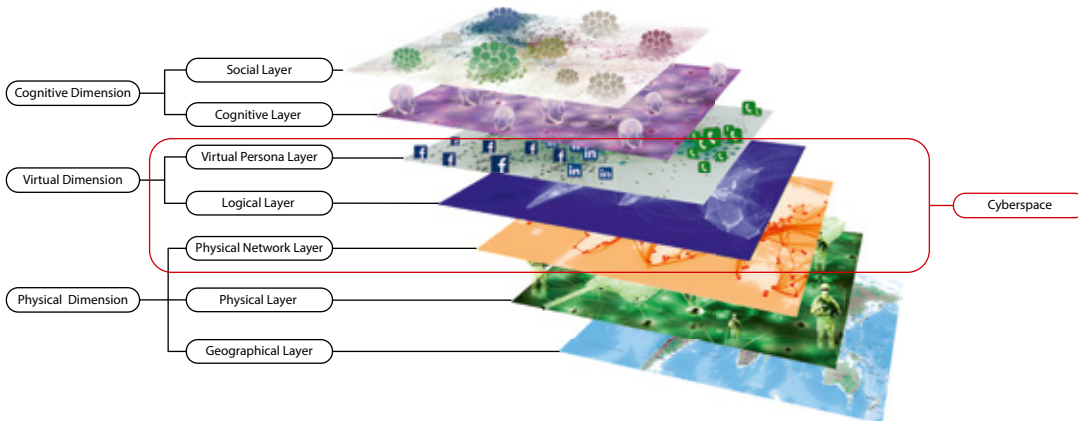
14 Intergouvernementeel houdt in dat landen als soevereine entiteiten samenwerken, terwijl bij supranationaliteit een deel van de soevereiniteit is overgedragen aan een internationale organisatie.

15 Naast collectieve verdediging is de NAVO ook belast met crisismanagement en coöperatieve veiligheid. Hierbij gaat het om het uitvoeren van expeditieaire militaire missies en het samenwerken met partnerlanden. Zie: North Atlantic Treaty Organisation, ‘Warsaw Summit Communiqué’, juli 2016, bullet 2.

16 Zoals KFOR, ISAF, Enduring Freedom, SFIR en Iraqi Freedom.

17 Zie AIV, ‘Europese Veiligheid : Tijd Voor Nieuwe Stappen’, 20; Ilkka Salmi, ‘Why Europe Needs Intelligence and Why Intelligence Needs Europe: “Intelligence Provides Analytical Insight into an Unpredictable and Complex Environment”’, *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence* 33 (2020) (3) 464-470.

Cyberspace is een domein waarin actoren met elkaar communiceren, concurreren en waar nodig conflicten uitvechten, net als in het land, maritieme, lucht- of ruimedomein. Cyberspace is dus geen instrument of 'wapen', maar maakt met de andere domeinen deel uit van de informatieomgeving. Die laatste bestaat uit een fysieke, een virtuele en een cognitieve dimensie.¹⁸



Cyberspace omvat drie lagen uit de informatieomgeving: (1) de fysieke netwerklaag (hardware, computers, routers), (2) de logische laag ofwel de virtuele objecten (data, software, applicaties) en (3) de virtuele identiteiten ofwel virtual-persona-laag (zoals sociale media-accounts).

¹⁸ Paul A.L. Ducheine en Jelle van Haaster, 'Cyber-Operaties en militair vermogen', in: *Militaire Spectator* 182 (2013) (9) 368-387; Willemijn A. Bos en Peter B.M.J. Pijpers, 'Cyberoperaties in de gray zone. Juridische overwegingen omtrent de rol voor de krijgsmacht', in: *Militaire Spectator* 190 (2021) (10) 511-513.

Figuur 1 Informatieomgeving en cyberspace²¹

refuelling. De EU is daarvoor vooralsnog afhankelijk van niet-EU NAVO-bondgenoten zoals de VS en in mindere mate het Verenigd Koninkrijk. Dat verklaart mogelijk het EU-standpunt dat *soft power* alleen niet genoeg is en waarom zij naarstig op zoek is naar *hard power*-capaciteiten.¹⁹

Cyberspace en cyberoperaties

De EU mist specifieke capaciteiten om effectief te zijn in traditionele kinetische conflicten, maar de vraag is of toekomstige confrontaties vergelijkbaar zijn met (traditionele) veiligheidsvraagstukken uit het verleden? De crux van een menselijk conflict – de wil opleggen aan de ander – is niet veranderd door de komst van hybride oorlogvoering,²⁰ of de confrontaties en competitie in de informatieomgeving en cyberspace, maar de aard en intensiteit van de conflicten zijn dat hoogstwaarschijnlijk wel.

Activiteiten in cyberspace richten zich enerzijds op de lagen in cyberspace zelf, zoals het vernietigen of veranderen van de software of data met aanzienlijke gevolgen, ook (indirect) in de fysieke omgeving. Denk daarbij aan de Stuxnet-aanval op de Iraanse nucleaire verrijkingzinstallaties in de periode 2007-2010,²² of het platleggen van het Oekraïense elektriciteitsnetwerk in 2015 en 2016.²³ Naast deze zoge-

¹⁹ Josep Borrell en Thierry Breton, 'For a United, Resilient and Sovereign Europe', European Commission, 2020.

²⁰ Robert Johnson, 'Hybrid Warfare and Counter-Coercion', in: *The Conduct of War in the 21st Century*, 2020.

²¹ Figuur is samengesteld door Van Haaster, voor de ontstaansgeschiedenis zie voetnoot 898 uit: Jelle van Haaster, 'On Cyber: The Utility of Military Cyber Operations During Armed Conflict' (2018)173.

²² Jon R. Lindsay, 'Stuxnet and the Limits of Cyber Warfare', in: *Security Studies* 22 (2013) (3) 365-404.

²³ Robert Lee, Michael Assante en Tim Conway, 'Analysis of the Cyber Attack on the Ukrainian Power Grid', *SANS Industrial Control Systems Security Blog*, 2016.

Het verleden is qua conflictvormen niet de voorbode van de toekomst. Toekomstige conflicten zijn eerder een (hybride) samengaan van confrontaties in het spectrum tussen oorlog en vrede

noemde *hard cyber-operaties*, kunnen ook acties via cyberspace plaatsvinden die een effect hebben op de cognitieve dimensie.²⁴ Deze zogeheten *soft cyber-operaties* beïnvloeden mensen of groepen via het manipuleren van informatie.²⁵ *Soft cyber-operatie* zijn enerzijds te zien als traditionele psychologische operaties die nu via cyberspace plaatsvinden.²⁶ Anderzijds

zijn ze van een geheel andere omvang door de snelheid waarmee berichten verspreiden, het gemak waarmee actoren tot cyberspace toetreden, het bereik en de penetratiegraad van de berichten die via cyberspace worden verspreid. Denk hierbij aan het beïnvloeden van de Amerikaanse presidentsverkiezingen van 2016 en 2020.²⁷

Cyberoperaties, in het bijzonder digitale beïnvloedingsoperaties, zijn fundamenteel anders dan kinetische operaties en verre van 'traditioneel'. Cyberoperaties vinden over het algemeen al plaats voorafgaand aan een gewapend conflict, zoals recentelijk in Oekraïne. Cyberoperaties zijn daarnaast niet langer het prerogatief van statelijke actoren: óók niet-statale actoren manifesteren zich. Het is daarbij soms onduidelijk welke kwaadwillende actor optreedt en vanuit welk land, waardoor interne en externe veiligheidsvraagstukken in elkaar overlopen. En als de actor al bekend is, is deze lastig te attribueren aan een specifieke staat.²⁸ Ook de grens tussen oorlog en vrede vervaagt omdat ongewenste inmenging veelal plaatsvindt zonder daarbij de drempel van (fysiek) geweld – zoals bedoeld in het interstatelijke geweldsverbod van Artikel 2(4) van het VN-Handvest – te overschrijden.²⁹

Verdedigingsopties in cyberspace

De opkomst van (operaties in) cyberspace is illustratief voor de veranderende veiligheidsdreiging sinds het oprichten van de NAVO en de EU; zeker na het einde van de Koude Oorlog. Cyberspace laat grenzen letterlijk en figuurlijk vervagen. Hierdoor ontstaat een diffuse en hybride situatie die soms is aangeduid als 'de permanente staat van competitie',³⁰ wat ook in het *EU Strategic Compass* een centraal thema is.³¹

Om de responseopties op een cyberaanval te analyseren behandelen we hieronder drie situaties: een cyberaanval die gelijk staat aan een gewapende aanval, een cyberaanval die gelijk staat aan het gebruik van geweld, en een cyberaanval onder de drempel van geweld.

24 Peter B.M.J. Pijpers en Kraesten L. Arnold, 'Conquering the Invisible Battleground', in: *Atlantisch Perspectief* 44 (2020) (4) 12-14; Duchaine en van Haaster, 'Cyber-Operaties en militair vermogen', 378.

25 Hard- en soft cyber slaat terug op het verschil in hard- en soft power als gemaakt door Joseph Nye, zie: Joseph S. Nye Jr., 'Soft Power', in: *Foreign Policy* 80 (1990) 153-171; Joseph S. Nye Jr., 'Cyber Power', 2010.

26 Zie onder andere Nomen Nescio, 'Verdediging door spionage. Waarom U.S. Cyber Command in feite een contra-inlichtingenstrategie uitvoert', in: *Militaire Spectator* 190 (2021) (7/8) 356-369.

27 Office of the Director of National Intelligence, 'Assessing Russian Activities and Intentions in Recent US Elections', 2017; Office of the Director of National Intelligence, 'Foreign Threats to the 2020 US Federal Elections', 2021.

28 Dennis Broeders, Els de Busser, en Patryk Pawlak, 'Three Tales of Attribution in Cyberspace: Criminal Law, International Law and Policy Debates', *The Hague Program for Cyber Norms*, 2020.

29 Artikel 2(4) van het VN-Handvest luidt: 'Alle Leden zullen in hun internationale betrekkingen zich onthouden van bedreiging met of gebruik van geweld tegen de territoriale integriteit of politieke onafhankelijkheid van enige Staat, of op enige andere wijze, die onverenigbaar is met de Doelinden van de Verenigde Naties'.

30 Ronald Smit, 'Manoeuvreren in de informatieomgeving. Informatiegestuurd optreden voor de landmacht', in: *Intercom* 49 (2020) (3) 96.

31 Council of the European Union, 'Strategic Compass for Security and Defence'.

Een cyberaanval als een gewapende aanval

Met Artikel 42(7) VEU heeft de EU, net als de NAVO, de collectieve verdedigingsgedachte, gebaseerd op het internationale gewoonterecht en Artikel 51 van het VN-Handvest,³² opgenomen in haar verdrag. De essentie van Artikel 51 is dat een staat zich (individueel en collectief) mag verdedigen met gebruikmaking van geweld, na een gewapende aanval door een andere actor. Een gewapende aanval geldt als deze grensoverschrijdend militair geweld omvat van een zekere 'scale and effect'.³³

De NAVO en de EU hebben de collectieve verdediging slechts éénmaal ingeroepen; de VS riep Artikel 5 NAV in na de aanslagen op de Twin Towers op 11 september 2001, en Frankrijk heeft Artikel 42(7) VEU ingeroepen na de terroristische aanslag in Parijs (op onder meer het Bataclan theater) op 13 november 2015.³⁴ Dit wil echter niet zeggen dat de wederzijdse bijstandsclausule van de EU en de collectieve verdediging van de NAVO exact hetzelfde zijn.³⁵ De overeenkomst tussen NAVO en EU is dat, wanneer het op veiligheidsbeleid aankomt, de beslissingen zijn gestoeld op soevereine besluiten van de lidstaten en niet op supranationale besluiten van de organisatie. Het laatste is bij de EU wel het geval bij besluiten op het gebied van economie, landbouw of financiën. Maar er zijn meer verschillen, zoals nuanceverschillen in bewoording, reikwijdte, *casus foederis* (de concrete gebeurtenis die het recht inroept) en de verplichting naar bondgenoten.³⁶ Het belangrijkste verschil is echter dat de NAVO bekwaam is in, maar tegelijkertijd beperkt tot, het genereren van militaire effecten, terwijl de EU alle machtsinstrumenten tot haar beschikking heeft;³⁷ Het militaire effect is eerder een 'last resort',³⁸ niet in de laatste plaats omdat sommige EU-leden (militair) neutraal zijn.

De idee van collectieve zelfverdediging is ook van toepassing bij een actie in cyberspace. Bij een cyberaanval op een kerncentrale of een waterkering waardoor dodelijke slachtoffers, maatschappelijke ontwrichting en grote economische schade ontstaan, zou een staat zich op zelfverdediging via Artikel 51 VN-Handvest kunnen beroepen.³⁹ Zowel bij de NAVO als de EU



FOTO EUROPESE COMMISSIE

'Soft power is no longer enough', zei EU-buitenlandchef Josep Borrell

gaat het hierbij om de collectieve zelfverdedigingsreactie van soevereine staten en niet om een supranationale inzet.⁴⁰

Tot op heden is nog geen cyberaanval als een gewapende aanval gekwalificeerd en hoewel dit niet is uit te sluiten,⁴¹ ligt het niet voor de hand dat dit snel gebeurt. Enerzijds omdat de kwalificatie in cyberspace door bijvoorbeeld maskering, anonimiteit en modus operandi voor

- 32 Terry D. Gill en Paul A.L. Duchaine, 'Anticipatory Self-Defense in the Cyber Context', in: *International Law Studies (Naval War College)* 89 (2013) 438-471, 441-443.
- 33 Het verbod op het gebruik van geweld is dwingend recht (*jus cogens*). Een van de uitzonderingsgronden is het gebruik van geweld uit zelfverdediging na een gewapende aanval. Zie ook: Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua, ICJ Reports (1986), Paragraaf 190.
- 34 ECFR, 'Article 42.7: An Explainer', *European Council on Foreign Relations*, 2015; Anne Bakker et al., 'The EU's Mutual Assistance Clause', in: *Spearheading European Defence*, red. Clingendael Institute, 2016.
- 35 P.A.L. Duchaine en J.F.R. Boddens Hosang, 'Implementing Article 42.7 of the Treaty on European Union: Legal Foundations for Mutual Defence in the Face of Modern Threats', Amsterdam Center for International Law No. 2020-35, 14 december 2020. Zie: SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3748392>.
- 36 Aurel Sari, 'Mutual Assistance Clauses of the North Atlantic and EU Treaties', in: *Harvard National Security Journal* 10 (2019) 405-460.
- 37 Paul A.L. Duchaine en Peter B.M.J. Pijpers, 'The Missing Component in Deterrence Theory: The Legal Framework', in: Frans P.B. Osinga en Tim Sweijts (red.), *Deterrence in the 21st Century—Insights from Theory and Practice*, (Springer, 2021) 475-500, 481-482.
- 38 Michael Smits en Peter B.M.J. Pijpers, 'Persistent Engagement. De nieuwe cyberstrategie voor Nederland?', in: *Militaire Spectator* 191 (2022) (2) 76-89, 88.
- 39 Ferry M.E. Oorsprong, Paul A.L. Duchaine, en Peter B.M.J. Pijpers, 'Armed Attack in Cyberspace: Clarifying and Assessing When Cyber-Attacks Trigger the Netherlands' Right of Self-Defence', *ACIL Research Paper 2021-27*, 2021.
- 40 Elie Perot, 'The Art of Commitments: NATO, the EU, and the Interplay between Law and Politics within Europe's Collective Defence Architecture', in: *European Security* 28 (2019) (1) 40-65, 52.
- 41 Gill en Duchaine, 'Anticipatory Self-Defense in the Cyber Context', 459-460.

een slachtoffer lastiger te maken is. Maar ook omdat de inzet van (kinetische) middelen – buiten cyberspace – voor een aanvaller sneller de beoogde effecten op zal leveren.

Een cyberaanval als gebruik van geweld

Niet iedere inzet van geweld is te kwalificeren als een gewapende aanval (Artikel 51 VN-Handvest). Maar ook (het dreigen met) militair geweldgebruik dat de drempel van een gewapende aanval niet haalt, is verboden. Het dreigen met, of gebruik van gewapend geweld, of het nu met kinetische of cybermiddelen is, is niet toegestaan volgens het geweldsverbod zoals neergelegd in Artikel 2(4) VN-Handvest. De cyberaanval met de Stuxnet-worm op de Iraanse verrijkinginstallaties (Operatie Olympic Games) met aanzienlijke schade tot gevolg, heeft bijvoorbeeld de drempel van het geweldsverbod overschreden.⁴²

Een legitieme reactie tegen het gebruik van geweld van een staat is het nemen van tegenmaatregelen (*countermeasures*). Dit zijn maatregelen die normaliter onrechtmatig zijn in het internationale verkeer, maar geoorloofd als reactie op een eerdere internationale onrechtmatige daad die aan een andere staat is toe te

In het hybride scala aan veiligheidsdreigingen dienen NAVO, EU en de individuele staten complementair aan elkaar op te treden en niet met elkaar te concurreren

rekenen.⁴³ Een represaille in de vorm van een tegenmaatregel is ook na een gewapende aanval in te roepen. De countermeasure moet proportioneel zijn, maar gebruik van geweld is daarbij niet toegestaan.⁴⁴ Daarnaast mag enkel de slachtofferstaat een tegenmaatregel uitvoeren. Een collectieve actie zoals na een gewapende aanval is hierbij niet geoorloofd.⁴⁵

De kans dat een cyberaanval voldoet aan de criteria van een dreiging met of inzet van (gewapend) geweld (Artikel 2(4)) is groter dan de kans op een gewapende aanval (Artikel 51). Net als bij een reactie op een gewapende aanval, gaat het ook hier primair om een reactie van een soevereine staat. Countermeasures, in tegenstelling tot zelfverdediging, zijn echter niet collectief uit te voeren.

Een cyberaanval onder de drempel van gebruik van geweld

Tot slot een cyberaanval die het geweldsverbod niet schendt. Dit geldt voor het gros van alle nu bekende cyberaanvallen,⁴⁶ en zeker voor digitale beïnvloedingsoperaties. Het feit dat een cyberactie onder het niveau van geweld ligt, betekent echter niet dat deze geoorloofd is. Onder de drempel van geweld gelden regels van internationaal gewoonterecht gerelateerd aan soevereiniteit en non-interventie.²⁷ De variëteit aan mogelijke maatschappelijke verstoringen of inbreuk op soevereiniteit en het interventieverbod via cyberspace is niet beperkt tot *gewapende* verstoring; ook een onrechtmatige economische, politieke of ondermijnende beïnvloedingsoperatie kan een schending van de soevereiniteit of van het non-interventieverbod opleveren.⁴⁸

42 Michael N. Schmitt, *Tallinn Manual 2.0 on the International Law Applicable to Cyber Operations*, Second ed. (Cambridge, UK, Cambridge University Press, 2017) regel 71 (10), 342.

43 Michael N. Schmitt, "Below the Threshold" Cyber Operations: The Countermeasures Response Option and International Law', in: *Virginia Journal of International Law* 54 (2014).

44 James Crawford, *The International Law Commission's Articles on State Responsibility: Introduction, Text and Commentaries*, red. James Crawford (Cambridge, Cambridge University Press, 2002). Artikelen 22, 50 en 51.

45 André Nollkaemper, *Kern van het internationaal publiekrecht, Boom Juridisch*, 8th ed (Den Haag, Boom juridisch, 2019) 213-217.

46 Denk aan de aanval op het Amerikaanse *Office of Personnel Management* (2014), de hack op de Duitse *Bundestag* (2015), (*Not*)Petya van (2016)2017, de hack op de OPCW (2018), *SolarWinds* (2020) en *Colonial Pipelines* (2021).

47 P.A.L. Duchaine, 'Military Cyber Operations', in: Terry D. Gill en Dieter Fleck (red.), *Handbook of the International Law of Military Operations* (2nd ed., Oxford University Press, 2015). Hoofdstuk 23, 456-475. Indien cyberacties (onder het niveau van geweld) plaatsvinden tijdens een gewapend conflict dan geldt tevens het Humanitair Oorlogsrecht, zie: Bart G.L.C van den Bosch, *Oorlog voeren zonder geweld. Onderzoek naar de regels binnen het humanitair oorlogsrecht voor militaire cyberoperaties die de drempel van aanval niet halen* (dissertatie, Universiteit van Amsterdam, 2019).

48 Peter B.M.J. Pijpers, *Influence Operations in Cyberspace. On the Applicability of Public International Law during Influence Operations in a Situation Below the Threshold of the Use of Force* (Dissertatie, Universiteit van Amsterdam, 2021). 2021, 274-278.

De NAVO is primair een militair machtsinstrument en daarmee minder geschikt om bij een daad onder het niveau van geweld op te treden. Een militaire (kinetische) reactie op een ontwrichtende maar geweldloze cyberaanval is veelal disproportioneel en een inbreuk op het geweldsverbod. De NAVO kan wel overgaan tot beperkte diplomatieke maatregelen.⁴⁹

Daar waar de EU matig geëquipeerd is bij traditionele (kinetische) conflicten, omdat zij in mindere mate beschikt over de capaciteiten om militaire effecten te genereren, of niet bereid is dat te doen, zou dit juist een voordeel kunnen zijn bij het tegengaan van kwaadwillende activiteiten in cyberspace. De verdediging tegen hybride activiteiten of cyberoperaties, onder het niveau van geweld, is mogelijk effectiever met maatregelen in de diplomatieke, economische, juridische en financiële sfeer. Daar waar de NAVO de middelen ontbeert, heeft de EU deze wel.

Als onderdeel van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) heeft de EU een raamwerk voor een gemeenschappelijke diplomatieke respons tegen kwaadwillende acties in cyberspace aangenomen. Dit raamwerk, ook wel de Cyber Diplomacy Toolbox geheten, is een samenraapsel van verschillende statelijke, supranationale en intergouvernementele acties – waaronder sancties – die de EU (of haar individuele lidstaten) kan nemen om de gevaren van cyberdreigingen tegen te gaan. Om de Cyber Diplomacy Toolbox verder te ontwikkelen heeft de EU een Joint Cyber Unit opgericht. Deze unit is een netwerk van *cybersecurity communities* die de EU weerbaarder wil maken tegen cyberaanvallen, en om de rechtsopsporing, de cyberverdediging en -diplomatie te verbeteren. Dit met als doel door afschrikking cyberaanvallen te voorkomen, en waar afschrikking faalt op die aanvallen te reageren.⁵⁰

In tegenstelling tot de NAVO heeft de EU, naast de wederzijdse bijstandsclausule van Artikel 42(7) VEU, meer instrumenten die zij kan inzetten bij de verdediging tegen ongewenste cyberoperaties of inmenging van een andere staat of actor. Hierbij gaat het om instrumenten

waar de EU 'supranationaal' over kan beschikken: de solidariteitsclausule, en sancties en diplomatieke maatregelen.

De solidariteitsclausule (Artikel 222 van het Verdrag betreffende de Werking van de EU – VWEU) handelt over bijstand van de EU en haar lidstaten in geval van een terroristische aanval, een natuurramp of een door de mens veroorzaakte ramp.⁵¹ En hoewel lidstaten onder deze clausule (vrijwillig) militaire middelen ter beschikking kunnen stellen, komt de solidariteitsclausule niet voort uit het inherente recht op zelfverdediging. De solidariteitsclausule is in te zetten tegen 'any situation which has or may have a severe impact on people (...)'.⁵² De EU *Cybersecurity Strategy* (2013) gaf expliciet aan dat Artikel 222 VWEU ook bij een serieuze cyberaanval in te roepen is.⁵³

Daarnaast is de EU ook in staat om economische en diplomatieke sancties op te leggen. Staten hebben over het algemeen meer juridische armslag om te ageren tegen ongewenste inmenging via een cyberoperatie dan internationale organisaties. Staten kunnen naast de bovengenoemde represailles in de vorm van tegenmaatregelen ook zogeheten retorsies inroepen.⁵⁴ Represailles zijn alleen rechtmatig na een eerdere onrechtmatige daad van een andere staat, en erop gericht die onrechtmatige daad te stoppen. Een retorsie is een vergeldingsmaatregel die ongewenst maar niet op voorhand onrechtmatig is,⁵⁵ zoals het verbreken van diplomatieke banden, het opleggen van sancties

49 Zie bijvoorbeeld: NATO, 'North Atlantic Council Statement Following the Announcement by the United States of Actions with Regard to Russia', 2021, 5-6.

50 European Union, 'Joint EU Diplomatic Response to Malicious Cyber Activities ("Cyber Diplomacy Toolbox")', *Draft Council Conclusions*, no. June (2017); European Commission, 'Joint Cyber Unit', *Factsheet*, 2021.

51 Council of the European Union, 'Decision on the Arrangements for the Implementation by the Union of the Solidarity Clause', *Official Journal of the European Union* 415 (2014) 56-57.

52 Council of the European Union, Article 3 (a), 55; Patryk Pawlak, 'Cybersecurity and Cyberdefence EU Solidarity and Mutual Defence Clauses', no. June (2015) 4.

53 European Commission and High Representative, 'Cybersecurity Strategy of the European Union', in: *Official Journal of the European Union* JOIN (2013) (1) 19.

54 Terry D. Gill, 'Non-Intervention in the Cyber Context', in: *Peacetime Regime for State Activities in Cyberspace* (2013) 217-238, 230.

55 Schmitt, *Tallinn Manual 2.0 on the International Law Applicable to Cyber Operations*, Rule 20 (4).



Nederlandse en Belgische militairen trainen samen voor de EU-Battlegroups. Cyberaanvallen blijven mogelijk niet altijd gewelddoos, waardoor de theoretische optie van zelfverdediging open moet blijven

of beëindigen van economische hulp. In tegenstelling tot een represaille is een retorsie wel uit te voeren door een collectief aan landen of een supranationale organisatie zoals de EU. Een retorsie is ook bij een gewapende aanval of na gebruik van geweld in te zetten. Tot slot kunnen staten zich ook beroepen op enkele rechtvaardigingsgronden zoals force majeure, 'distress' als mensenlevens in gevaar zijn, of een beroep op 'necessity' wanneer de essentiële belangen in 'grave and imminent peril' zijn.⁵⁶ In de cybercontext is een 'plea of necessity' mogelijk in te roepen bij een zeer ernstige dreiging tegen de vitale infrastructuur. Hierbij is het niet noodzakelijk dat er al een eerdere internationale onrechtmatige daad heeft plaatsgevonden, of dat de dreiging van een staat komt.

De EU kan, net als een staat, zelfstandig sancties (of beperkende maatregelen) opleggen, in reactie op een cyberaanval, gebaseerd op Artikel 215 VWEU. Sancties hebben tot doel het beleid of gedrag van een staat of actor te veranderen en in lijn te brengen met de doelstellingen van het GBVB. In strikte zin hebben sancties een

economische of financiële impact tegen staten, organisaties of individuen, zoals een wapenembargo, (in)reisverbod, het bevroeren van deviezen, of een import- of investeringsverbod.

In bredere zin vallen ook diplomatieke maatregelen onder retorsies. Maatregelen die te nemen zijn na een cyberaanval behelzen onder meer een diplomatieke demarche, het beëindigen van diplomatieke relaties tussen de EU als organisatie en niet-EU-landen, en in het uiterste geval diplomaten uitwijzen. Deze diplomatieke maatregelen vinden meestal samen plaats met, of ter ondersteuning van, acties van individuele EU-lidstaten.

Conclusie

Toekomstige conflicten of competities zullen niet louter traditionele kinetische confrontaties omvatten. Het verleden is qua conflictvormen niet de voorbode voor de toekomst. Toekomstige conflicten zijn eerder een (hybride) samengaan van verschillende soorten confrontaties en agitatie, waaronder interacties in cyberspace, in het spectrum tussen oorlog en vrede. Cyberoperaties vinden over het algemeen (en voornamelijk) onder het niveau van het geweldge-

⁵⁶ Crawford, *The International Law Commission's Articles on State Responsibility: Introduction, Text and Commentaries*, 178-86.

bruik plaats. Daarnaast zijn cyberoperaties niet altijd afkomstig van staten, klassiek de primaire actoren in het internationale verkeer.

De NAVO en de EU kennen, vanuit hun ontstaansgeschiedenis, een verschillende benadering van veiligheidsvraagstukken. Het primaire verschil tussen NAVO en EU is dat de capaciteit van de NAVO zich vooral richt op statelijke actoren, in een situatie van geweld en gewapend conflict ter verdediging van het bondgenootschappelijke grondgebied. De NAVO heeft daarom een instrumentarium dat gericht is op collectieve zelfverdediging. De EU kan zich op staten én op natuurlijke personen of organisaties richten, zowel binnen als buiten het EU-verdragsgebied. De EU richt zich bovendien ook op situaties onder het niveau van geweld.

De EU lijkt, op basis van haar institutionele constellatie, beter geschikt hedendaagse cyberaanvallen tegen te gaan, gebruikmakend van de solidariteitsclausule en sancties. En bovendien, waar de EU bij de inzet van traditionele kinetische middelen verschillende militaire capaciteiten mist, vallen deze bij het reageren op cyberaanvallen weg – denk aan de behoefte voor strategisch transport of air-to-air refuelling.

Maar het verschil tussen beide organisaties is minder groot dan vaak aangenomen. Het geheel aan supranationale EU-maatregelen, intergouvernementele maatregelen en maatregelen van separate EU-lidstaten (variërend van collectieve verdediging, tegenmaatregelen en retorsies in reactie op kwaadwillende cyberaanvallen) is opgesomd in de Cyber Diplomacy Toolbox. Dit is geen staand EU-beleid maar eerder een potpourri aan maatregelen zoals ook de NAVO die mogelijk zou kunnen opstellen. De cyber toolbox beroept zich immers deels op soevereine instrumenten, inclusief de inzet van de krijgsmacht als ‘a single set of forces’, van individuele lidstaten.

Daarnaast is de EU niet in staat op alle fronten te ageren. Cyberaanvallen blijven mogelijk niet altijd geweldloos, waardoor de theoretische optie van zelfverdediging open moet blijven. Het verdedigingsinstrumentarium tegen cyberoperaties zou een constellatie van capaciteiten van de

EU, de NAVO en de lidstaten moeten zijn. De EU heeft een groot scala aan instrumenten die vooral geschikt zijn buiten een situatie van geweld of gewapend conflict. Wanneer de EU in dat geval het voortouw heeft kan de NAVO aanvullen en ondersteunen, gebruikmakend van haar inlichtingenpositie en geïntegreerde command & control-structuur. Ook als een cyberoperatie geweld omvat is het effectiever om de NAVO in te zetten, zeker vanwege de aanvullende capaciteiten van landen als de VS, Canada en het VK. Tot slot kunnen individuele lidstaten actief zijn door diplomatieke acties te ondernemen, en lidstaten kunnen countermeasures nemen na een eerdere internationale onrechtmatige daad. In het hybride scala aan veiligheidsdreigingen moeten NAVO, EU en de individuele staten complementair aan elkaar optreden, niet met elkaar concurreren.⁵⁷

Reflecties op de rol van de EU

Terugkomend op het Europese leger, of liever op strategische autonomie: het spectrum van conflicten zal in de toekomst divergeren; traditionele conflicten – zie de oorlog in Oekraïne – zijn niet uit te sluiten, maar erop blindstaren is ook niet nuttig.

Aangezien de NAVO, waar veel EU-lidstaten al deel van uitmaken, haar ontstaan ontleent aan het voorkomen van gewapend conflict, is het voor de EU wellicht beter juist niet een militaire macht *à la* de NAVO – inclusief een eigen leger – te willen zijn, maar haar strategische autonomie te zoeken in hybride en cyberconflicten onder het niveau van geweld. De Cyber Diplomacy Toolbox is dan te hervormen van een lijstje met ‘nieuwe-kleren-van-de-keizer’ naar een effectief instrument dat cyberaanvallen kan tegengaan. ■

57 Zie ook: Sabine N. Mengelberg, ‘EU En NAVO: concurrerend of complementair?’, in: *Militaire Spectator* 191 (2022) (3) 158-160.



Mars voorwaarts en voorwaarts Mars

*Het War Studies Research Centre van de
Nederlandse Defensie Academie*

Georg Frerks, Femke Remmits, Tim Sweijs, Bas Rietjens en Martijn Kitzen*



Het WSRC wil zijn positie als dé Nederlandse onderzoeksinstelling op het gebied van war studies duurzaam verankeren: mars naar de wetenschap voorwaarts

* Prof. dr. ir. Georg Frerks was co-directeur van het WSRC tot zijn pensionering in februari 2021; Femke Remmits MA is secretaris van het WSRC; dr. Tim Sweijs en prof. dr. Martijn Kitzen maken onderdeel uit van het bestuur van het WSRC; prof. dr. ir. Bas Rietjens is de huidige directeur van het WSRC. Naast deze personen maakt ook kolonel Peter Pijpers deel uit van het bestuur van het WSRC.

In oorlog staan de meest wezenlijke vraagstukken voor mens en maatschappij op het spel. Oorlog gaat over vrede en veiligheid; over politiek en principes; over recht en rechtvaardigheid; over tools en technologie; en – ultimo – over leven en dood. Kennis van oorlog is daarom van wezenlijk belang: voor de integriteit, voor de soevereiniteit, voor het voortbestaan van de samenleving, en de ideeën en idealen waar zij voor staat. Kennis van waarom oorlog uitbreekt, hoe oorlog kan worden voorkomen, hoe oorlog wordt gevochten, met welke instrumenten, én volgens welke regels, is onontbeerlijk. Niet alleen voor de beoefenaren van oorlog zelf, maar zeker ook voor de beleidsmakers die daarover beslissen en de burgers die hen controleren.

Om deze reden richtte de Faculteit Militaire Wetenschappen (FMW) van de Nederlandse Defensie Academie (NLDA) in 2020 het War Studies Research Centre (WSRC) op. Het WSRC onderzoekt oorlog en specifiek de rol van de krijgsmacht binnen een bredere (geo)politieke, sociale, economische, juridische en culturele context. Dit wordt internationaal aangeduid met de term *war studies*. Het WSRC beoogt niet alleen de kennisbasis op dit terrein te versterken, maar ook het wetenschappelijk inzicht te vergroten en deze kennis en inzichten uit te dragen. Deze focus, zijn omvang en civiel-militair personeelsbestand, en zijn multidisciplinaire benadering maken het WSRC uniek in Nederland.

Naast het WSRC werden tegelijkertijd de onderzoekscentra Military Technology en Military Management Studies opgericht. Deze centra beantwoorden aan de ambitie van de FMW zich verder te ontwikkelen tot een wetenschappelijk en maatschappelijk voraanstaand onderzoeksinstituut. De oprichting van deze centra is een logische vervolgstap op de wetenschappelijke accreditatie van de verschillende officiersopleidingen aan de NLDA.

De wetenschappelijke kennis die in de onderzoekscentra wordt ontwikkeld voedt de diverse militaire opleidingen, en wordt toegepast op historische en actuele vraagstukken op het gebied van oorlog en vrede.

Dit artikel geeft eerst een beknopte schets van de wetenschappelijke ontwikkeling van de Nederlandse militaire opleidingsinstituten, duidt vervolgens de ontwikkeling van de discipline war studies, zowel internationaal als nationaal, en beschrijft tot slot de missie en beoogde meerwaarde van het WSRC in een tijdperk waarin vraagstukken over oorlog en vrede belangrijker zijn dan ooit.

Van beroepsopleiding tot wetenschappelijk instituut: een vogelvlucht

De oprichting van het WSRC vormt de bezegeling van de groeiende wetenschappelijke oriëntatie van wat aanvankelijk een beroepsgericht militair opleidingsinstituut was. De Nederlandse officiersopleidingen vinden hun



FOTO MCD, RENE KETTING

*Economische, sociale en politieke
schaalvergroting hadden grote weerslag op
de complexiteit van oorlog en de wijze waarop
legers werden georganiseerd en aangestuurd*

oorsprong in de eerste jaren van het Koninkrijk der Nederlanden. In 1828 en 1829 werden de Koninklijke Militaire Academie (KMA) en het Koninklijk Instituut voor de Marine (KIM) opgericht om te voldoen aan de behoefte aan een goed geschoold officierskorps.¹ Nederland volgde daarmee een internationale trend die enkele decennia eerder was ingezet om de *profession of arms* verder te professionaliseren en de ‘denkende officier’ te creëren.² Dit was niet zonder reden. De economische, sociale en politieke schaalvergroting in de eeuwen daarvoor hadden immers grote weerslag op de complexiteit van oorlog en de wijze waarop legers werden georganiseerd en aangestuurd. Machtsconcentratie binnen gecentraliseerde staten; toenemende kapitaalaccumulatie, technologische vooruitgang en de eerste industriële revolutie; de opkomst van het nationalisme die *levée en masse* mogelijk maakte; en continue militaire competitie tussen Europese staten noodzaakten diepergaande specialisatie.³ Het was daarom ook niet toevallig dat westerse landen in de late achttiende, vroege negentiende eeuw in rap tempo militaire academies oprichtten: West Point (1799),

Sandhurst (1802), de Kriegsakademie in Berlijn (1810), en de *École Spéciale Militaire de Saint-Cyr* (1818). In de tweede helft van de negentiende eeuw kwamen daar ook nog eens zogenaamde *staff colleges* bij die hogere officieren voorbereidden om de steeds groeiende complexiteit van moderne oorlogvoering te kunnen doorgronden.⁴

- 1 Wim Klinkert, *Mars naar de Wetenschap. Het Streven naar de Wetenschappelijk Opgeleide Officier, 1890-2011* (Breda, NLDA, 2012) 5.
- 2 MacGregor Knox en Williamson Murray, *The Dynamics of Military Revolution, 1300-2050* (Cambridge, Cambridge University Press, 2001) 70. Voor Pruisen vormde de vernietigende nederlaag tegen Napoleon bij de slag van Jena in 1806 de directe aanleiding.
- 3 Norbert Elias, *Het Civilisatieproces: Sociogenetische en Psychogenetische Onderzoekingen* (Amsterdam, Boom, 2011); William H. McNeill, *The Pursuit of Power: Technology, Armed Force, and Society since A.D. 1000* (Chicago, The University of Chicago Press, 1984); Samuel P. Huntington, *The Soldier and The State: The Theory and Politics of Civil Military Relations* (Cambridge, Harvard University Press, 1981).
- 4 In het Verenigd Koninkrijk in 1857; in de Verenigde Staten in 1881; en in Frankrijk in 1872. Mick Ryan, ‘From Prussia With Love, The Origins of the Modern Profession of Arms’, 11 oktober 2020. Zie: <https://mwi.usma.edu/from-prussia-with-love-the-origins-of-the-modern-profession-of-arms>. Zie ook John Winthrop Hackett, *The Profession of Arms, The 1962 Lees Knowles lectures* (Trinity College, Cambridge, 1966). Zie: https://history.army.mil/html/books/070/70-18/cmhPub_70-18.pdf.

Vandaag de dag omvat war studies vrijwel alle verschijningsvormen van oorlog en oorlogvoering: van interstatelijk tot intra-statelijk en van conventionele tot onconventionele oorlog en hybride oorlogvoering

Ook in Nederland klonken rond de oprichting van de KMA pleidooien om de officiersopleiding een meer academisch karakter te geven. Een kleine vijftig jaar later, in 1875, richtte de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap zich tot de Tweede Kamer met het verzoek 'de leer van het krijgswezen' als universitair vak te introduceren.⁵ De decennia die hierop volgden werden gekenmerkt door bestuurlijke en politieke discussie over het karakter van de officiersopleidingen. Oproepen tot de wetenschappelijke hervorming van het militaire opleidingsinstituut werden echter in de kiem gesmoord door tegenstanders van de totstandkoming van een academische officiersopleiding. Zij voerden onder andere aan dat een academische opleiding zou leiden tot 'overbodige geleerdheid' en 'overdreven intellectualisme' binnen het officierscorps.⁶

Pas in de jaren zestig van de vorige eeuw werden er verdere stappen gezet richting wetenschappelijke hervorming. Vanaf 1961 werden de eerste academische uiterlijkheden zichtbaar: lessen werden colleges genoemd; oraties, afscheidscollages en toga's deden hun intrede; en in 1964 reikte prins Bernhard de bul uit aan de eerste lichte wetenschappelijk gevormde officieren. Toch zou het nog bijna een halve eeuw duren tot de officiersopleiding bij wet werd erkend als hoger onderwijs. Twee ontwikkelingen droegen hieraan bij. De eerste was de totstandkoming van nauwere samenwerking met de civiele universitaire wereld in de jaren negentig. De tweede ontwikkeling was de bestuurlijke fusie tussen de KMA, het KIM en het Instituut Defensieleergangen (IDL) door de oprichting van de Nederlandse Defensie Academie (NLDA) in 2005. Het wetenschappelijke onderwijs van de KMA en het KIM is sindsdien ondergebracht in de Faculteit Militaire Wetenschappen van de NLDA.⁷ Op 19 december 2011 werd de FMW na parlementaire goedkeuring erkend als een wetenschappelijke instelling. De drie officiersopleidingen werden wetenschappelijk geaccrediteerde bachelorsopleidingen,⁸ en inmiddels zijn vier door de FMW gegeven gespecialiseerde masterprogramma's geaccrediteerd.⁹ De oprichting van de onderzoekscentra in 2020 vormt een laatste belangrijke stap in de wetenschappelijke ontwikkeling van de NLDA.

Het kennisdomein war studies

Hoewel filosofen, theologen, politiek leiders en militairen zich al eeuwenlang met de studie van oorlog en vrede bezighouden, is de geïnstitutionaliseerde, systematische en academische bestudering van oorlog van recentere datum. De bestudering van oorlog wordt internationaal aangeduid met de term war studies.¹⁰ Traditioneel draaien war studies om vraagstukken over de inzet van het militaire instrument om politieke doeleinden te behalen. De op deze leest geschoeide war studies bracht een canon van denkers voort, waaronder Carl von Clausewitz wel tot een van de bekendste kan worden gerekend.¹¹

5 Klinkert, Mars naar de Wetenschap, 50.

6 Ibidem, 9.

7 Ibidem, 44.

8 De bacheloropleidingen van de FMW zijn Krijgswetenschappen (KW), Militaire Bedrijfswetenschappen (MBW) en Militaire Systemen & Technologie (MS&T).

9 De vier geaccrediteerde masteropleidingen die de FMW aanbiedt zijn Master Military Strategic Studies (MSS), Military Technology, Processes & Systems (MTPS), European Joint Master's in Strategic Border Management (EJMSBM) en Compliance and Integrity in International Military Trade (CIIMT).

10 Er is in het Nederlandse geen goed synoniem voor het begrip war studies. De term krijgswetenschappen wordt ook wel gebruikt, maar dit begrip is nauwer gedefinieerd en richt zich met name op de krijgsmacht.

11 Peter Paret (red.), *Makers of Modern Strategy from Machiavelli to the Nuclear Age* (Princeton, Princeton University Press, 1986).

In de jaren zestig van de twintigste eeuw ontwikkelde het domein war studies zich voortvarend aan universiteiten en militaire academies, aanvankelijk vooral in de Engelstalige wereld, en later ook in andere Europese landen. De ontwikkeling van het vak in de Angelsaksische wereld was nauw verbonden met de Koude Oorlog en de nucleaire dreiging. Michael Howard, een Britse militair historicus, leverde een belangrijke bijdrage aan de ontwikkeling van war studies en de verankering ervan binnen de academische wereld. In 1963 richtte hij het Department of War Studies op aan King's College London, waarmee de verdere institutionalisering van de studie van oorlog en oorlogvoering een belangrijke impuls kreeg.¹² Onder leiding van Howards leerling, Lawrence Freedman, groeide deze afdeling uit tot een prominent onderzoeks- en onderwijscentrum op dit gebied.

Een belangrijk discipline binnen war studies zijn de strategische studies. Hier draait het om de wijze waarop actoren hun politieke doeleinden kunnen bereiken, in de regel door het gebruik van, of de dreiging met geweld, op basis van de beste combinatie van middelen en werkwijzen.¹³ Het wordt daarmee ook wel gezien als 'the general's art' en 'the art of command'.¹⁴ Strategische studies gaat, in de woorden van Lawrence Freedman, over 'maintaining a balance between ends, ways, and means; about identifying objectives; and about the resources and methods available for meeting such objectives'.¹⁵

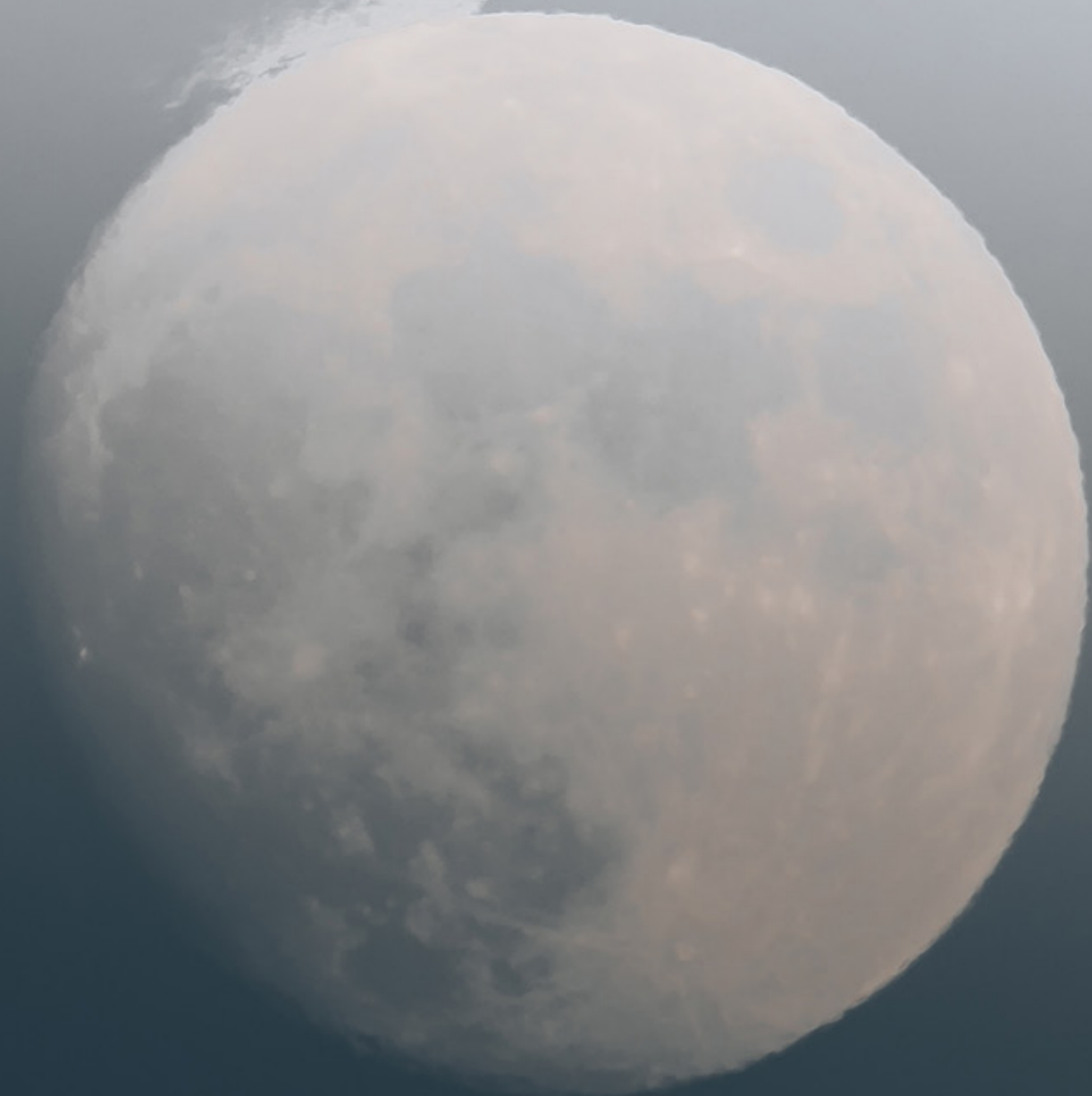
Waar in strategische studies het accent vooral ligt op het *hoe* van oorlog, richten veiligheidsstudies en conflictstudies zich op het *waarom* en zoeken zij naar patronen in de oorzaken van gewapend conflict.¹⁶ Hierbij valt te denken aan religieuze spanningen, de verdeling van natuurlijke hulpbronnen en demografische onbalansen.

Veiligheidswetenschappers en strategen verhielden en verhoudten zich niet altijd even gemakkelijk met en tot elkaar. Sterker nog, ze spreken niet alleen andere talen, maar interageren zelden, en bekijken elkaar vaak met

argusogen. Adam Elkus merkt in dit verband op dat veiligheidsonderzoekers zichzelf beschouwen als de brandweerlieden die gericht zijn op brandpreventie, terwijl ze de strategen beschouwen als pyromanen die geïnteresseerd zijn in brandstichting. Strategen aan de andere kant zien zichzelf als dokters, die inzicht willen hebben in de werking van de ziekte, mocht die onverhoopt toch uitbreken.¹⁷

Deze tweespalt wordt maar langzaam overwonnen nu de disciplinaire focus van war studies zich verbreed heeft in de loop van de twintigste eeuw en met name sinds de laatste eeuwwisseling. Tegenwoordig krijgen zowel het *hoe* als het *waarom* aandacht. Het fenomeen oorlog wordt zo bestudeerd vanuit een breed scala aan benaderingen en disciplines. Het domein richt zich ook op intra-statelijke conflicten en er lag, mede naar aanleiding van 9/11, de laatste decennia veel nadruk op terrorisme, contra-terrorisme en *counter-insurgency*, en de rol van religie en technologie in oorlog en oorlogvoering. Vandaag de dag omvat war studies vrijwel alle verschijningsvormen van oorlog en oorlogvoering: van interstatelijk tot intra-statelijk conflict en van conventionele tot onconventionele oorlog en hybride oorlog-

- 12 Beatrice Heuser, 'Introduction: Captain Professor Sir: Some Lessons from Michael Howard', in: *Texas National Security Review, Roundtable: Remembering Sir Michael Howard (1922–2019)*, 24 februari 2020. Zie: <https://tnsr.org/roundtable/roundtable-remembering-sir-michael-howard-1922-2019/>. Zie ook: <https://www.foreignaffairs.com/articles/2020-01-01/remembering-michael-howard>.
- 13 Heuser, 'Introduction: Captain Professor Sir: Some Lessons from Michael Howard', 72. Of zoals Colin Gray, een andere Britse strateeg, schreef om: 'the direction and use made of force and the threat of force for the purposes of policy as decided by politics'. Zie *Colin S. Gray, The Strategy Bridge: Theory for Practice* (Oxford, Oxford University Press, 2011) 18.1 edition (Oxford\luc0\luc0239}; New York, NY: Oxford University Press, 2011
- 14 Lawrence Freedman, *Strategy: A History* (New York, Oxford University Press, 2013) 72
- 15 Freedman, *Strategy: A History*, xi.
- 16 Georg Frerks, 'Internationale veiligheidsstudies: een zaak van oorlog en vrede. De hedendaagse urgentie van veiligheidsstudies'. Rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt Hoogleraar Internationale Veiligheidsstudies aan de Faculteit Militaire Wetenschappen van de Nederlandse Defensie Academie, 8 februari 2018.
- 17 Adam Elkus, 'Professor, Tear Down This Wall: Is the Divide Between Security Studies and Strategic Studies Permanent?', 18 april 2016. Zie: <https://warontherocks.com/2016/04/professor-tear-down-this-wall-is-the-divide-between-security-studies-and-strategic-studies-permanent/>.



Ook in Europa zijn war studies tot grotere wasdom gekomen en bestaat er een bloeiend onderzoeksveld

voering.¹⁸ Het vak bestudeert niet alleen de oorzaken van oorlog en manieren van oorlogvoering, maar geeft ook aandacht aan de pijlers van vrede en manieren om conflicten te voorkomen en op te lossen. In dit verband bestudeert het de normatieve, regelgevende, institutionele en internationaal rechterlijke kaders die gelden bij gewapende conflicten, en geeft daarbij ook aandacht aan de internationale veiligheidsarchitectuur en instituties zoals de VN, de NAVO, de EU en de OVSE. Ook beschouwt het de rol van nieuwe methoden, technologieën en actoren om zo het steeds veranderende en dynamische karakter van oorlog en oorlogvoering te begrijpen. Binnen het domein van war studies zijn daarom onderzoekers vanuit verschillende disciplinaire benaderingen actief: van militaire geschiedenis, sociologie, en antropologie, tot aan conflictstudies, internationale betrekkingen, militair recht, inlichtingen, en strategische studies.

Ook in Europa zijn war studies tot grotere wasdom gekomen en bestaat er een bloeiend onderzoeksveld. Naast het Department for War Studies aan King's College, bestaan er onderzoeksinstituten zoals de Universiteit van Uppsala met het Uppsala Conflict Data Programma, het Center for War Studies aan de Universiteit van Southern Denmark, en het Oxford Changing

18 Frans Osinga, 'Oorlog en het Schild van Athena, De Waarde van Krijgswetenschappen'. Oratie uitgesproken door professor Frans Osinga bij aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar War Studies aan de Universiteit Leiden, 11 oktober, 2019.

Character of War Centre.¹⁹ Het onderzoeksveld kent tal van academische bladen waarin vruchtbare wetenschappelijke discussie plaatsvindt die niet langer exclusief gedomineerd wordt door Amerikanen, al blijven zij ontegenzeggelijk een grote invloed uitoefenen op het Europese discours.

De studie van oorlog en vrede in Nederland

In Nederland is de universitaire studie van oorlog en vrede begonnen met het Groningse Instituut voor de Polemologie, dat werd opgezet door de vermaarde jurist Bert Röling (die lid was van het Internationale Militaire Tribunaal in

Tokio) en dat heeft gefunctioneerd van 1962 tot de opheffing in 1993. Het instituut en zijn medewerkers waren nauw verbonden met de Nederlandse vredesbeweging. Röling definieerde polemologie als de wetenschap van oorlog én vrede. In 1965 werd het Studiecentrum voor Vredesvraagstukken opgericht aan de Radbouduniversiteit, dat later opging in het Centrum voor Internationale Conflictanalyse en Management (CICAM). Aan de Universiteit van Utrecht werd in 1999 het Centrum voor Conflictstudies opgericht dat zich een voor- aanstaande plaats wist te verwerven op dit gebied in Nederland door de master Conflict Studies and Human Rights en het verrichte onderzoek.

Gaandeweg hebben ook andere Nederlandse universiteiten zich toegelegd op onderwijs en onderzoek op het gebied van veiligheidswetenschappen. Voorbeelden hiervan zijn de Universiteit van Amsterdam (onder andere master Militaire Geschiedenis en specialisatietraject Militair Recht), Vrije Universiteit (master International Peace and Security), Rijks-

19 De NLDA en het Changing Character of War Centre van Oxford hebben een convenant afgesloten waardoor er een structureel samenwerkingsverband bestaat tussen FMW-wetenschappers en academici uit Oxford. Naast gezamenlijke conferenties en uitwisseling van staf heeft dit ook geleid tot de publicatie van de internationale bundel *The Conduct of War in the 21st Century: Kinetic, Connected and Synthetic* (R. Johnson, M. Kitzen en T. Sweijs, 2021).

Het WSRC kan goed inspelen op de behoefte van het ministerie van Defensie en problemen die zich in de militaire praktijk voordoen

FOTO MCD, JAN DIJKSTRA



universiteit Groningen (International Security als onderdeel van de master International Relations) en Universiteit Leiden (onder andere bachelor Security Studies en master Crisis and Security Management). Maar zeker in vergelijking met andere landen wordt in Nederland meer aandacht besteed aan de bestudering van oorzaken van gewapende conflicten vanuit een kritische veiligheidsstudies invalshoek, en minder aan strategische studies. Het leidde Isabelle Duyvesteyn in haar oratie tot overpeinzingen over het heersende strategische analfabetisme in Nederland.²⁰ Hoewel deze observatie in militaire kring niet in haar absoluteheid werd onderschreven, kan gesteld worden dat de master Military Strategic Studies die aan de NLDA wordt aangeboden en wordt gevoed vanuit het WSRC hieraan in ieder geval het hoofd tracht te bieden. Naast het WSRC wordt het fenomeen oorlog vanuit verschillende perspectieven en aandachtsgebieden bestudeerd aan onderzoeksinstituten als het Nederlands Instituut voor Oorlogsdocumentatie (NIOD) en het Nederlands Instituut voor Militaire Geschiedenis (NIMH), waar oorlog veelal vanuit

historisch perspectief wordt bestudeerd, en de denktanks Clingendael en het Den Haag Centrum voor Strategische Studies (HCSS) waar de focus meer ligt op de ontwikkeling van huidig en toekomstig buitenland-, veiligheid-, en defensiebeleid.

De missie en meerwaarde van het WSRC

Zoals in de introductie al genoemd is de missie van het WSRC driedelig: (1) het versterken van de kennisbasis op het gebied van war studies, (2) het doen van hoogstaand wetenschappelijk onderzoek en (3) het uitdragen en valoriseren van deze kennis en inzichten. De onderlinge samenhang tussen deze drie pijlers is van groot belang en het WSRC koppelt daarom

²⁰ Isabelle Duyvesteyn, 'Strategisch Analfabetisme: De Kunst van Strategisch Denken in Moderne Militaire Operaties'. Oratie uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar op het gebied van Strategische Studies aan de Universiteit Leiden vanwege de Stichting voor Strategische Studies, 10 juni 2013. Zie: <https://scholarlypublications.universiteitleiden.nl/handle/1887/20943>.



Binnen het landschap van oorlogs- en vredesstudies neemt het WSRC een unieke plaats in

langlopende kennisopbouw aan valorisatie. De wetenschappelijke en conceptuele kennis die aanwezig is binnen het WSRC vormt hierbij het fundament. Deze kennis wordt voortdurend geactualiseerd en, waar nodig, aangevuld. Valorisatie van deze kennis vindt vervolgens op verschillende manieren plaats. Hierbij valt te denken aan de organisatie van masterclasses,²¹ lezingen, seminars en symposia,²² vraaggestuurd onderzoek en advies,²³ optredens in de media,²⁴ en door lid te zijn van evaluatiecommissies en stuurgroepen.²⁵ Daarnaast is de kennisbasis en het wetenschappelijk onderzoek een onmisbare

voorwaarde voor het aanbieden van wetenschappelijke bachelor- en masterstudies. Deze kennis en de wetenschappelijke inzichten zijn daarom ook nauw verweven met nagenoeg alle officiersopleidingen die binnen defensie worden gegeven – van de initiële officiersopleiding tot de leergangen van het militaire topmanagement. Dit leidt er op zijn beurt weer toe dat het onderzoek actueel en relevant blijft.

Binnen het landschap van oorlogs- en vredesstudies, zoals hierboven geschetst, neemt het WSRC een unieke plaats in. Daarvoor zijn verschillende redenen aan te wijzen. In de eerste plaats betreft dit de organisatie en institutionele inbedding van het centrum. Aan het WSRC zijn ruim zeventig onderzoekers verbonden, zowel parttime als fulltime. In de meeste gevallen besteden zij slechts een deel van hun tijd aan onderzoek²⁶, maar het WSRC kan daarmee meedoen met de grotere war studies-centra in West-Europa. Het WSRC heeft de beschikking over de staf van de capaciteitsgroep Krijgswetenschappen van de FMW bestaande uit 8 hoogleraren, 11 universitair hoofddocenten, 20 universitair docenten, 30 promovendi en 4 research fellows. Deze staf bestaat uit zowel civiel als militair personeel. Het WSRC wordt geleid door een onderzoeksdirecteur en een uitvoerend bestuur gesteund door een eigen secretaris, en kan daarnaast ook een beroep doen op de ondersteunende onderzoeksafdeling van de faculteit.

Een tweede reden is de nauwe verbinding met het ministerie van Defensie en de krijgsmacht. Door de unieke inbedding binnen Defensie heeft het WSRC zowel toegang tot de werkvloer als tot hogere niveaus van besluitvorming en internationale organisaties, zoals de NAVO. Het WSRC kan op deze wijze goed inspelen op de behoefte van het ministerie en problemen die zich in de militaire praktijk voordoen. Zo kan het WSRC-onderzoek het overheidsbeleid ondersteunen, bijdragen aan de ontwikkeling van defensiebeleid, militaire strategie en doctrinevorming, en relevant zijn voor militaire operaties en vredesmissies. Zo heeft WSRC-onderzoeker Mirjam Grandia een kritische studie uitgebracht over de besluitvorming in het

21 Voorbeelden hiervan zijn de Masterclass Data Science en Cyber en de Masterclass Militaire Diplomatie.

22 Zo organiseert het WSRC in samenwerking met Oxford University in 2022 een internationale conferentie over de *Future of War*.

23 Een onderzoeksteam van het WSRC onder leiding van prof. Georg Frerks en dr. Trineke Palm heeft recentelijk onderzoek gedaan naar statelijke dreigingen voor het WODC ten behoeve van de NCTV. Zie: <https://repository.wodc.nl/bitstream/handle/20.500.12832/3111/3148-state-of-the-art-onderzoek-statelijke-dreigingen-volledige-tekst.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

24 Een goed voorbeeld hiervan zijn de veelvuldige mediaoptredens van onder andere commodore prof. dr. Frans Osinga en kolonel. dr. Han Bouwmeester waarin zij het conflict in Oekraïne duiden.

25 Zo dragen prof. Martijn Kitzen en prof. Bas Rietjens bij aan de IOB-evaluatie van de Nederlandse bijdrage aan de VN-missie in Mali.

26 Uitgezonderd de promovendi, besteden de meeste stafleden van de FMW gemiddeld 30 procent van hun beschikbare tijd aan wetenschappelijk onderzoek en de bijbehorende valorisatie. Het grootste deel wordt besteed aan (wetenschappelijk) onderwijs in de verschillende opleidingen die de FMW verzorgt of waar zij aan bijdraagt.

kader de Uruzganmissie, hebben Ivor Wiltenburg en Lysanne Leeuwenburg een militair-operationele analyse gemaakt van de gebeurtenissen bij Chora in 2007 en hebben Bas Rietjens en Erik de Waard de Nederlandse inlichtingenbijdrage aan de Verenigde Naties (VN)-missie in Mali geëvalueerd. De resultaten uit dit soort onderzoeken bieden analytische hulpmiddelen voor besluitvormers en officieren op zowel strategisch, operationeel als tactisch niveau en kunnen leiden tot kritische reflectie, heroverwegingen en beleidsaanpassingen. De nauwe band met Defensie vergemakkelijkt de benutting van het onderzoek door de diverse stakeholders en zorgt er tevens voor dat niet alleen meer abstracte kwesties op hoog strategisch niveau worden bestudeerd, maar ook zaken die spelen op tactisch en operationeel niveau.

Tegelijkertijd kan deze nauwe band met Defensie ook vragen oproepen over de onafhankelijkheid van het WSRC. De FMW heeft echter verschillende *checks & balances* ingebouwd om haar academische onafhankelijkheid te borgen. Zo zijn alle onderzoekers gebonden aan de Nederlandse Gedragscode Wetenschappelijke Integriteit.²⁷ Deze code beschrijft zowel ethische als kwaliteitsstandaarden voor wetenschappelijk onderzoek. De FMW, en daarmee het WSRC, heeft daarnaast een wetenschappelijke adviesraad bestaande uit ervaren externe hoogleraren die gevraagd en ongevraagd adviseren over het onderzoek dat uitgevoerd wordt op de FMW. Een derde maatregel om de onafhankelijkheid te borgen is de oprichting van de Stichting Wetenschappelijk Onderzoek en Onderwijs NLDA (SWOON). Hierdoor is de FMW juridisch en hiërarchisch losgekoppeld van het ministerie van Defensie. Tot slot dragen de dubbelbenoemingen van verschillende hoogleraren alsook de periodieke externe evaluatie van het onderzoek bij aan het borgen van de onafhankelijkheid.

Een derde aspect van het WSRC is zijn multidisciplinaire karakter. Het WSRC omvat verschillende disciplines. Dit zijn Internationale Veiligheidsstudies, Militaire Operationele Wetenschappen, Militaire Geschiedenis en

Strategie, Militair Recht, Inlichtingen & Veiligheid, Cyber Security & Cyber Operaties, en Militaire Politie Operaties. Deze disciplines richten zich in de eerste plaats natuurlijk op hun eigen vakgebied. Maar, zoals dit artikel eerder heeft betoogd, leiden de vele veranderingen op onder andere politiek, sociaal-economisch en technologisch vlak ertoe dat een monodisciplinaire benadering niet langer voldoet. Veel van de hedendaagse vraagstukken op het gebied van war studies zijn discipline-overstijgend en vragen dus om multi- of transdisciplinaire studies. Het WSRC richt zich daarom ook meer en meer op multidisciplinair onderzoek. Een mooi voorbeeld hiervan is de bundel over *deterrence* (afschrikking) die is samengesteld door Frans Osinga en Tim Sweijs.²⁸ Deze publicatie belicht het concept *deterrence* vanuit verschillende perspectieven, waaronder strategisch, cyber en juridisch. Met dit soort onderzoeksinitiatieven probeert het WSRC de traditionele verkokering (denk nog even aan het debat tussen strategische en veiligheidsstudies) tegen te gaan.

Tot slot is het WSRC verankerd in het nationale en internationale militair-wetenschappelijke landschap. Het WSRC heeft verschillende samenwerkingsverbanden met andere universiteiten en onderzoekscentra, zoals de Universiteit van Oxford, de Universiteit Leiden, de Universiteit van Amsterdam, het HCSS en TNO. Zo hebben verschillende onderzoekers van het WSRC bijzondere leerstoelen aan diverse Nederlandse universiteiten, onder andere in Leiden en Amsterdam.

De mars naar de wetenschap voorwaarts

Een goed begrip van oorlog in al haar facetten is van levensbelang. In een tijdsgewricht waarin het karakter van oorlog rap verandert, is de behoefte aan kennis over dit veelkoppig monster

27 De Nederlandse Gedragscode Wetenschappelijke Integriteit is beschikbaar op: <https://doi.org/10.17026/dans-2cj-nvwu>.

28 Frans Osinga en Tim Sweijs (red.), *Deterrence in the 21st Century – Insights from Theory and Practice* (Den Haag, Asser Press, 2021).

Veel van de hedendaagse vraagstukken op het gebied van war studies zijn discipline-overstijgend en vragen dus om multi- of trans-disciplinaire studies

FOTO MCD, JASPER VEROLME

groter dan ooit. Technologieën, strategieën, instrumenten en actoren: ze vereisen wetenschappelijke bestudering gestoeld op expertise. Reeds nu kan de staf van het WSRC bogen op een groot aantal wetenschappelijke boeken en artikelen, conferentiepapers, lezingen, afgeronde en lopende promotieonderzoeken en valorisatie-activiteiten, van puur wetenschappelijk tot toegepast militair.²⁹ De komende jaren hoopt het WSRC zijn positie als dé Nederlandse onderzoeksinstelling op het gebied van war studies duurzaam te verankeren. Dat vormt een belangrijke tussenstap in de verdere ontwikkeling van de Nederlandse Defensie Academie naar een wetenschappelijk en maatschappelijk vooraanstaand kennisinstituut. Mars naar de wetenschap voorwaarts!³⁰ ■

29 Zoals blijkt uit het WSRC Kennis en Onderzoeksverslag 2020. Zie: Faculteit Militaire Wetenschappen in Perspectief: Onderwijs- en Onderzoeksverslag 2021 (Breda, NLDA, 2021).

30 Klinkert, Mars naar de wetenschap, 92.





Schermutselingen aan de Europese buitengrens

Tijd voor een integrale strategie

Monica den Boer en Mark Helgers*

Wat zou de betrokkenheid van de Nederlandse krijgsmacht zijn bij een *soft security issue*, zoals migratie, dat evolueert tot spanningen aan de buitengrens? Dit artikel verkent de aard, ernst en omvang van irreguliere migratie naar Europa en de strategie om te voorkomen dat migratiedruk uitgroeit tot onbeheersbare spanningen of zelfs grensconflicten. Behalve effectief moet de Nederlandse en Europese strategie voor grenstoezicht menswaardig zijn.

Nederlandse bijdrage aan de maritieme EU-missie Sophia (2016). Welke rol kan de Nederlandse krijgsmacht spelen bij migratieproblematiek aan de buitengrenzen van Europa?

FOTO MCD, HILLE HILLINGA



An de buitengrens van Europa¹ is voortdurend sprake van uiteenlopende spanningen en conflicten. Behalve de zeer zorgwekkende ontwikkelingen tussen Rusland en Oekraïne waren er de markante en controversiële schermutselingen die plaatsvonden in het grensgebied tussen Polen en Belarus: dit was het gevolg van een door de president van Belarus, Loekasjenko, georganiseerde vorm van mensen-smokkel via Minsk, waarbij mensen bijeen werden gedreven en geen kant meer op konden. Een andere welbekende spanning aan de Europese buitengrens is die van de migratiestroom uit Syrië, ten gevolge van de (burger)oorlog en de regionale en geopolitieke veiligheidsimpact. Deze ontwikkeling heeft niet alleen implicaties voor de Koninklijke Marechaussee

vanuit haar grenspolitietoek, maar voor de gehele krijgsmacht. Hierbij moet niet alleen worden gedacht aan ‘traditionele’ inzet bij grenstoezicht, zoals de inzet van marineschepen tijdens Frontex-operatie Indalo in 2011 en de inzet van een Joint Border Security Team op de Griekse eilanden Chios en Lesbos in 2017. De inzet van migranten als pressie- en vergeldingsmiddel tegen Europa, zoals recentelijk door Belarus, heeft consequenties voor de veiligheid en stabiliteit van de hele Unie. De krijgsmacht

* Monica den Boer en Mark Helgers zijn respectievelijk werkzaam als hoogleraar Militaire Politie Operaties (MPO) en universitair docent bij de gelijknamige sectie, Vakgroep Krijgswetenschappen (KW) bij de Faculteit Militaire Wetenschappen (FMW) van de Nederlandse Defensie Academie (NLDA).

1 In dit artikel wordt met Europa de Europese Unie bedoeld, tenzij anders aangegeven.



kan hierbij een rol spelen, door (onder andere) inzet van hoogwaardige observatiemiddelen ter ondersteuning van het toezicht op de Europese buitengrens en bij het reguleren en opvangen van migratiestromen.

Zeer controversieel is tevens de situatie in Griekenland, waar in 2019 sprake was van ongeveer 40.000 migranten in en rond de opvangkampen op Griekse eilanden in het oosten van de Egeïsche Zee,² wat nog altijd gepaard gaat met mensonterende omstandigheden en zogenaamde *pushbacks*. In en rondom Calais in Frankrijk houden veel migranten zich op in tentenkampen en ze proberen zich met rubberboten of achterin een vrachtwagen te verplaatsen naar het Verenigd Koninkrijk, dat inmiddels niet meer tot de Europese Unie behoort. Op tragische wijze overlijden migranten terwijl ze de oversteek wagen, zoals zeer recent nog op het Kanaal.³ Ook vanuit Nederland vertrekken migranten richting ‘het beloofde land’. Zo is er de problematiek van de ‘inklimmers’⁴ en viste een Nederlandse kotter tientallen migranten uit het Kanaal.

De spanningen die opliepen tussen Belarus en Europa in verband met de grootschalige door het bewind van Loekasjenko georganiseerde mensensmokkel naar Polen en de Baltische Staten bracht de vorige minister van Buitenlandse Zaken Ben Knapen ertoe deze situatie te betitelen als een vorm van ‘hybride oorlogvoering’.⁵

Die term legt direct een brug tussen migratiecrises en de potentiële rol van de krijgsmacht. Want wat zou de betrokkenheid van de Nederlandse krijgsmacht zijn bij een *soft security issue*, zoals migratie, dat evolueert tot spanningen aan de buitengrens? De oplossing van deze problematiek ligt immers deels op het bordje van de internationale diplomatie en deels op dat van de grotendeels civiele actoren, zoals de grenswacht en de politie. Het Europese grens – en kustwachtagentschap Frontex roert zich aan de buitengrenzen en probeert een *Standing Corps* van 10.000 mensen in de steigers te zetten. Dit Corps moet vanaf 2027 operationeel zijn om in bepaalde situaties interventies te kunnen plegen aan de buitengrens van Europa.⁶

In de tussentijd is de ‘migratiecrisis’ allerminst van het toneel verdwenen. Dat blijkt onder andere uit situaties zoals die zich hebben voorgedaan in Spanje tussen 2004 en 2010, en meer recent de plotselinge toename van migranten richting de Canarische eilanden, zoals beschreven in onze vorige bijdrage in de *Militaire Spectator*.⁷ Ook brengen we de migratiedruk op Italië in herinnering, die nog altijd een zwaar politiek vraagstuk vormt voor het land.⁸ In dit artikel verkennen we aard, ernst en omvang van irreguliere migratie naar Europa en de strategie om te voorkomen dat migratiedruk uitgroeit tot onbeheersbare spanningen en zelfs grensconflicten. Deze interventiemogelijkheden variëren van terugname-overeenkomsten met derde landen;⁹ beheersing van irreguliere migratie, door bijvoorbeeld opsporing en vervolging in te zetten op verdachten van mensensmokkel en mensenhandel; en preventie van irreguliere migratie in de bronlanden. Ten slotte reflecteren we op de strategie van Nederland en de Europese Unie voor effectief én menswaardig grenstoezicht.

2 ‘Nu meer dan 40.000 migranten op Griekse eilanden’, *RTL Nieuws*, 9 december 2019. Zie: <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/buitenland/artikel/4949931/griekenland-vluchtelingen-crisis-lesbos-turkije-akkoord-eu>.

3 ‘Zeker 33 migranten komen om in Kanaal: “dodelijkste incident tot nu toe”’, *Het Parool*, 24 november 2021. Zie: <https://www.parool.nl/wereld/zeker-33-migranten-komen-om-in-kanaal-voor-kust-van-calais-dodelijkste-incident-tot-nu-toe~bbc98390/>. Vooralsnog heeft Nederland geen verzoek tot bijstand van Frontex ingediend: <https://nos.nl/artikel/2407658-toch-geen-frontex-controle-langs-de-nederlandse-kust>.

4 Inklimmers zijn migranten die illegaal proberen een vrachtauto of soms container in te klimmen, met als doel ermee de grens over te reizen, meestal richting het Verenigd Koninkrijk, dat als ‘derde land’ moet worden beschouwd.

5 Nieuwsuur, 15 november 2021. Zie: <https://archive.org/details/nieuwsuur-2021-11-15>.

6 Zie website Frontex: <https://frontex.europa.eu/we-support/standing-corps/>.

7 Mark Helgers en Monica den Boer, ‘Migratiedruk aan de maritieme buitengrens. Spanje als proeftuin voor de Europese aanpak?’, in: *Militaire Spectator* 191 (2022) (4).

8 De migratiedruk op Polen, Hongarije en andere EU-lidstaten wegens de crisis in Oekraïne kon niet meer in beschouwing worden genomen voor dit artikel. E.e.a. is terug te luisteren in de uitzending van Bureau Buitenland, 23 februari 2022: <https://www.nporadio1.nl/uitzendingen/bureau-buitenland/5f7de366-b771-42ee-b3b4-ff7f71cee72b/2022-02-23-bureau-buitenland-buurlanden-van-oekraïne-zetten-zich-schrap>.

9 Voor een overzicht van EU-brede overeenkomsten met derde landen, waaronder Belarus, zie: https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/migration-and-asylum/irregular-migration-and-return/return-and-readmission_en.

Irreguliere migratie naar Europa

De Europese Commissie stelde dat in 2015 1,82 miljoen irreguliere grensoverschrijdingen werden vastgesteld aan de externe grens van de EU. Dit was op het hoogtepunt van de vluchtelingen crisis die op gang kwam door de (burger) oorlog in Syrië. In 2019 was dit aantal afgenomen tot 142.000 irreguliere grensoverschrijdingen. In 2021 werden 104.806 irreguliere binnenkomsten gesignaleerd.¹⁰

Irreguliere migratie naar Europa gaat helaas hand in hand met de transnationale georganiseerde misdaad. Mensensmokkelbendes nemen steeds vaker onverantwoorde risico's en ze gaan hardhandig te werk. Ze zetten kleine en gammele boten, volgepropt met zoveel mogelijk migranten voor maximaal winstbejag, vaak met zwaar menselijk leed tot gevolg. Aan deze criminele handelingen ligt een zeer winstgevend verdienmodel ten grondslag, dat gepaard gaat met uitbuiting van de afhankelijkheid en de kwetsbaarheid van migranten. In de context van mensenhandel komt seksuele uitbuiting het vaakst voor. De Europese politiedienst Europol stelt bijvoorbeeld dat criminele organisaties uit Nigeria hun eigen landgenoten regelmatig seksueel uitbuiten.¹¹

Aan de grenzen van Afrikaanse landen is regelmatig sprake van *gray zones*, conflicten *below the threshold of war*, waarvan gewelddadige niet-statale actoren en criminele netwerken dankbaar gebruikmaken.¹² Migrant zijn het doelwit van deze actoren: zij worden tot op het bot uitgeknepen, misbruikt, en mishandeld. Migrant reizen vaak van de ene *hotspot* (knooppunt voor irreguliere migratie, ook wel aangeduid als 'hubs') naar de andere. Tussentijds verkeren migratiegemeenschappen vaak in hybride, slecht gecontroleerde, of betwiste grenszones, zoals Madama in Niger. Weliswaar vormen deze migratiegemeenschappen geen directe bedreiging voor de veiligheid, maar ze ontglippen wel aan de aandacht van de lokale overheid waardoor hun rechten totaal onbeschermd blijven en waardoor ze eenvoudig ten prooi vallen aan mensensmokkelbendes en mensenhandelaren. De criminele organisaties

zijn niet alleen actief op het gebied van mensensmokkel: vaak maken zij zich schuldig aan meerdere criminaliteitsvormen, zoals wapenhandel en drughandel. Als criminele organisaties zich in meerdere vormen van criminaliteit specialiseren heet dit ook wel 'poly-criminaliteit'. Door van de ene vorm naar de andere vorm van criminaliteit over te stappen of er juist meerdere criminaliteitsvormen op na te houden maken deze organisaties zich minder kwetsbaar voor veiligheidsinterventies. Op de westelijke Middellandse Zeeroute tekent zich een overlap af tussen mensensmokkel en drugssmokkel, in het bijzonder van cannabis.¹³ Smokkelbendes faciliteren hun operaties met inzet van logistieke netwerken en financiële bronnen.¹⁴ Zij gebruiken meerdere methoden om de grens over te steken, waaronder misbruik van visa (*overstaying*), vervalsing van documenten, verstopping in voertuigen die via veerboten worden verscheept,¹⁵ van schepen afspringen, en om de hekken van de Spaanse enclaves heen zwemmen.¹⁶

Migrant uit Afrika leggen vaak lange afstanden af. Bepaalde routes¹⁷ worden frequent gebruikt en lopen langs bekende knooppunten, hubs,

10 Zie: <https://www.consilium.europa.eu/nl/infographics/migration-flows/>.

11 'Migrant smugglers and human traffickers to become more ruthless and clandestine says new Europol report', *Europol*, 15 mei 2020. Zie: <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/migrant-smugglers-and-human-traffickers-to-become-more-ruthless-and-clandestine-says-new-europol-report>.

12 IOM, 'Migrants and Their Vulnerability to Human Trafficking, Modern Slavery and Forced Labour', 2019. Zie: https://publications.iom.int/system/files/pdf/migrants_and_their_vulnerability.pdf; RAND Corporation, 'Gaining Competitive Advantage in the Gray Zone. Response Options for Coercive Aggression Below the Threshold of Major War', 2019. Zie: https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR2900/RR2942/RAND_RR2942.pdf.

13 Interpol, 'Overview of Serious and Organized Crime in Africa', 2018. Zie: <http://enact-africa.s3.amazonaws.com/site/uploads/2018-12-12-interpol-continental-001.pdf>.

14 Europol/Interpol, 'Migrant Smuggling Networks', Joint Europol-INTERPOL report, Executive Summary, 17 mei 2016. Zie: www.europol.europa.eu/newsroom/news/europol-and-interpol-issue-comprehensive-review-of-migrant-smuggling-networks.

15 Europol, 'European Migrant Smuggling Centre – 5th Annual Report', Publications Office of the European Union, Luxemburg, 2021, 18.

16 'Migranten stormen Ceuta binnen', *NOS*, 23 april 2016. Zie: <https://nos.nl/artikel/2101076-migranten-stormen-ceuta-binnen.html>.

17 IOM, 'World Migration Report 2020', 2020, 68. Zie: <https://publications.iom.int>; Katie Kuschminder, Júlia de Bresser en Melissa Siegel, 'Irregular Migration Routes to Europe and Factors Influencing Migrants' Destination Choices', Maastricht, Maastricht Graduate School of Governance, Maastricht University, 2015.

corridors en bestemmingen.¹⁸ De westelijke Afrikaanse route loopt van Senegal, Mauretanië en Marokko naar de Spaans-Canarische eilanden; de westelijke Middellandse Zeeroute van Marokko of Algerije naar Spanje; de centrale Middellandse Zee route heeft Italië als voornaamste bestemming, Libië als belangrijkste vertrekpunt, en Tunesië en Egypte als secundaire vertrekpunten. Gedurende de laatste jaren is deze centrale route het vaakst gebruikt.¹⁹ De transit- en verzamelroute via Niger wordt veelvuldig gebruikt: volgens Europol is het een van de belangrijkste transitlanden.²⁰ Bij de verplaatsing van migranten doen zich uiteenlopende modus operandi voor, zoals de financiering en de inzet van bepaalde vervoersmiddelen.

De routes die de smokkelbendes gebruiken veranderen met enige regelmaat. Met behulp van lokale geografische kennis worden smokkelroutes simpelweg verlegd naar gelang de grenscontroles zelf ook wijzigen.²¹ De routewijziging werd veroorzaakt door verschillende factoren, waaronder een nauwere samenwerking tussen de EU en de herkomst- en transitlanden, en de invoering van maritieme controles langs de Libische kust.²² Interventie kan dus leiden tot een waterbedeffect, waarbij de smokkelbende na verplaatsing uit het zicht raakt.

De veiligheidsproblemen in de regio, met name in de Sahel, liggen vaak ten grondslag aan patronen van irreguliere migratie. Defensie kent de volgende inzet: voor Nederland is de Sahel

een prioritaire regio en er zullen ook militaire middelen worden ingezet om een bijdrage te leveren aan de veiligheid. Zo heeft Nederland een mandaat voor twintig functionarissen binnen de EU-trainings- en capaciteitsopbouwmissies voor de capaciteitsversterking van het Malinese leger en de binnenlandse veiligheidssector in zowel Mali als Niger.²³ Samen met Duitsland steunt Nederland de oprichting en operationalisering van een Nigerees mobiel grensteam: 'Medewerkers van de Koninklijke Marechaussee verzorgden in samenwerking met Europese partners een trainingsmodule gericht op grensbeheer voor dit team. Om de resultaten van de militaire bijdrage aan VN-missie MINUSMA te bestendigen, is Nederland (...) betrokken bij de missie in Mali met zes Koninklijke Marechaussee- en politiefunctionarissen en twee tot drie militaire stafofficieren. Tevens draagt Nederland bij aan het Amerikaanse Global Peace Operations Initiative dat eenheden van Afrikaanse troepenmachten, waaronder Burkina Faso en Niger, traint ter voorbereiding op inzet in VN-missies en missies van de Afrikaanse Unie. Dit komt onder meer ten goede aan de VN-missie in Mali en versterkt de capaciteit van troepen in de regio. In het kader van de militaire oefening Flintlock verzorgden Nederlandse Special Operations Forces (SOF) afgelopen maand trainingsactiviteiten en oefeningen in Senegal, Burkina Faso en Mauritanië. Een prioriteit van de Nederlandse inzet is het verbeteren van de vertrouwensband tussen de lokale bevolking en veiligheidsdiensten. Dit is van groot belang voor de effectiviteit en legitimiteit van veiligheidsinitiatieven. Zo heeft Nederland zich met de EU, Denemarken, Zweden en de G5-Sahel ingezet voor een meer coherente inzet gericht op zowel veiligheid als de justitiesector. Daarnaast investeert Nederland in het bevorderen van mensenrechten en civiel-militaire samenwerking.'²⁴

Grensbeheer in Afrika: responsabilisering

Afrika wordt voortdurend geteisterd door langdurige onveiligheid: lokale overheden blijken niet in staat hun burgers voldoende

18 'Corridors' staan voor een verhoogde verplaatsingsactiviteit gedurende een langere periode. Post-koloniale banden en geografische nabijheid laten zich hierin gelden, zoals bijvoorbeeld de connecties tussen Noord-Afrikaanse landen zoals Algerije, Marokko en Tunesië richting Frankrijk, Spanje en Italië (IOM, 2020).

19 AIV, 'Het Europese Asielbeleid: twee grote akkoorden om de impasse te doorbreken', Den Haag, AIV-advies 117, 2020, 39.

20 Fransje Molenaar, 'Irregular Migration and human smuggling networks in Niger', Den Haag, Clingendael, CRU Report, 2017.

21 Zie bijvoorbeeld Raouf Farrah, 'Algeria's Migration Dilemma. Migration and human smuggling in southern Algeria, Global Initiative Against Transnational Organized Crime', december 2020: <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2020/12/Algerias-migration-dilemma-Migration-and-human-smuggling-in-southern-Algeria.pdf>.

22 IOM, 'World Migration Report 2020', 67, 68.

23 Kamerstuk 29521, nr. 363.

24 Reguliere Kamerbrief 'Nederlandse en bredere Europese inzet in de Sahel', 17 maart 2020, ref BZDOC-142826276-14.



Nigerese troepen tijdens de jaarlijkse oefening Flintlock, die onder andere moet zorgen voor betere controle op de grenzen tussen Afrikaanse landen

FOTO U.S. ARMY, RICHARD BUMGARDNER

veiligheid te bieden. Dit langdurige veiligheids-tekort (*security deficit*) brengt de nodige mobiliteit teweeg in de regio.²⁵ Vooral de voortdurende aanwezigheid van gewapende groepen vormt een groot probleem voor de menselijke veiligheid (*human security*) van lokale gemeenschappen, zoals in Soedan. Dit is ook duidelijk te zien in de cijfers van de International Organization for Migration.²⁶ Naast vluchten voor conflict, oorlog en geweld is migratie steeds vaker het gevolg van klimatologische veranderingen.²⁷ Meerdere Afrikaanse landen kennen een hoge bevolkings-groei, permanente economische instabiliteit, hoge werkloosheidscijfers en chronische armoede. Ondanks Covid-19 en de geringe capaciteit om te kunnen migreren lijken veel Afrikanen volhardend in hun doel naar Europa te reizen.²⁸ Naast arbeidsmigranten is sprake van vluchtelingen die hun heil in eerste instantie zoeken binnen hun land (*internal displacement*) of in buurlanden of aanpalende regio's (*external displacement*).²⁹

Als het gaat om external displacement houden zich in Noord-Afrika veel migranten uit andere

delen van Afrika op. Soedan kent het hoogste aantal internationale migranten in de sub-regio, namelijk meer dan 1,2 miljoen in 2019. Libië herbergt 800.000 migranten; Egypte meer dan 500.000 (2019). Deze migranten zijn vooral afkomstig uit Syrië, Somalië, Soedan en de Palestijnse gebieden. Hoewel Marokko traditioneel een land van emigratie was is het in toenemende mate een bestemmingsland, onder

25 Zie ook berichtgeving met betrekking tot de militaire ingreep door de Ethiopische regering in de deelstaat Tigray, die uitmondde in een plunder- en strafexpeditie met een dreigende hongersnood als gevolg. 'Tigreërs van alle kanten bestookt', *NRC*, 25 januari 2021; 'Milities rukken op naar Bangui en buitenlandse partijen springen in het machtsvacuüm dat CAR heet', *De Volkskrant*, 25 januari 2021.

26 IOM, 'World Migration Report 2020'.

27 Guido Steinberg en Annette Weber (red.), 'Jihadism in Africa. Local Causes, Regional Expansion, International Alliances', *SWP Research Paper*, 2015; IOM, *World Migration Report 2020*, 63, 65-66. Zie ook het recentelijk verschenen boek *Klimaatgeneraal* van voormalig CDS Tom Middendorp.

28 AIV, 'Het Europese Asielbeleid'. Volgens het 4th *Annual Activity Report* van het Europol Migrant Smuggling Centre (2019) nam langs de oostelijke route in de Middellandse Zee het aantal migranten toe uit meerdere Afrikaanse regio's. Daarbij wordt eenvoudig gebruik gemaakt van een Turks visum en goede vluchtverbindingen naar Istanbul. Zie: <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/emsc-4th-annual-activity-report-%E2%80%932020>.

29 IOM, 'World Migration Report 2020', 66, 67.



De Koninklijke Marechaussee is actief in Mali. Veiligheidsproblemen in die regio liggen vaak ten grondslag aan irreguliere migratiepatronen

FOTO MCD, GERBEN VAN ES

andere voor migranten afkomstig uit sub-Sahara, die voor een onbepaalde tijd blijven en wachten op een mogelijkheid door te reizen naar Europa.³⁰

Afrikaanse bronlanden dragen verantwoordelijkheid voor de veiligheid van hun burgers, en daarmee impliciet ook voor degelijk functionerend grenstoezicht in de regio. Afrika kent 109 internationale grenzen van in totaal zo'n 28.000

km. Van deze grenzen is slechts een kwart officieel gemarkeerd als 'grens'. De grenzen zijn over en weer dus onbewaakt en grotendeels poreus. Deze onveilige grenzen in Afrika kunnen bijdragen aan (gewapende) opstanden, invallen en terrorisme, in combinatie met mensenhandel, wapenhandel, drugshandel en autodiefstal. Op verschillende niveaus wordt verbetering nodig geacht in het grenstoezicht, zoals institutionele inbedding, onderlinge samenwerking, bemensing en beveiliging, scholing van het personeel en communicatiemiddelen.³¹

In termen van capaciteitsopbouw valt een hoop werk te verrichten, zoals de bouw van een

30 Ibidem.

31 Wafulu Okumu, 'Border Management and Security in Africa', 2011, 7. Zie: https://moam.info/border-management-and-security-in-africapdf_5991e9861723ddcf69a3fc14.html.

grensinfrastructuur die grenstoezicht en open economische grenzen met elkaar kan combineren, het opzetten van een systeem voor informatie-uitwisseling, en de ontwikkeling van een gezamenlijke regionale aanpak. Op operationeel niveau betekent dit onder meer de verbetering van de samenwerking tussen relevante agent-schappen binnen en tussen landen, gecoördineerde en gezamenlijke patrouilles met buurlanden, de instelling van gezamenlijke grenscontroleposten en/of grensliaisonkantoren, de inrichting van mobiele interventieteams, de verbetering van surveillance, en de incorporatie van lokale gemeenschappen. Afrika kan het Integrated Border Management (IBM) gaan inrichten.³² Hiermee wordt de samenwerking en coördinatie tussen de diverse organisaties voor grenstoezicht en -bewaking op zowel nationaal als internationaal niveau gestructureerd. Om de regionale integratie te bevorderen zijn binnen het *African Union Border Programme* een gezamenlijke strategie en curriculum opgezet.³³ Daarnaast werd in 2006 de basis gelegd voor een Afrikaans *Migration Policy Framework* om diverse vormen van irreguliere migratie tegen te gaan en het grensbeheer te verbeteren.³⁴

Beheersing van irreguliere migratie door de EU: externalisering³⁵

Bij de totstandkoming van het Verdrag van Amsterdam in 1997 en de ondertekening in 1999 maakten de EU-lidstaten de afspraak dat migratie-, asiel- en externe grenzenbeheer onder het gezamenlijk (communautair) beleid zouden vallen.³⁶ Dit betekende dat de besluitvorming over het vrije verkeer van personen niet langer een zaak zou zijn van de lidstaten onderling, maar onderdeel werden van het EG-Verdrag. Tevens werd het Schengen Acquis ondergebracht bij de EU.³⁷ Europees migratie- en asielrecht heeft voorrang op het nationale recht van de lidstaten. Echter, de integratie van migranten is een verantwoordelijkheid van de lidstaten zelf.

Binnen Europa zijn de nationale grens- en kustwachten samen verantwoordelijk voor het externe grensbeheer.³⁸ Het gaat hier dus om gezamenlijk, communautair beleid. In 2019

Slechts een kwart van de Afrikaanse grenzen is officieel gemarkeerd als 'grens'

werd een aanzet gegeven tot de vorming van een permanent Korps van Europese Grens- en Kustwachten. Regel is dat iedere lidstaat verantwoordelijkheid draagt voor zijn deel van de gezamenlijke buitengrens. Het gevolg van dit uitgangspunt is dat de gezamenlijke buitengrens van Europa zo sterk is als de zwakste schakel.

Mede ingegeven door politieke ontwikkelingen in de Europese lidstaten wordt veel discussie gevoerd over de wijze waarop irreguliere migratie naar Europa kan worden beheerst. De

32 Okumu, 'Border Management and Security in Africa', 13.

33 African Union, 'African Union Strategy for a Better Integrated Border Governance', African Union Commission, Addis Abeba, 2020. Zie: <http://www.peaceau.org/en/page/27-au-border-programme-aubp>.

34 UNHCR, <https://www.unhcr.org/protection/migration/4d5258ab9/african-union-migration-policy-framework-africa.html>; geraadpleegd 5 maart 2021.

35 In de migratiecontext betekent 'externalisering' dat de EU derde (niet-EU-)landen verantwoordelijk maakt voor het stoppen, en de opvang, van irreguliere migranten die naar de EU willen reizen. Zie voor verdere uitwerking van dit concept: Helgers en Den Boer, 'Migratiedruk aan de maritieme buitengrens'.

36 Monica den Boer, 'Justice and Home Affairs Cooperation in the Treaty on European Union: More Complexity Despite Communautarization', in: *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 4 (1997) (3) 310-316; Europa NU, 'Verdrag van Amsterdam'. Zie: https://www.europa-nu.nl/id/vh7douqstzm/verdrag_van_amsterdam.

37 Laura Corrado en Monica den Boer, 'For the Record or Off the Record: Comments About the Incorporation of Schengen into the EU', in: *European Journal of Migration and Law* 1 (1999) (4) 397-418.

38 Jori Kalkman, 'Frontex: A Literature Review', in: *International Migration* 59 (2020) (1) 165-181.

In het kader van de EUNAVFOR MED¹ participeerde Nederland van medio oktober tot medio december 2016 in de maritieme respons van de EU. Zr. Ms. Rotterdam, met een Cougar-boordhelikopter, werd ingezet in de EU-operatie Sophia. Aan boord van dit amfibische transportschip werd de training van het personeel van de Libische kustwacht en marine gefaciliteerd. Nederland droeg geen verantwoordelijkheid voor de training. Om de veiligheid van het eigen personeel en materieel en dat van de internationale partners te waarborgen bevond zich een force protection detachment van het Korps Mariniers aan boord. Naast de bemanning bevond zich een detachement van de Koninklijke Marechaussee, ondersteunende elementen en medische staf aan boord.²

- 1 Maritieme militaire EU-operatie die in 2015 voor de kust van Libië werd gestart om mensensmokkelnetwerken te ontwrichten. Later kwamen hier aanvullende taken bij, waaronder het trainen van de Libische Kustwacht en het handhaven van het VN-wapenembargo.
- 2 Uit: Brief Regering, 'Nederlandse bijdrage aan EUNAVFOR MED Sophia in 2016 (Artikel 100 Grondwet) – Nederlandse Deelname aan vredesmissies', 14 september 2016. Zie: <https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1j9vvij5epmj1ey0/vk7hlzukuq9zs>.

rode draad in deze discussie vormt de rol van het grenstoezicht. Enerzijds kiezen Europese lidstaten ervoor om hun grenscontroles aan hun binnengrenzen te verstevigen. Zo is langs de grenzen tussen Frankrijk/Spanje, Frankrijk/Italië en Italië/Oostenrijk wel een reactie geweest op de poreuze maritieme buitengrens van Europa door unilateraal binnengrenscontroles in te voeren, tegen de geest van Schengen in.³⁹

In een poging de migratie vanuit Afrikaanse landen te beheersen investeert Europa aanzienlijke sommen geld in EU Border Management in (Noord-)Afrika. Van 2007 tot 2020 heeft Europa 20,5 miljard euro ter beschikking gesteld voor samenwerking met de zuidelijke buurregio door

middel van het Europese Nabuurschapsbeleid. Ten aanzien van Libië werd de EU Integrated Border Assistance Mission (EUBAM Libya) gestart om mensensmokkel en mensenhandel tegen te gaan. Het samenwerken met onstabiele, met name Afrikaanse, landen is echter niet zonder afbreukrisico.

In lijn met haar strategie van de 'externalisering'⁴⁰ draagt de Europese Unie de verantwoordelijkheid voor het beheer van de buitengrenzen allengs over aan externe partners, ofwel 'derde landen', zoals Turkije en Marokko. Met deze landen worden partnerschappen op maat gesloten en – vaker bilateraal – terugnameovereenkomsten. De Engelstalige definitie van externalisering die Frelick, Kysel en Podkul hanteren luidt als volgt: 'Externalization of migration controls describes extraterritorial state actions to prevent migrants, including asylum seekers, from entering the legal jurisdictions or territories of destination countries or regions or making them legally inadmissible without individually considering the merits of their protection claims. (...) These can include direct interdiction and preventive policies, as well as more indirect actions, such as the provision of support for or assistance to security or migration management practices in and by third countries.'⁴¹

De strategie van externalisering is bijvoorbeeld zichtbaar in het Maghreb Programma,⁴² dat voornamelijk tot doel heeft irreguliere migratie te mitigeren en de kwetsbaarheden die daarmee gepaard gaan te beheersen. Derde landen zoals Marokko worden ondersteund bij de bescherming, monitoring en controle van hun grenzen, met bescherming van vrij verkeer van reizigers en goederen. Zij worden ook ondersteund bij de verbetering van migratie-gerelateerde kennis en datamanagement door middel van voorzieningen en training, en bij de ontwikkeling van een regelgevend kader. Zoals in de context van het Europese grensbewakingssysteem Eurosur is duidelijk sprake van een zogenaamde 'voorgrens' – een *pre-frontier* – waarbij een intelligence-netwerk is uitgerold. Tevens is sprake van een gezamenlijke regionale risicoanalyse en '*risk analysis*' cells. De gevolgen

39 De buitengrens van de EU is 80.000 km lang, waarvan 34.109 km de zuidelijk gelegen buitengrens aan de Middellandse Zee omvat; AIV, 'Het Europese Asielbeleid'.

40 Bill, Frelick, Ian M. Kysel en Jennifer Podkul, 'The Impact of Externalization of Migration Controls on the Rights of Asylum Seekers and Other Migrants', in: *Journal on Migration and Human Security* 4 (2016) (4) 190-220.

41 Frelick, Kysel en Podkul, 'The Impact of Externalization of Migration Controls', 193.

42 'The European Union Emergency Trust Fund for Stability and Addressing the Root Causes of Irregular Migration and Displaced Persons in Africa', T05-EUTF-NOA-REG-07.

43 Nordforsk, 'Effects of Externalisation: EU Migration Management in Africa and the Middle East, project description', 2020. Zie: <https://www.nordforsk.org/projects/effects-externalisation-eu-migration-management-africa-and-middle-east>.

van de strategie van externalisering moeten aan nader onderzoek worden onderworpen.⁴³

Naast Frontex draagt ook Europol bij aan de bestrijding van irreguliere migratie vanuit Afrika: in het bijzonder het EMPACT Operational Action Plan beoogt de aanpak van visumfraude. Het EU Migrant Smuggling Centre (EMSC), dat is ondergebracht bij Europol, brengt met regelmaat 'intelligence reports' uit. Met specialisten van Europol vinden 'on the spot action days' plaats. In 2019 heeft Europol de Joint Liaison Task Force opgezet met betrekking tot migrantensmokkel en mensenhandel, waarin het experts samenbrengt. Ook werkt Europol vaker samen met partneragentschappen Frontex en EASO in de ontwikkeling van gezamenlijke strategische inlichtingenrapporten. Daarbij kijkt men met name naar de eerdergenoemde hotspots. Als onderdeel van het EMSC verzamelt, analyseert en verspreidt het Joint Operational Team Mare (JOT MARE) informatieproducten, die zijn bedoeld voor de start en de ondersteuning van onderzoeken naar maritieme mensen-smokkeloperaties. Interpol speelt daarnaast een belangrijke rol doordat het een bijzondere samenwerkingsrelatie is aangegaan met de Afrikaanse Unie.⁴⁴

Reflectie: integratie en een rol voor Defensie

Europa ervaart een toename van irreguliere migratie langs de buitengrens. Het Kanaal tussen Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk, de Pools-Belarussische grens en ook de zuidelijke maritieme grenzen staan daarbij sterk in de spotlights. Steeds lijkt sprake van een onvoorziene toename van het aantal migranten langs een bepaalde route. In 2020 nam de irreguliere migratie naar de Canarische Eilanden toe.⁴⁵ Een combinatie van factoren leek de oorzaak: ten eerste speelde Covid-19 een rol waarbij de verslechterde economische situatie in de (Afrikaanse) bronlanden de migratiedruk vergroot en terugkeer naar landen van herkomst bemoeilijkt. Ten tweede deed zich het waterbedeffect voor: Doordat het moeilijker en gevaarlijker is geworden om via de centrale en

oostelijke Middellandse Zeeroutes naar Europa te komen en de grens met de Spaanse enclaves Ceuta en Melilla is gesloten werd de route naar de Canarische Eilanden weer aantrekkelijk. Een derde factor was het toegenomen gebruik van social media door migranten. Hierbij was sprake van een dubbel effect waarbij enerzijds 'succesverhalen' op Facebook, Instagram en Twitter werden gedeeld en uitvergroot en anderzijds de gevaren van de overtocht onderbelicht blijven. Via social media werd ook informatie gedeeld over prijzen, routes en contacten.

De strategie van Europa is meerledig. In de eerste plaats probeert Europa door middel van responsabilisering derde landen zelf meer verantwoordelijkheid te laten nemen voor hun eigen grensbeheer. Afrikaanse landen erkennen dat migratie- en grenscontroles onder hun eigen verantwoordelijkheid vallen. In de tweede plaats hanteert de EU de strategie van externalisering, waarbij de EU met inzet van een reeks van instrumenten het beheer in de handen van derde landen tracht te leggen. Deze dimensies gaan gepaard met een zeker niveau van securitisering⁴⁶ militarisering⁴⁷ en technologisering van het grenstoezicht⁴⁸ aan de Europese buitengrens.

44 Interpol, 'African Union agreement to boost fight against terrorism and organized crime', 15 januari 2019. Zie: <https://www.interpol.int/News-and-Events/News/2019/INTERPOL-African-Union-agreement-to-boost-fight-against-terrorism-and-organized-crime>.

45 Europol, 'European Migrant Smuggling Centre – 5th Annual Report', Publications Office of the European Union, Luxemburg, 2021, 18.

46 Sarah Léonard, 'EU border security and migration into the European Union: FRONTEx and securitisation through practices', in: *European Security* 19 (2010) (2) 231-254; in de context van migratie betekent 'securitisering' dat migratie als een (structureel en ernstig) veiligheidsrisico wordt beschouwd, in dit geval door de Europese Unie, waarop moet worden gehandeld door politiek en veiligheidsactoren. De theorie van de securitisering wordt veel gebruikt door veiligheidswetenschappers, zoals prof. dr. Beatrice de Graaf in het geval van terrorisme en radicalisering. Ook georganiseerde misdaad, ondermijning en cybercriminaliteit kunnen worden beschouwd als onderwerpen van 'securitisering'. De grondleggers van de theorie zijn Barry Buzan, Ole Wæver en Jaap de Wilde, zie voor een Engelstalige toelichting bijvoorbeeld Rens van Munster: <https://www.oxfordbibliographies.com/view/document/obo-9780199743292/obo-9780199743292-0091.xml>.

47 Mark Akkerman, 'Militarization of European Border Security', in: Nikolaos Karampekios, Iraklis Oikonomou en Elias Carayannis (red.) *The Emergence of European Border Security* (2018) 337-355.

48 Julian Kamasa, 'New Technologies for Border Controls in Europe', *CSS Analyses in Security Policy*, No. 255, December 2019. Zie: <https://css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/CSSAnalyse255-EN.pdf>.



FOTO MCD, LOUISMELSTEE

Een team van de marechaussee houdt toezicht op grensovergangen. De opdracht aan de Nederlandse veiligheidsactoren, waaronder prominent de Koninklijke Marechaussee, is de kwaliteit en de integriteit van de externe grenscontrole en het migratiebeheer sterk in het vizier te houden

Dit artikel licht slechts een tipje van de sluier op als het gaat om het vraagstuk van het beheer van de gezamenlijke buitengrenzen van Europa. De opdracht aan de Nederlandse veiligheidsactoren, waaronder prominent de Koninklijke Marechaussee, is de kwaliteit en de integriteit van de externe grenscontrole en het migratiebeheer sterk in het vizier te houden en hier zowel landelijk als Europees op te blijven hameren, in nauwe afstemming met de Directie Migratie van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Het is zaak dat Nederland via het Frontex Management Board pleit voor een daadkrachtig maar integer Europees Grens- en

Kustwacht Agentschap, lerend en profiterend van de lessen die worden geleerd. In combinatie met het Europese Asiel en Migratie Pact wordt een hernieuwd kader uitgerold waarin effectief en humanitair verantwoord optreden (hopelijk) samengaan, onder andere met behulp van *human rights monitors*.⁴⁹ Dit past goed bij de actieve en leidende rol die Nederland weer wil spelen op het Europese toneel.⁵⁰

Gezien de demografische ontwikkelingen in Europa en de behoefte op de Europese arbeidsmarkt zal Europa niet alleen de aandacht willen vestigen op de beheersing van irreguliere migratie vanuit Afrika, maar ook op het creëren van legale manieren voor Afrikaanse arbeidsmigranten om in Europa aan de slag te gaan. Zoals de gezaghebbende Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) stelt in een advies over het Europese asielbeleid: 'Zonder stabiliteit

49 Zie bijvoorbeeld de samenwerking tussen Frontex en het Fundamental Rights Agency van de Europese Unie: <https://fra.europa.eu/en/news/2020/fra-and-frontex-work-together-developing-fundamental-rights-monitors>.

50 Coalitieakkoord 2021-2025, 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst', Den Haag, 15 december 2021, 38.

en economische ontwikkeling in de regio rond Europa is er géén rust aan onze Europese buitengrenzen en zijn er ook minder mogelijkheden voor Nederlandse bedrijven. Erkenning van deze dubbele grondslag vergemakkelijkt het publieke gesprek over asiel en migratie.⁵¹ De komende tijd is er werk aan de winkel om de balans te kunnen garanderen tussen interne en externe veiligheid, effectief grenstoezicht, een menswaardig migratiebeleid, legale migratie en bestrijding van criminele mensensmokkelnetwerken.

Op de Europese agenda prijkt een aantal pregnante kwesties. De uitrol van het Europese grensbewakingssysteem gaat gepaard met veel discussie. Vanwege het uitdijende mandaat zal Frontex mogelijk verwickeld raken in operaties in derde landen die een directe grens hebben met Europa. Recent richtten België en Frankrijk een verzoek aan Frontex gezien de nijpende situatie die zich voordoet bij de irreguliere oversteek over het Kanaal.⁵² Vanwege de recente controversie met betrekking tot de pushbacks is het van het grootste belang het uitvoerend mandaat van Frontex zorgvuldig te verankeren, met accenten op legitimiteit, verantwoording, toezicht en ethisch-professioneel handelen van de grenswachters.⁵³ Daarnaast is het de vraag of men op politiek-strategisch niveau in staat is het EU-Pact Migratie en Asiel vlot te trekken, en ook de onderlinge samenwerking en interoperabiliteit met de grootst mogelijke zorgvuldigheid te borgen. Onderling kunnen de Europese lidstaten kennis en ervaring uitwisselen over *good practices* ten aanzien van grenstoezicht en migratiebeheer. Nederland en Europa kunnen daarbij mogelijk een voorbeeld nemen aan de geïntegreerde benadering van Spanje zonder in een repressieve reflex te schieten. Een duurzame en consistente aanpak loont, en het is geoorloofd om waar mogelijk bilaterale accenten aan te brengen. Wellicht is een dergelijke aanpak zelfs te verkiezen boven een inconsistente individuele aanpak door de 27 Europese lidstaten.

Hoe dan ook: het staat als een paal boven water dat Europa daadwerkelijk eensgezind moet handelen als het gaat om de beheersing van irreguliere migratie en het externe grens-

Nederland en Europa kunnen mogelijk een voorbeeld nemen aan de geïntegreerde benadering van Spanje

toezicht. Daarbij moet volgens de AIV⁵⁴ ook worden ingezet op technologieën voor grensbewaking, betere gegevensuitwisseling en politiesamenwerking. Daarnaast zijn de contouren van een inzet van Defensie zichtbaar: meer specifiek zal duidelijk worden welke inzet van Defensie wordt gevraagd in het licht van het Europese Strategisch Kompas⁵⁵ dat de richting aangeeft van het gemeenschappelijke Europese veiligheids- en defensiebeleid. Dit heeft niet alleen implicaties voor de Koninklijke Marechaussee vanuit haar Grenspolitietoekening maar ook voor de overige delen van de krijgsmacht, zeker nu migratie is ontdekt als middel voor hybride oorlogvoering met als doel de veiligheid en stabiliteit van Europa aan te tasten. Erbarmelijke en mensonterende omstandigheden zoals aan de grens tussen Polen en Belarus en op de Griekse eilanden moeten echter ook te allen tijde worden voorkomen. Dat vraagt om stevige balanceerkunst van de Europese Commissie, die opnieuw het (steek-)spel op de wagen moet gaan zetten. ■

51 Hiermee wordt bedoeld de balans tussen veiligheidsbelangen en economische belangen; AIV, 'Het Europese Asielbeleid', 11.

52 'België en Frankrijk vragen Frontex om hulp aan het Kanaal, NRC, 23 november 2021. Zie: <https://www.nrc.nl/nieuws/2021/11/23/belgie-en-frankrijk-vragen-frontex-om-hulp-aan-het-kanaal-a4066516>.

53 CEPS, 'The European Border and Coast Guard. Addressing migration and asylum challenges in the Mediterranean?', CEPS Task Force Report, Enrico Letta (voorzitter), Sergio Carrera, Steven Blockmans, Jean-Pierre Cassarino, Daniel Gros en Elspeth Guild, Brussel, 2017.

54 AIV, 'Het Europese Asielbeleid', 47.

55 Zie 'Strategisch Kompas: op weg naar een meer zelfredzaam Europa', Ministerie van Defensie, 10 december 2021, <https://www.defensie.nl/actueel/nieuws/2021/12/10/strategisch-kompas-op-weg-naar-een-meer-zelfredzaam-europa>.

The Chinese FOBS operation and the intricacies of hypersonics

LtCol (ret.) Patrick Bolder*

The *Financial Times* was the first to publish an article about the Chinese Fractional Orbital Bombardment System (FOBS) in the summer of 2021.¹ Supposedly the Chinese space programme demonstrated a new concept of space weapons and the use of hypersonic technology herein. In 2020 the *Militaire Spectator* published an article by Ruben Aarten on hypersonic weapon systems and their threat to international stability.² The seemingly rising popularity of hypersonic weapon systems is commonly seen as a most disturbing development within the current great power competition.

Now with gradually more information surfacing on the Chinese demonstration and on hypersonic weapons as a whole, it is time to separate facts from fiction and discriminate between promises and practices. The *Financial Times* news item is used to explore the wider issue of hypersonic weapons and in this article I try to explain the current state of play concerning the development, fielding and implications of hypersonic weapons. Although the matter is highly technical, I try to refrain from the use of too much jargon. This article first gives some information on how the space domain is becoming more and more a mainstream environment for the military, but also for commercial purposes. Next it addresses FOBS as a concept and its history. Then some light will be shed on what the Chinese operation was and how it was conducted. What follows is a short description of hypersonic weapons and some inherent peculiarities. Next, the unraveling from



hype to reality and how the technology and knowledge is spreading across the world is discussed. A new threat has its own vulnerabilities, which are also described, and, lastly some reflections and conclusions are presented. Of course the article also reflects on what the Netherlands can do in the field of knowledge development concerning the military applicability, security and safety issues surrounding hypersonic technologies.

Some background on the increasing (military) use of space

In recent years, the second space race has come to full bloom.³ The first space race was in the 1950s to 1960s when the US and the USSR were competing for access to space and landings on the moon. Now with new technology and ever cheaper access to space⁴ not only governments



A US Air Force B-52H Stratofortress undergoes pre-flight procedures at Edwards Air Force Base before conducting a captive-carry flight test of the AGM-183A Air-launched Rapid Response Weapon, 2020

PHOTO US AIR FORCE, GIANCARLO CASEM

are looking to space, but commercial firms are extending their views even further to find business cases through the use of space outside earths' atmosphere. In the last twelve years in the US alone, the turnover of space business has more than doubled.⁵ Companies such as Blue Origin, Virgin Orbit, SpaceX, Onweb, Firefly, Galactic Energy, Rocket Labs, Dawn Aerospace, et cetera are all either already present in space and have launched satellites or are on the verge of doing so.

However, also in a military sense the increasing use of the space domain can be observed. The oldest application is using space to observe the earth and spy on military developments of opponents. In order to provide for long range, over-the-horizon communication, satellites have become indispensable for military operations as well. Ballistic missiles (BMs) use the space domain and in order to provide early warning

for launches of opponents' BMs, infrared observing satellites have been put into orbit. For positioning, navigation and timing (PNT) purposes the US was the first to develop and

* Patrick Bolder is a retired Lieutenant-Colonel from the Royal Netherlands Air Force and Strategic Advisor Military Space and Unmanned Systems at the *The Hague* Centre for Strategic Studies.

- 1 Demetri Sevastopulo and Kathrin Hille, 'China tests new space capability with hypersonic missile', *Financial Times*, 16 October 2021. See: <https://www.ft.com/content/ba0a3cde-719b-4040-93cb-a486e1f843fb>.
- 2 S.R. Aarten, 'The impact of hypersonic missiles on strategic stability. Russia, China, and the US', *Militaire Spectator* 189 (2020) (4) 182-193. See: <https://www.militairespectator.nl/thema/strategie/artikel/impact-hypersonic-missiles-strategic-stability>.
- 3 S. Fawkes, 'The Second Space Race', *Journal of the British Interplanetary Society*, Vol. 59 (2006) 364-367. See: <https://ui.adsabs.harvard.edu/abs/2006JBIS...59..364F>.
- 4 Hugo van Manen, Tim Sweijts and Patrick Bolder, *Towards a Space Security Strategy. Action Points for Safeguarding Dutch Security and Prosperity in the Space Age* (The Hague, *The Hague* Centre for Strategic Studies, 2021). See: <https://hcss.nl/report/strategic-alert-towards-a-space-security-strategy/>.
- 5 Global turnover of the space economy from 2009 to 2020 (Statista, september 2021). See: <https://www.statista.com/statistics/946341/space-economy-global-turnover/>.

deploy the Global Positioning System (GPS) satellites in a Medium Earth Orbit (MEO) some 20,000 kms above the surface of the earth, soon followed by Russia, China and the EU. Furthermore, with all these systems in space which are essential for military superiority and the conduct of military operations, they become targets themselves. Anti-satellite weapon development and operations have been added to the military use of space. With these developments it is no surprise that more nations are developing their own military space forces, following Russian, Chinese and US initiatives.

Many of the military space systems are designed and produced within the military-industrial complex, in the US as well as in Russia and China, leading to multi-billion dollars of business. Not surprisingly, the competition in space, its military implications and vulnerabilities led to NATO's decision to label the space domain a military domain in December 2019.⁶ The EU, now in the process of updating its security agenda with the Strategic Compass also considers the space domain as essential for security.⁷ And to add to the already complex picture of who is conducting space activities for whom, many commercial firms mentioned above are also offering their research and development, technology, products and services to governments and military customers.⁸ Where the exploration of the space domain started as an environment for the military and to support

military operations, space is now becoming a domain where commercial firms are expanding their activities much more quickly than the military worldwide are doing. The dramatic reduction of launch costs will further accelerate this development.⁹

History and working of FOBS

Although the *Financial Times* article seems to want to make the public aware of a totally new application of weapon systems in the space domain, FOBS was already considered in the 1960s as a way to exert deterrence on a geostrategic competitor. The USSR was well aware of the capabilities of the Ballistic Missile Early Warning (BMEW) radars of the US and what they were 'looking' at. Nuclear armed ballistic missiles fired at hypersonic speeds from Russia with a direct trajectory over the North Pole or from the northeast would be detected at an early moment and destroyed before impacting on US soil. These nuclear armed missiles were deemed necessary to deter the US from using its own nuclear arsenal against the USSR and Warsaw Pact countries in Europe. In 1962 the Soviets developed a way to bypass the BMEW system and were building the 'fractional orbital bombardment system' as it was called by the West. In general it consists of a rocket body partly orbiting the earth and capable of releasing its deadly load at the will of the attacker. This made it possible to attack the US from its 'blind side': the southern hemisphere. When the US expanded its radar network with improved radars and satellites capable of detecting missile launches, the surprise element was mainly lost. In 1982 under the SALT II Accords the weapons at the ready in silos at Baikonur were decommissioned.¹⁰ Both the Chinese and Russians have taken up the challenges to renew the development of hypersonic weapons anew as the capable US missile defences are perceived to have a dual use as anti-satellite weapons.¹¹ This would create unwanted deterrence and even endanger the current power balance, leading the Chinese and Russians to find ways to restrict the US from using space for power projecting purposes.

6 Press conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg following the meeting of the North Atlantic Council at the level of Heads of State and/or Government (Brussels, 4 December 2019). See: https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_171554.htm.

7 Daniel Fiott and Gustav Lindstrom, *Strategic Compass. New bearings for EU security and defence?* (Brussels, European Union Institute for Security Studies, 2021). See: <https://www.iss.europa.eu/content/strategic-compass>.

8 Sandra Erwin, 'Commercial spy satellites put Russia's Ukraine invasion in the public eye', *Space News*, 27 February 2022. See: <https://spacenews.com/satellite-imaging-companies-increase-profile-as-they-track-russias-invasion-of-ukraine/>.

9 Bruno Venditti, 'The Cost of Space Flight Before and After SpaceX', *Visual Capitalist*, 27 January 2022. See: <https://www.visualcapitalist.com/the-cost-of-space-flight/>.

10 Miroslav Gyürösi, 'The Soviet Fractional Orbital Bombardment System Program', *Air Power Australia*, January 2010. See: <http://www.ausairpower.net/APA-Sov-FOBS-Program.html>.

11 Theresa Hitchens, 'Hypersonic Space Test Fuels Sino-American Arms Race', *Breaking Defense*, 21 October 2021. See: <https://breakingdefense.com/2021/10/hypersonic-space-test-fuels-sino-american-arms-race/>.



PHOTO US LIBRARY OF CONGRESS

Ballistic Missile Early Warning System site at Clear Air Force Station, Alaska: already in 1962 the Soviets developed a way to bypass the BMEW system and were building the 'fractional orbital bombardment system'

The use of the word 'orbit' suggests the use of space in order to circle the earth. But orbiting the earth multiple times would give away the fact that something is circling and attracts the attention of defensive systems. So a fraction of an orbit means that the space domain is being used, but only for a limited part, not a full orbit around the earth. Moreover, where ballistic missiles soar to a height of 1,000 to 12,000 kilometres above the surface of the earth, before coming down with excessive speeds, a missile used as a FOBS will cruise at an altitude of as low as approximately 150 kilometres. To reach this altitude and speed the rocket boosters of ICBM's are mostly used. This relatively low altitude results in a late ascent above the radar

horizon of the defensive systems, thus resulting in a late detection. Late detection decreases the reaction time for defensive actions. Under the 1967 UN Treaty on Outer Space, under ratification by the Soviet Union, China and the US (and some 130 other countries), it is prohibited to put weapons of mass destruction into orbit or on celestial bodies (Article IV).¹² This limits the use of fully orbiting nuclear weapons whilst fractional orbiting of such systems is, with some creative reasoning, not

¹² *Treaty on Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space, including the Moon and Other Celestial Bodies* (New York, UN General Assembly, 19 December 1966). See: <https://www.unoosa.org/oosa/en/ourwork/spacelaw/treaties/outerspacetreaty.html>.

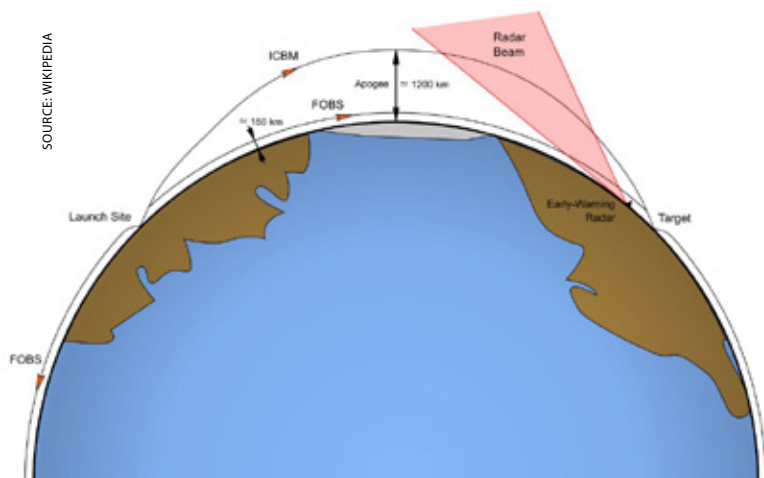


Figure 1 Fractional Orbital Bombardment System

prohibited by the Treaty. Following this reasoning a nuclear tipped FOBS weapon falls outside the Treaty and would be permitted. The trajectory of the 'classic' FOBS is rather predictable, which aids the defender a bit although the de-orbiting is at the will of the instigator of the attack. The surprise element of FOBS consists of four parts: The unexpected direction from which the attack takes place, the late visibility because of its depressed trajectory, the high speed of the missile itself and the location of de-orbit (so also where the projectile will hit the earth) which is only known to the operator of the missile. These four elements

confront the defender with the challenge of overcoming the short time between detection of the missile and taking defensive actions against it.

What the Chinese did

The gradually emerging reports tell us that in July and/or August 2021 – the sources are not fully in agreement – the Chinese launched not only a missile on top of a rocket booster, but apparently it was a hypersonic glide vehicle (HGV).¹³ It did a partial orbit of the earth, similar to that of a normal booster rocket propelling a satellite into space. After some time the Chinese de-orbited the object or missile, sending it back to earth, but missing its presumed objective by several dozens of kilometres.¹⁴ Later information indicates that the test was even more complex and that the hypersonic vehicle released another vehicle that afterwards made a safe landing in China.¹⁵ American research in 1966 was halted as the release of a projectile from a highly supersonic flying plane led to the death of the crew members.¹⁶ The shockwave of both vehicles interfered and led to the destruction of the launching plane. So making such technology work is a considerable technological breakthrough by the Chinese. According to the Chinese themselves this was just an experiment to achieve hypersonic commercial travel into space. The spaceplane itself was presumably launched from Jiuquan and landed safely at Badajilin airport.¹⁷ Looking at the launch number of Long March rockets there seems to be one lacking, which adds to the secrecy of what really happened.¹⁸ So the exact events remain rather cloaked and we still have to guess what, why and how things developed during this test.

What are Hypersonic weapon systems and how mature are they?

Hypersonic weapon systems are primarily developed to decrease the time between observation by the defender and his possibility to deploy countermeasures, thus drastically

13 Sandra Erwin, 'China's hypersonic vehicle test a 'significant demonstration' of space technology', *Space News*, 22 October 2021. See: <https://spacenews.com/chinas-hypersonic-vehicle-test-a-significant-demonstration-of-space-technology/>.

14 Mike Wall, 'China successfully tested hypersonic weapon in August: report', *Space.com*, 18 October 2021. See: <https://www.space.com/china-hypersonic-weapon-test-august>.

15 Sakshi Tiwari, 'China's Missile Program Far Exceeds The Capability Demonstrated By US, Russia So Far – US Intelligence Report', *The Eurasian Times*, 25 November 2021. See: <https://eurasianimes.com/chinas-missile-program-far-exceeds-the-capability-demonstrated-by-us-russia-so-far-us-intelligence-report/>.

16 Theresa Hitchens, 'China's mysterious hypersonic test may take a page from DARPA's past', *Breaking Defense*, 24 November 2021. See: <https://breakingdefense.com/2021/11/chinas-mysterious-hypersonic-test-may-take-a-page-from-darpas-past/>.

17 'China Says 'Hypersonic' Object Put Into Orbit Was Space Vehicle', *Bloomberg*, 18 October 2021. See: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-10-18/china-says-hypersonic-object-put-into-orbit-was-space-vehicle>.

18 'Wat als China de hele wereld onder schot houdt?', *BNR radio podcast*, 10 November 2021. See: <https://www.bnr.nl/podcast/spacecowboys/10458428/wat-als-china-de-hele-wereld-onder-schot-houdt>.

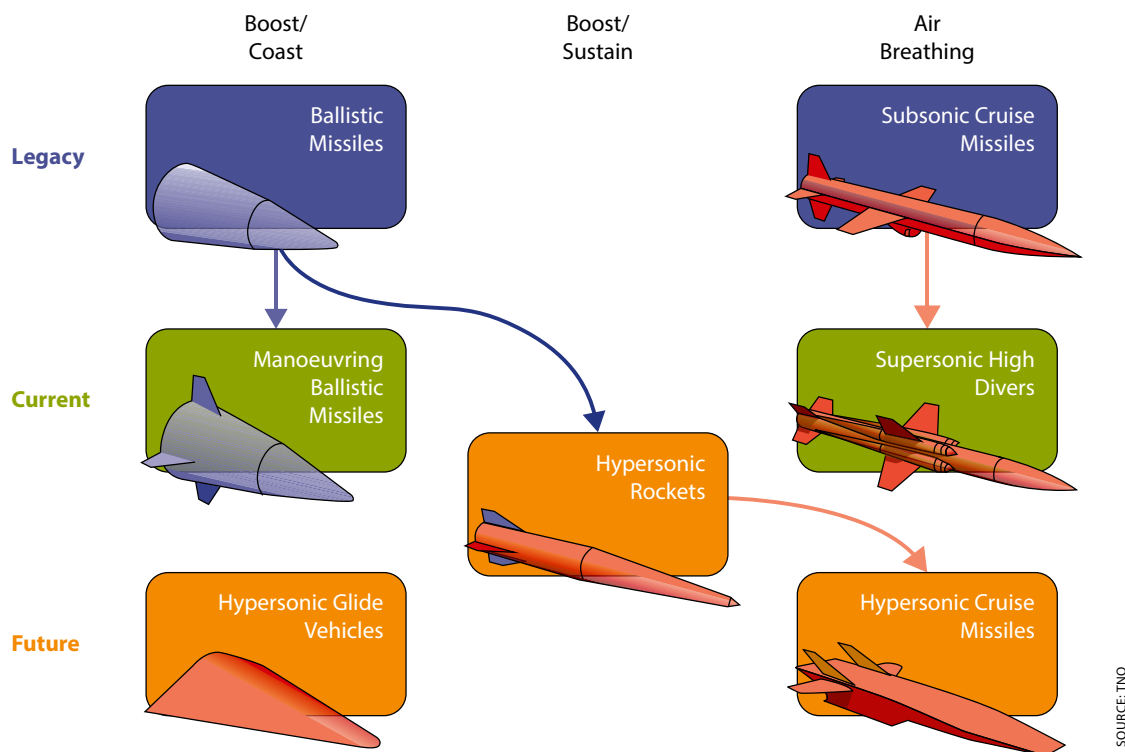


Figure 2 Overview of current hypersonic technology and developments

lowering the time available for decision making and possible retaliation. Another advantage as opposed to ballistic missiles is that the use of the (very thin) atmosphere also allows evasive maneuvers and its lower altitude for smaller boosters. Furthermore, the extreme high speeds of the missiles, when precisely aimed, require little to no explosive power to have devastating effects at the point of impact, although the terminal speeds will have been reduced to about Mach 3, due to air density at sea level. The weight not used for the warhead could be used to carry more fuel, thus adding to the speed and reach of the missile. However, lacking real explosive power requires great accuracy of the missile in order to create the desired effect at the desired point. Probably, however, these types of missiles will be armed. The weaponization can be either conventional or nuclear and will be a surprise to the attacked party. This ambiguity presents challenges of its own for the defending party. Figure 2 provides an overview of current hypersonic technology and developments and where they originate from.

There are several ways to characterize hypersonic vehicles. Generally speaking they come in two kinds, hypersonic cruise missiles and hypersonic glide vehicles. Hypersonic glide vehicles use a booster rocket to reach the required speed and altitude and then coast on top of the atmosphere as a 'glider', using the atmosphere's upper layer (at an altitude of around 100 kilometres) to skip and change course. HGVs are launched by potent rocket bodies, often comparable with, or the same as those used to bring Inter Continental Ballistic Missiles (ICBMs) to an altitude of more than 1,200 kilometres above the surface of the earth at great speeds. HGVs will be launched with a more depressed angle than BMs and when the HGV itself is released from the rocket it comes back into the atmosphere, maintaining its excessive speed. When it approaches somewhat denser atmospheric conditions, it is able to maintain its high speed and maneuver in lateral directions. This capability adds a fifth surprise factor to the already challenging defence against FOBS, as the perceived point of impact remains a further mystery to the defending party.

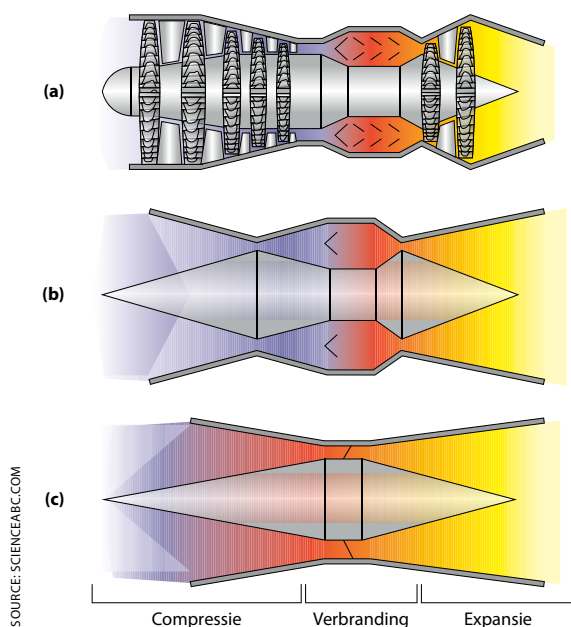


Figure 3 The three different types of engines, schematically illustrating the different internal geometry of each type

Reaching and maintaining hypersonic speeds sounds easier than it is, as most engine types (see figure 3) have their own operational velocities. For air-breathing engines, for example, a jet engine can operate from subsonic to supersonic velocities. Going faster from supersonic towards hypersonic velocities, a ramjet can operate effectively in this speed regime (from Mach 2 to Mach 6). Going into the hypersonic speeds regime above Mach 5, a scramjet is required. The downside of these engines is that the slightest change in angle of attack towards the incoming airflow might lead to engine stall. Apart from air-breathing engines, non-air breathing propulsion systems, such as solid fuel rocket motors, are also used to reach the supersonic and hypersonic regimes. The transition from one speed regime to the next and thus from one engine system to the next requires exact engineering and development. Instead of using three different engine-types,

extensive research is going on in the field of the Turbine Based Combined Cycle (TBCC) which can change its internal geometry during flight to accommodate the varying speeds.

The extremely high speeds within the atmosphere come with some trade-offs. These high speeds result in extremely high temperatures within the boundary layer of air around the missiles and on the skin of the missile itself. These high temperatures may even lead to the formation of a plasma layer around the missile. Here the first problems on usability occur. The composition of the material of the projectile has to withstand these high temperatures for a prolonged time. Furthermore, any steering vanes or flaps will have to continue to operate under these high temperatures and shockwaves. These shockwaves especially influence the scramjet engine performances. On top of this, the high speeds introduce extreme dynamic pressure, resulting in gigantic lateral forces to enable maneuvering. These forces induce additional drag which costs energy, either influencing its forward speed or its altitude. HGVs losing altitude enter a more dense atmosphere, increasing friction and heat, which reduces the forward speed even further.

As for sensors, the high temperatures and the plasma layer (occurring at speeds around Mach 10 and higher) degrade their effectiveness or even make it impossible to use them. As for electromagnetic signals, these are also greatly hampered by the plasma layer, although China claims that their newly-developed 6G connectivity standard overcomes this.¹⁹ This results in the limited ability for terminal guidance based on outside steering inputs. Probably a hypersonic vehicle will be used for static targets mainly, whose coordinates are loaded into the projectile prior to launch or re-entry into the atmosphere. The Chinese, however, seem to have experimented in order to overcome this feature and threaten to deploy their DF17 hypersonic gliders against US aircraft carriers.²⁰ In order to operate within the hypersonics flight regime, however, it is highly probable that they operate in an automatic and partly autonomous mode.

19 Sakshi Tiwari, 'China's new 'Super 6G tech' can penetrate Hypersonic Missile shield, boost country's near-space defense - Top Scientist', *The Eurasian Times*, 31 January 2022. See: <https://eurasianimes.com/chinas-new-super-6g-tech-can-penetrate-hypersonic-missile-shield/>.

Maneuverability must not be exaggerated. Due to the laws of physics the extreme speeds and connected forces mean that a Mach 15 glider at 40 kilometres altitude drops by 2,5 kilometres to turn 30 degrees. With the US experimental HTV-2 this takes about seven minutes during which it travels along a vast arc of about 4,000 kilometres. In the meantime both the maneuver and the denser air at lower altitudes reduce the glider's speed by more than one Mach number and its range by some 450 kilometres.²¹ A lot of technological problems have to be overcome in order to deploy hypersonic weapons as a useful military tool. The failed US experiments are indicators of the associated technological challenges, not only concerning the engines but also all technical hypersonics aspects.²²

The accumulation of all characteristics leads to observation that these weapons will have the most effect when they are used against heavily defended strategic targets in order to create a shock, leading to a new, decisive phase in a battle.

State of play and international cooperation

Russia

Russia was most vocal about their progress and at the end of December 2018 claimed a huge success with their Avangard glide vehicle flying over 6,000 kilometres at Mach 27 and hitting its target in the Kamchatka province.²³ After introducing this technology in the operational units as of September 2019, presumably nuclear armed as well, Russia is the first to openly claim to have military operational hypersonic capability. According to President Putin, Russia had to develop hypersonic weapons after the US withdrawal from the Anti-Ballistic Missile Treaty in 2002 because the American Anti-Ballistic Missile shield would in future be capable of virtually neutralizing all Russian nuclear potential.²⁴ In the meantime, further Russian research has been conducted, which led to the 3M22 Zircon HCM to be used against big naval vessels.²⁵ Another development is the air-launched Kinzhal ('Dagger', Kh-47M2, mainly an

air-launched Iskander BM) which can be launched by a MiG-31 aircraft and has a combined range of approximately 2000 kilometres. During the Ukraine war, started in February 2022, it looks like so far only on the 25th day a hypersonic weapon (a Kinzhal) was employed. Allegedly it was used to strike an underground ammunition store in southwestern Ukraine. This weapon deployment raises questions about the true capabilities and current military usefulness of Russian hypersonic technology and missiles. The strategic messaging and battlefield testing which accompanied this event have probably more value than the military goal connected to this attack.

China

During the October 2020 military parade China demonstrated a considerable arsenal of hypersonic missiles of different kinds. During the summer of 2021 the experiment earlier mentioned in this article took place. At the 2019 military parade, China had already demonstrated for the first time, amongst others, numerous DF17 hypersonic glider and DF100 cruise missiles. There is international doubt about the DF100's speed and it is in general not classified as hypersonic. Undoubtedly international cooperation takes place between countries in developing hypersonic projectiles. Russia and China are known for their close

- 20 Kris Osborn, 'One Shot: All It Would Take For China to Sink a U.S. Aircraft Carrier?', *The National Interest*, 3 June 2021. See: <https://nationalinterest.org/blog/buzz/one-shot-all-it-would-take-china-sink-us-aircraft-carrier-186698>.
- 21 David Wright and Cameron Tracy, 'The Physics and Hype of Hypersonic Weapons. These novel missiles cannot live up to the grand promises made on their behalf, aerodynamics shows', *Scientific American*, 1 August 2021. See: <https://www.scientificamerican.com/article/the-physics-and-hype-of-hypersonic-weapons/>.
- 22 Joshua Pollack, 'Why Do US Hypersonic Missile Tests Keep Failing? They're Going Too Fast', *Defense One*, 3 January 2022. See: <https://www.defenseone.com/ideas/2022/01/why-do-us-hypersonic-missile-tests-keep-failing-theyre-going-too-fast/360276/>
- 23 Richard Stone, 'National pride is at stake: Russia, China, United States race to build hypersonic weapons', *Science*, 8 Januari 2020. See: <https://www.science.org/content/article/national-pride-stake-russia-china-united-states-race-build-hypersonic-weapons>.
- 24 'Putin named the reason for the development of hypersonic weapons – Rossiyskaya Gazeta', *Tekdeeps*, 19 September 2020. See: <https://tekdeeps.com/putin-named-the-reason-for-the-development-of-hypersonic-weapons-rossiyskaya-gazeta/>.
- 25 Brian Wang, 'Russia Claims Mach 8 Zircon Hypersonic Missile Is Operational', *RealClear Defense*, 25 November 2017. See: https://www.realcleardefense.com/2017/11/25/russia_claims_mach_8_zircon_hypersonic_missile_is_operational_298502.html.



PHOTO ANP/EPA

A handout still image from video footage made available 19 July 2018 by the Russian Defense Ministry shows the Russian Avangard hypersonic strategic missile system equipped with a gliding hypersonic maneuvering warhead

- 26 Andrea Kendall-Taylor, David Shullman and Dan McCormick, 'Navigating Sino-Russian Defense Cooperation', *War on the rocks*, 5 August 2020. See: <https://warontherocks.com/2020/08/navigating-sino-russian-defense-cooperation/>; Minie Chan, 'China and Russia's push to develop hypersonic weapons raises fears of arms race with US', *South China Morning Post*, 19 January 2020. See: <https://www.scmp.com/news/china/military/article/3046667/china-and-russias-push-develop-hypersonic-weapons-raises-fears>.
- 27 Ryan Browne and Barbara Starr, 'Pentagon reveals some details of Trump's 'super duper' hypersonic missile', *CNN*, 16 July 2020. See: <https://edition.cnn.com/2020/07/16/politics/pentagon-hypersonic-missile/index.html>.
- 28 Jon Harper, 'Pentagon Want 'More Affordable' Hypersonics', *National Defense*, 29 November 2021. See: <https://www.nationaldefensemagazine.org/articles/2021/11/29/pentagon-wants-more-affordable-hypersonics#>.
- 29 Jeremy Chin, 'US Army, Navy, Air Force, and MDA Jointly Developing Hypersonic Weapon', *Missile Threat*, 29 October 2018. See: <https://missilethreat.csis.org/us-army-navy-air-force-and-mda-jointly-developing-hypersonic-weapons/>.
- 30 'The U.S. Army's Long-Range Hypersonic Weapon (LRHW)' (Washington, D.C., Congressional Research Service, May 2022). See: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF11991>.
- 31 'Department of Defense Tests Hypersonic Glide Body' (Washington, D.C., U.S. Department of Defense, 20 March 2020). See: <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/2119458/departement-of-defense-tests-hypersonic-glide-body/>.
- 32 'Pentagon Official: Army, Navy Hypersonic Missiles Likely to be Fielded Soon', *Potomac Officers Club*, 18 November 2021. See: <https://potomacofficersclub.com/pentagon-official-army-navy-hypersonic-missiles-likely-to-be-fielded-soon/#:~:text=A%20Department%20of%20Defense%20official,is%20expected%20to%20follow%20suit.&text=DOD%20is%20ramping%20up%20efforts,missiles%20to%20beat%20its%20adversaries>.

military cooperation and probably also in this field.²⁶

United States

In the Spring of 2020 President Trump boasted that the US had developed a 'super-duper weapon traveling 17 times faster than the Russians and Chinese have'.²⁷ This was a reaction to Russian and Chinese claims to having acquired advanced hypersonic capabilities. The US has recently decided to increase its R&D budget (in 2022) for hypersonics to 3,8 billion dollars from 3,2 in 2021 and make the research into hypersonics a top R&D priority.²⁸ The US Army, Navy, and Air Force are conducting their own concept development and studies into this issue, whereas the US Army seems to be the first service to operationally field such a missile.²⁹ The US Army (Conventional Prompt Strike project)³⁰ and US Navy will use the hypersonic glider concept,³¹ whilst the US Air Force is developing its AGM-183 Air-Launched Rapid Response Weapon, a hypersonic scramjet powered cruise missile.³²

North Korea and other countries

North Korea is apparently making progress, probably with the support of China's technology and knowledge.³³ In January 2022 alone North Korean leader Kim Jong Un commanded the firing of at least ten missiles at seven launches. Two of them are claimed to have been hypersonic and maneuverable.³⁴ India and Pakistan have their own hypersonics programmes in which Pakistan is sponsored by China and India by Russia. The cooperation between India and Russia led to the development of the short-range anti-ship supersonic missile BrahMos, which has also been sold in the region, namely to the Philippines to counter Chinese threats.³⁵ Currently development takes place to produce the hypersonic BrahMos II in India, a spin-off of Russia's Zircon. Australia also has its research and funding on hypersonics in place,³⁶ and, as expected, works in close cooperation with the US.³⁷ In Europe mainly France and the UK are developing advanced hypersonic capabilities.

How invincible are hypersonic weapons?

The extreme speed, low trajectory and maneuverability are seen as the best defenses of the system itself as these characteristics should reduce its visibility and thus their vulnerability. In general, detection, identification, tracking and taking action against hypersonic threats has to be done in a minimal amount of time. In combination with the lack in capable defences in the West over the past 30 years and the total neglect of the Integrated Air and Missile Defense (IAMD) landscape, a rather bleak picture arises of European and US capabilities to defend themselves against these weapons in particular.³⁸ Another complicating factor is that air defence is organised in a layered manner, consisting of very low level, medium level, higher level and exo-atmospheric level (midcourse and upper tier). The higher level often has its upper boundary at around 100,000 feet (some 30 kilometres) or for the Theater High Altitude Air Defence (THAAD) system up to 80 kilometres for BMs. HGVs and HCM are

designed to operate above that, whilst midcourse and upper tier ballistic defenses aim to destroy their targets well above the altitude of 100 kilometres. The operational gap between these altitudes is thus exploited by hypersonic missiles.

The launch of HGVs, however, must still be conducted with rocket boosters similar to those of ICBMs. The US Ballistic Missile Defence system consists of Space-Based Infra-Red (SBIR) detection satellites, especially designed to detect and track these ballistic rockets. The extreme heat generated by the hypersonic missiles provide for a specific heat signature, which is less detectable by the SBIR system. However, the US is studying the creation of a Low Earth Orbit (LEO) constellation of satellites to better track hypersonic vehicles (the so-called tracking layer) as they expect the thermal signature of the hypersonic missiles had better be followed by new technology.³⁹ Russia has presumably been testing a nuclear propelled Cruise Missile.⁴⁰ This system will probably need less booster capability and will thus be less visible for the US SBIR satellites. Detection will therefore be problematic. However, once airborne it will continuously eject radio-active gasses and

- 33 Gijs Moes, 'Kim Jong-un steekt hypersonische middelvinger op naar VS en buurlanden', *Trouw*, 11 January 2022. See: <https://www.trouw.nl/buitenland/kim-jong-un-steekt-hypersonische-middelvinger-op-naar-vs-en-buurlanden~b834e8f3/>
- 34 'North Korea missile tests: Photos from space released', *BBC*, 31 January 2022. See: <https://www.bbc.com/news/world-asia-60193714>.
- 35 'Philippines to buy India's BrahMos supersonic missile', *Global Security*, 14 January 2022. See: https://www.globalsecurity.org/military/library/news/2022/01/mil-220114-rfa01.htm?_m=3n%2e002a%2e3228%2e0x0ao44795%2e2zp0.
- 36 'Australia opens hypersonic centre to support defence research', *Air Force Technology*, 26 January 2022. See: <https://www.airforce-technology.com/news/australia-hypersonics-centre/>.
- 37 'SCIFire Hypersonics', Air Force, see: <https://www.airforce.gov.au/our-mission/scifire-hypersonics>
- 38 Paul van Hoof and Lotje Boswinkel, *New HCSS report on Air and Missile Defense* (The Hague, The Hague Centre for Strategic Studies, November 2021). See: <https://hcss.nl/news/new-hcss-report-on-air-and-missile-defense/>.
- 39 Qinglin Niu et al, 'Infrared radiation characteristics of a hypersonic vehicle under time-varying angles of attack', *Chinese Journal of Aeronautics*, Vol. 32, No. 4, April 2019, pp. 861-874. See: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1000936119300512#>.
- 40 Franz-Stefan Gady, 'Russia Reveals 'Unstoppable' Nuclear-Powered Cruise Missile', *The Diplomat*, 2 March 2018. See: <https://thediplomat.com/2018/03/russia-reveals-unstoppable-nuclear-powered-cruise-missile/>.



PHOTO EUROPEAN DEFENCE AGENCY

Press conference by European Commissioners Jyrki Katainen (left) and Elżbieta Bieńkowska on the European Defence Industrial Development Programme (EDIDP) and the European Defence Fund: EU-funded research ultimately should lead to an advanced European Air and Missile Defense system

particles. Sensors to detect this radioactivity will also be available in due course, making it possible to have another tracking indicator available built-in to the 'tracking layer' LEO constellation. Although it is questionable if this type of missile moves at hypersonic speeds (probably high subsonic or low supersonic), its almost limitless energy makes it possible to remain airborne for infinite periods of time, keeping the defender continuously on his toes.

Taking hypersonic weapons down during flight poses enough challenges. A counter-missile fired 'from behind' will have a hard time overtaking the hypersonic vehicle because of its high speed. As that is practically impossible, it means that a defensive missile must come from a direction more or less ahead of the projected course. This reduces the reaction time even more. As the

hypersonic projectile itself is structurally quite strong to withstand high temperatures and pressure, it is unknown if a nearby explosion will have any effect. On the other side, high thermal stresses may make the missile more vulnerable to even a 'scratch' on its surface by a direct hit, creating a weak spot where the hot air might enter the projectile head and destroy it internally. So probably a hit-to-kill missile and fragmentation missiles more effective in taking down the hypersonic projectile, are required. But it is also feasible that the shockwave of a nearby explosion will cause an engine stall, making a HCM less effective or even a harmless threat. Experiments with high power lasers are taking place, but how effective these are against already structurally strong and heated up missiles, is still unclear. Regardless of the effectiveness of counter measures, both for the use of hypersonic weapons as for the defence against them, the shortened timelines demand a high level of autonomy within the offensive and defensive systems.⁴¹

⁴¹ 'Hypersonics and Autonomy in Near Space', April 2019. See: <https://www.osti.gov/servlets/purl/1639841>.

In the European Union, the Permanent Structured Cooperation on Defence (PESCO) initiative has its TWISTER project launched.⁴² TWISTER stands for Timely Warning and Interception with Space-based theater surveillance and should become an advanced European Air and Missile Defense system, also capable of guarding against hypersonic missiles. It is still in its infancy and results will take at least 5 to 10 years to crystallize. Within the EU Defence Industrial Development Program (EDIDP) another missile defence project has been identified: Odin's Eye which stands for: multinational Development Initiative for a Space-based missile early-warning architecture.⁴³ It has recently started and aims to deliver a space based missile early warning (SBMEW) capability to create a situational threat awareness against ballistic and hypersonic threats. The study phase has just started and real results will take some 10 years to emerge.

Conclusions

The development of hypersonics is in full bloom. Possessing such a capability adds a certain standing to a state, underpinning state power versus geopolitical opponents and clearly is a demonstration of being a technologically advanced state, capable of exerting power over feebler states. The arms race involving hypersonics has taken flight and worldwide research and development and investments are on the rise. As the attacking side currently has the upper hand, the development of defensive systems will increase as well to counter the current asymmetry in capabilities and power.

Developments in the US, meant to make the US safer against attacks from ICBMs combined with the ending of verification regimes, have accelerated the development of new technologies by Russia and China. The need for security in the US has led to a situation where the deterrence towards Russia and China has tipped the scales. Absolute security for the US is seen as a threat to the other geopolitical players, especially Russia and China. US advanced missile defence systems, also static Aegis Ashore sites in

Europa and Japan have increased the sense of vulnerability felt by Presidents Putin and Xi.⁴⁴ Distorted personal relations between world leaders further exacerbate mutual trust and fire up research into systems to change the power balance.

For the power balance, one might imagine that the current advantage the Russian Federation and China seem to have over the US might seduce them to the early use of such weapons. Next, there is quite an ambiguity concerning the use of hypersonics. They can be armed both with conventional (or none) warheads and with nuclear arms. As reaction times more or less evaporate, action for countermeasures comes under pressure which might lead to mistakes. When the defender thinks the hypersonic missile coming his way emptily contains a nuclear load, he might respond to the impact in launching (parts of) his nuclear arsenal towards the attacker. If the attacker, however, did not use nukes, the defending side started the nuclear onslaught, a position nobody wants to find himself in. If the defender does not respond with nuclear arms, but finds out he is confronted by a nuclear device, his second strike capability might be decreased considerably after the impact of the hypersonic weapon. The defender is thus faced with quite severe strategic decisions in a short period of time. Until now it looked as if the US was the only country to have the capability to project global coverage and global power. By exploiting the space domain with hypersonic weapon systems global reach has also come within the grips of the US' main competitors, Russia and China.

The military application and usability of hypersonic weapons seems not established yet and are still limited, but a state capable of

42 'Timely Warning and Interception with Space-based Theater Surveillance (TWISTER)'. See: <https://pesco.europa.eu/project/timely-warning-and-interception-with-space-based-theater-surveillance-twister/>.

43 Factsheet *ODIN'S EYE* (Brussels, European Commission, June 2021). See: https://ec.europa.eu/defence-industry-space/odins-eye_en.

44 Theresa Hitchens, 'Hypersonic Space Test Fuels Sino-American Arms Race', *Breaking Defense*, 21 October 2021. See: <https://breakingdefense.com/2021/10/hypersonic-space-test-fuels-sino-american-arms-race/>.

Hypersonic weapons require a rigorous redesign of the Integrated Air and Missile Defense architecture

employing such weapons creates a form of deterrence as there is currently no complete and good response to any air- and missile threats, including hypersonics. In the course of time and after more funding has been poured into R&D, production of hypersonics will become easier and cheaper and the technical hurdles of today will have been overcome. However, when the tempo of development of defensive measures exceeds that of making the weapon more potent, a new balance will be reached in which the need for extra development will have to be weighed again. Currently Russia and China seem to have the upper hand vis-a-vis the US. Momentarily no adequate defensive systems can deter the offensive use of hypersonic weapons, which might make it attractive for immediate use. However, the US still maintains a superior nuclear force with a strong second strike capability and will continue to counter the deterrence scales again.

Both the cost of hypersonic missiles as their specifics will determine their use which will be based in a doctrinal approach in order to enhance their effectiveness. Therefore, it can be reasoned that hypersonic weapons, either HGM or HGVs, with *conventional* payloads will mainly be employed during the first days of armed conflict. Its use against C2 nodes and well defended other targets of strategic value such as

air defence systems are most logic. Not only is thus an operational advantage achieved, also a strategic shock (the opponent uses hypersonics, so he is serious to reach his goals) can be established. Hypersonic weapons with a *nuclear* warhead will mainly be used as a measure of last resort, to try to tilt the scales and deter further escalation. This last application might however unleash a full nuclear war if used against a peer competitor which is also nuclear capable.

Hypersonic missiles, due to their operating altitudes close the gap between the air domain and the space domain, which probably requires a new look to responsibilities and capabilities, both for the offensive side and for defence. The Von Kármán line, where the air domain and space domain (arbitrarily) have their upper and lower boundary respectively at 100 kilometres above the earth, should be no planning or responsibility divider anymore. A ballistic missile can either be that or the booster of a HGV. They require different counter measures and thus decision making procedures. As the reaction times for defensive actions are short, there should only be one agency in planning countermeasures, regardless of the weapon being a space weapon or one acting high in the atmosphere. For HCMs operating at around 40 kilometres altitude, probably a whole new defensive system has to be developed, supported by AI and placed in an overall Air and Space Defence infrastructure.

Dependency on the space domain is further increased by the development of hypersonic weapons, as timely detection, identification and warning can be almost exclusively be organised from space.⁴⁵ Detection satellites such as the new Hypersonic and Ballistic Tracking Satellite System (HBTSS) will play a crucial role in defending against hypersonic missiles.⁴⁶ But as they are the main elements of the defensive chain, the HBTSS itself will also be targeted in order to deny the US this capability. As a consequence the HBTSS should be protected and easily updated with new satellites and capabilities. This requires a responsive architecture, from operational need to development, production and launch.

45 David Vergun, 'Agency Addresses Hypersonic Vehicle Detection, Satellite Survivability' (Washington, D.C., U.S. Department of Defense, 12 January 2022). See: <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/2897665/agency-addresses-hypersonic-vehicle-detection-satellite-survivability/>.

46 Kristin Huang, 'US satellite could detect Chinese hypersonic missiles, but could it stop them?', *South China Morning Post*, 23 December 2021. See: <https://www.scmp.com/news/china/military/article/3160869/us-satellite-could-detect-chinese-hypersonic-missiles-could-it>.

What the Netherlands can do

In general the Netherlands, as well as NATO and the EU should put more effort in Integrated Air and Missile Defence, not only for existing threats, but also with a view to the threats as addressed in this article.

Although the Netherlands is only a small player in the defence arena when it concerns capabilities, the research and development landscape is well organised. Royal NLR and TNO, universities of Delft and Eindhoven have advanced technological knowledge and research appetite. The Netherlands participates in the EDA and EDIDP projects in order to strengthen the knowledge base further. The international cooperation brought together in the research projects mentioned further establishes a European wide understanding. This research can help find solutions to the defense challenges posed by hypersonic projectiles. A better understanding of airflows, plasma and materials will aid in finding methods for early detection and timely identification, the two first stages in the kill chain to negotiate the threats. New hypersonic wind tunnels to conduct such research should be developed and existing ones should be improved. Royal NLR already has knowledge of wind tunnels as it hosts the German-Dutch Wind tunnel (DNW) at their venue at the Noord-Oostpolder in the Netherlands.⁴⁷

Space observation and detection should be enhanced to observe, identify, track and predict (courses) of hypersonic weapons. Thales NL with its SMART L-ER radars offers an excellent starting point for the Netherlands knowledge and industrial institutions to expand upon.

Further development of responsive space capabilities and hardening of satellites is another field where the Netherlands can work upon. Small satellites, produced in the Netherlands, a.o. by ISISpace⁴⁸ and Satellogic⁴⁹ can perform a crucial role in expanding the amount of small satellites and constellations. These knowledge and production facilities are already present in the Netherlands.



PHOTO ANP/EPA

A picture released by Xinhua News Agency shows military vehicles carrying the Chinese DF-17 hypersonic ballistic missile: currently Russia and China seem to have the upper hand in hypersonic weapons vis-a-vis the US

Furthermore, enhanced knowledge on hypersonic techniques might be beneficial in finding new modes for the launch of satellites. This would further aid in reaching responsive and autonomous access to space. Also time-sensitive strategic transport of critical assets over long distances might in future be conducted with the aid of hypersonic transport capabilities.

With a view to increasing security and safety, regulations and verification regimes should be developed, for instance by the legal department of the University of Leiden's Law Faculty which specializes in the field of Space Law. Currently faculty staff are working on an international programme to live up to previous treaties obligations.⁵⁰ Based on regulations and definitions the academics are working upon, efforts should be made to create new weapon restriction regimes and confidence building measures. ■

47 See: <https://www.dnw.aero/>.

48 See: <https://www.isispace.nl>.

49 See: <https://satellogic.com>.

50 See: <https://www.universiteitleiden.nl/en/law/institute-of-public-law/institute-of-air-space-law/the-hague-space-resources-governance-working-group>.

Klein bier

Frans Matser

Na twintig jaar zeuren in deze columns is het eindelijk een feit: Defensie krijgt er substantieel en structureel geld bij. Zo'n 5 miljard euro per jaar. De vlag kan eindelijk uit. Natuurlijk weet ik dat deze politieke aardverschuiving niet door mij alleen tot stand is gebracht. Ik moet een deel van de eer laten aan ons voormalig bevriende staatshoofd Vladimir Poetin. Maar zowel Vladimir als ik hebben ons best gedaan. Als gevolg van onze gezamenlijke inspanningen daalt in Nederland (en daarbuiten) langzamerhand het besef weer in dat wie de vrede liefheeft zich helaas het beste kan voorbereiden op een oorlog. En dat zoiets niet gaat voor een grijpstuiver. Je kunt het ook anders zeggen: in de afgelopen 2000 jaar is in Europa duizenden malen heftig en langdurig oorlog gevoerd. Wat maakt het aannemelijk dat zoiets in de toekomst nooit meer zal gebeuren? Niets! Maar de afgelopen dertig jaar was die waarheid als een koe bij vrijwel geen enkele Nederlandse politicus tussen de oren te krijgen. Liever leefde men in een zelf gefantaseerd Luilekkerland, waar de wegen geplaveid waren met vredesdividend.

Maar goed, beter ten halve gekeerd dan ten hele gedwaald zullen we maar zeggen. Door Vladimirs toedoen is de samenhang in Europa flink toegenomen. En komt er eindelijk

extra geld. Nu komt het volgende belangwekkende issue: hoe gaan we die extra centen binnen Nederland verdelen? Er circuleren op het ministerie en bij de krijgsmacht delen al heel wat lijstjes en voornemens. Extra JSF's, extra artillerie, extra drones. Over hoe de extra miljarden precies verdeeld worden en wie de winnaars en verliezers zullen worden van de strijd om de financiële injecties wil ik het vandaag niet hebben. Ik wil vandaag namelijk schrijven over – letterlijk en figuurlijk – klein bier. Het is tijd om een lans te breken voor een activiteit waar u vast niet als eerste aan zult denken: onze samenhang.

Als we op zoek gaan naar de kracht van onze organisatie, dan huichelt menig een aan de top: 'het personeel'. En van dat personeel wordt – door diezelfde huichelaars – vooral de loyaliteit en de samenhang geroemd. Een van de middelen om samenhang en loyaliteit tot stand te brengen is sinds jaar en dag de samenkomst. Onderdelen, jaarklassen, KMS, KIM, HMV of KMA-jaargenoten, mensen die samen op uitzending zijn geweest, lichtingsgenoten of oud-collega's van een (opgeheven) onderdeel. Al deze mensen hebben gemeenschappelijke banden. En om die banden te verstevigen, wordt er af en toe een



feestje gevierd. Een reünie, een jaardag, een verjaardag of een herdenking. De aanleiding doet er niet toe, maar het effect is steeds hetzelfde: versterken van de onderlinge band. De *band of brothers!* En natuurlijk, daar horen heden ten dage ook de *sisters* bij. *Brothers* en *sisters in arms* halen samen, onder het genot van een muzikje, een drankje en een (blauw) hapje, (oude) verhalen op en realiseren zich weer welke prachtige, indrukwekkende of bizarre zaken ze gemeenschappelijk hebben beleefd. Tot zover de theorie.

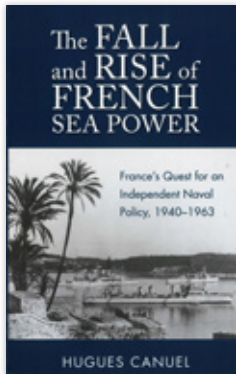
Nu de praktijk. Door de heftige bezuinigingen van de afgelopen tientallen jaren, is dit vieren van een feestje binnen de muren van onze eigen organisatie steeds meer in het gedrang gekomen. En dat betekent voor talloze feestelijke gelegenheden dat de organisatoren gedwongen zijn uit te wijken naar commerciële horecapartijen buiten de kazernepoort. De eerste reden daarvoor is dat de defensieorganisatie gewoon niet of nauwelijks wil meewerken. Een vraag bij de facilitaire organisatie leidt zelden tot iemand die enthousiast reageert met: 'Eens kijken hoe we dat voor elkaar kunnen krijgen'. Integendeel. 'Kan niet, geen capaciteit', of een opsomming van ontmoedigende regelgeving, luidt doorgaans het onpersoonlijke antwoord. Persoonlijk contact wordt in de facilitaire kanalen sowieso heel erg geschuwd. Meestal krijg je een anoniem éénregelig afwijzend antwoord verzonden door een functionele mailbox. Daarbij wordt het woord 'helaas' in letter en geest geschuwd.

De tweede reden waarom er veel naar buiten wordt uitgeweken is dat het organiseren van een feestje buiten de muren van een kazerne aanzienlijk goedkoper is dan daarbinnen. Ik ben geen expert in deze materie, maar heb me laten vertellen dat dit komt doordat defensiecateraar Paresto door de regelgeving gedwongen is zogeheten 'integrale kostprijzen' te vragen, waarin allerlei zaken verrekend zijn. Dus u betaalt bij de prijs van de kroketten *overhead*-kosten omdat onze organisatie natuurlijk onder de bezielende leiding staat van honderden generaals, admiraals en burgersoortgenoten, die dagelijks bezig zijn beleidsmatige randvoor-

waarden voor het adequaat smeren van uw krentenbollen te formuleren.

Dat is allemaal de schuld van het volledig doorgesloten doelmatigheidsstreven binnen Defensie, wat als bijeffect van duizenden reorganisaties onze bedrijfscultuur heeft vergiftigd. Ik wil hier overigens geenszins onze facilitaire dienst en Paresto *bashen*. Want die zijn slechts uitvoerders van beleid dat binnen het ministerie van Defensie en krijgsmachtdelen juist door al die overhead is uitgedacht. Maar elk zichzelf respecterend bedrijf stelt bij een reünie van oud-werknemers de bedrijfskantine gratis ter beschikking en hanteert daar (door een stukje subsidie) een mild prijsbeleid. Elke horecamedewerker weet dat een deel van zijn werkzaamheden (vaak het grootste deel) in de avonden of in de weekenden wordt uitgevoerd. Dat zit in zijn beroepskeuze (dna) en zijn salaris verdisconteerd. Maar bij Defensie hebben we onze horecamedewerkers in zulke strakke dwangbuizen en zulke lage schalen ondergebracht dat elk uurtje inzet buiten de kantooruren tot een prijzenfestival aan overuren leidt. Kortom, wie probeert binnen Defensie een feestelijke activiteit te organiseren, krijgt heden ten dage: weinig medewerking, veel belemmerende regelgeving en een astronomische rekening toe. Dat zorgt ervoor dat jaarlijks honderden reünies, feestjes of bijeenkomsten van (ex)defensiemedewerkers – min of meer gedwongen – buiten de kazernepoorten worden georganiseerd. En dat voelt niet goed.

Ik zou ervoor willen pleiten om het roer hier drastisch om te gooien. Natuurlijk hoeft het biertje geen 50 cent te kosten en het personeel van Paresto agressief op zoek te gaan naar omzet. Maar een positieve coöperatieve houding, minder bureaucratie en een meer laagdrempelige ondersteuning van feestelijke samenkomsten van (ex)medewerkers, gekoppeld aan een wat vriendelijker prijsbeleid, zou echt de waardering die politici, hoge ambtenaren en generaals altijd zeggen te hebben voor het personeel tastbaar en een tikkeltje geloofwaardiger maken. Hup Vladimir, zeg jij ook eens wat! Want zonder Russische hulp krijg ik bij Defensie kennelijk niets voor elkaar. Desnoods betalen we ons kleintje bier met roebels. ■



The Fall and Rise of French Sea Power

France's Quest for an Independent Naval Policy, 1940-1963

Door Hugues Canuel

Annapolis (U.S. Naval Institute Press) 2021

348 blz.

ISBN 9781682476161

€ 55,-

The *Fall and Rise of French Sea Power* uit de serie *Studies in Naval History and Sea Power* van de Naval Institute Press is de handelseditie van het proefschrift waarop Hugues Canuel, een Canadese marineofficier, promoveerde aan het Royal Military College van Canada. Het verhaal van de opbouw, of dramatischer verwoord, de wederopstanding van de Franse marine na de Tweede Wereldoorlog is het centrale onderwerp van dit boek. Daarmee bestrijkt het een uiterst boeiende periode uit de Franse marinegeschiedenis.

We schrijven begin 1963 als de Franse president Charles de Gaulle een persconferentie houdt waarin hij de toevoeging van een maritieme component aan de *force de frappe*, de Franse nationale kernmacht, aankondigt. De ontwikkeling van een Franse nucleaire onderzeeboot uitgerust met kernraketten was het sluitstuk van de wederopstanding van de Franse marine na WO2. In een tijdsbestek van nog geen twee decennia had het land wederom een vloot met een heuse *blue water*-capaciteit. Dat dit geen sinecure is geweest bewijzen de omstandigheden waar Frankrijk zich mee geconfronteerd zag na 1945: een totaal verwoest land, een afbroke-

lend koloniaal rijk dat het gewapenderhand probeerde te behouden, het inkapselen van Duitsland in de nieuw ontstane Europese machtsorde en het beteugelen van de interne verdeeldheid in de Franse politiek. Daar kwam nog bij dat binnen het NAVO-bondgenootschap de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk al gauw de offensieve rol op de open zee voor zichzelf opeisten, daarbij het aandeel van de overige NAVO-marines reducerend tot escortetaken, mijnenbestrijding en kustverdediging. Bovendien kwam de voornaamste bedreiging nu over land: een mogelijke Sovjet-invasie van Centraal- en West-Europa. De potentiële inzet van nucleaire wapens in een dergelijk geval liet ook nog eens twijfel rijzen over het nut van de opbouw van conventionele strijdkrachten, inclusief die ter zee. Immers, de confrontatie kon dan wel eens in dagen, zo niet uren, beslist zijn, lang voordat land- en zeestrijdkrachten het pleit zouden kunnen beslechten.

De vloot na 1940

Canuel leidt de lezer in een achttal hoofdstukken chronologisch langs de belangrijkste gebeurtenissen en verwickelingen omtrent de Franse marine vanuit het perspectief van

het marinebeleid en de daaruit voortvloeiende strategie. Startpunt van het narratief zijn de dramatische gebeurtenissen van juni 1940. De Franse nederlaag leidt tot het ontstaan van twee kampen: de Vrije Fransen onder leiding van Charles de Gaulle en het Vichy-regime geleid door maarschalk Pétain. De eersten strijden direct mee met de geallieerden. Vichy-Frankrijk probeert zich afzijdig te houden, maar is in de praktijk niet meer dan een Duitse vazalstaat. In deze machtsconstellatie speelt de Franse vloot, op dat moment de vierde vloot in de wereld, onder bevel van Vichy-admiraal François Darlan, gelijk een prominente rol. Het was immers het enige machtsinstrument dat de Fransen na de nederlaag van het leger nog restte. Daarmee was het een belangrijk onderhandelingsfiche: zowel de geallieerden als de Duitsers probeerden de vloot aan hun kant te krijgen of op zijn minst te zorgen dat deze niet in handen van de tegenpartij viel. De Franse vloot onderging uiteindelijk een wreed lot: het merendeel bleef trouw aan Vichy en werd door geallieerde aanvallen buiten gevecht gesteld (de aanval op Mers-el-Kébir, 1940) of door eigen handelen tot zinken gebracht (Toulon, 1942 om overname door de Duitsers te voorkomen). Niettemin wist De Gaulle met het restant (aangevuld met Vichy-eenheden nadat Darlan in 1942 van kamp wisselde) deel te nemen aan geallieerde zijde. De Britten en Amerikanen ondersteunden de Franse vloot logistiek en materieel steeds meer naarmate de oorlog vorderde.

Canuel geeft een kort en duidelijk overzicht van de verrichtingen van de Franse vloot gedurende de oorlog. Op tactisch niveau presteerde deze uitstekend, maar had slechts beper-

kte invloed op het strategische niveau van de geallieerde oorlogvoering en de Franse belangen daarin. De Franse zeestrijdkrachten werden vooral voor secundaire missies of in strijdtonelen van secundair belang ingezet. Nochtans kwam nog tijdens de oorlog onder admiraal André Lemonnier een visie op een krachtige naoorlogse vloot tot stand. Die zou Frankrijk in staat moeten stellen de geallieerde strategie in de slotfase van de Tweede Wereldoorlog te beïnvloeden, maar bovenal Frankrijks positie in een onzekere naoorlogse wereld moeten verstevigen. Toen na de capitulatie van Japan de Amerikanen en Britten de militaire hulp onder de *Lend-Lease Act* stopzetten, stond Frankrijk er weer alleen voor.

Noodzakelijke vernieuwing

Niettemin zette Lemonnier de plannen voor de noodzakelijke vlootvernieuwing door. Het Franse materieel was immers een hetero-geen samenraapsel van eigen, Britse en Amerikaanse schepen, aangevuld met buitgemaakte Duitse en Italiaanse eenheden. Bovendien was het opgevaaren. De nieuwe vloot moest in staat zijn zonder hulp van buitenaf Frankrijk en zijn koloniale rijk te verdedigen door middel van verschillende *task forces*, gecentreerd rondom een vliegekampschip en een slagschip met voldoende logistieke ondersteuning om waar ook ter wereld onder eigen bevel en autonoom te kunnen optreden (zie hier overigens een opvallende overeenkomst met het ‘vier smaldelen-plan’ van de Koninklijke Marine van vlak na de oorlog). Daarnaast zouden er

verschillende taakgroepen uitgerust met lichte vliegekampschepen en andere escortevaartuigen moeten komen om een nieuwe slag op de Atlantische Oceaan te kunnen voeren. Tot slot was er gelet op de *brown water*-operaties in Europa en Azië behoefte aan een mix van amfibische schepen, snelle motor-torpedoboten, kustonderzeeboten en mijnenvegers (blz. 118-119). Die vloot kwam er uiteindelijk niet. Sterker nog, na de oorlog concentreerde Frankrijk zich in Europa op een verdediging langs de Rijn, de welhaast klassieke reflex van een continentale mogendheid met maritieme ambities. De economische beperkingen en het voeren van twee kostbare dekolonisatieoorlogen (Indochina en Algerije) lieten weinig ruimte voor vlootvernieuwing. De ervaringen opgedaan in Indochina, tijdens de Korea-Oorlog en de Suez-crisis leidden echter tot een herwaardering van *sea power* in Frankrijk (blz. 191). Zo werd de basis gelegd voor de opbouw van een blue water-vloot in de jaren daarna, die in staat was de Franse belangen te behartigen en tegelijkertijd een rol van betekenis in het NAVO-bondgenootschap te spelen. Grote rem op de ontwikkeling van die blue water-vloot was echter De Gaulles besluit om een maritieme component aan de force de frappe toe te voegen. Dat gezamenlijke kostenplaatje ging Frankrijks financiële mogelijkheden te boven.

Continuïteit

Canuel ziet in de wederopstanding van de Franse sea power een

opvallende continuïteit in de periode vanaf 1940 tot begin jaren zestig: het volgen van een onafhankelijk marinebeleid binnen een bondgenootschappelijk strategie (blz. 8). Hiermee poogt de auteur het standaardbeeld van een marginale rol van de Franse vloot tijdens de Tweede Wereldoorlog, de politieke instabiliteit en onbekwaamheid van de regeringen van de Vierde Republiek (1946-1958) en de redding aan de hand van de teruggekeerde De Gaulle in 1958 te doorbreken. Hij doet dat door de naoorlogse periode over een langere tijd te bekijken in plaats van, zoals eerdere auteurs deden, deze periode in blokken onder te verdelen. Daarnaast kijkt Canuel specifiek naar de totstandkoming van het Franse marinebeleid en marinestrategie, daar waar de meeste werken over dit onderwerp zich hetzij tot technische, tactische of operationele aangelegenheden beperken of zich concentreren op de verhouding tussen het marinebeleid en de beschikbare financiële middelen. Hiermee is het boek van Canuel een welkome aanvulling in de literatuur over de naoorlogse Franse marine, zeker gelet op het feit dat eerdere studies alleen in de Franse taal zijn verschenen (Quérel en Masson). Canuels vlotte pen en het vermijden van zijpaden zorgen bovendien voor een prettig leesbaar en bondig boek. Al met al een aanrader. ■

Erik Meijer, promovendus Universiteit van Amsterdam

Iets over de lessen van de Falklandoorlog



Sea Harriers van de Britse marine tijdens de Falklandoorlog

In een geacht tijdschrift vonden wij, eenigen tijd geleden, een voorbeeld, hoe de Engelsche regering bestendig voortgaat, met die volharding en omzigtigheid, waarvoor zij bekend is, in het gebruik maken van den vrede, tot het volmaken der lyn van hare vastigheden, welke den geheelen aardbol omgeeft.¹

Op die manier beschreef de *Militaire Spectator* in 1841 de Engelse militaire activiteiten op ver van het moederland gelegen eilanden, waaronder de Falklands. Op 2 april 1982 bezette Argentinië de Falklands en zag het kleine contingent Britse mariniers dat daar gelegerd was zich gedwongen tot overgave. Half juni hadden de Britten met lucht-, land- en marineoperaties de Falklands en South Georgia heroverd.

King's College London wijdde onlangs een seminar aan de lessen van de Falklandoorlog, maar in de *Militaire Spectator* werd al veel eerder teruggekeken. Zo schreven Ikol G. van Empelen, majoor Th.H.C. Pollaert en majoor O.P. van Wiggen dat het Britse optreden had aangetoond dat 'factoren als professionaliteit, moreel en fysieke gesteldheid van doorslaggevend belang' waren geweest. 'Bovendien getuigde het optreden van commandanten in alle geledingen van inspirerend leiderschap, kameraadschap en vakkennis. Deze aspecten krijgen naar onze mening binnen de Nederlandse infanterie te weinig aandacht.'²

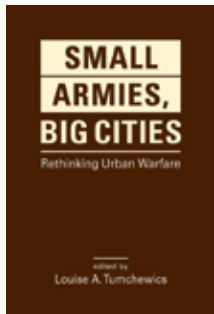
Volgens kolonel A.C. Tjepkema profiteerden de Britten enorm van de betere joint-samenwerking die al voor de crisis was ingericht: 'Zo waren de verbindingssystemen en de bijbehorende operationele procedures op elkaar afgestemd, wat een geïntegreerde bevelvoering tijdens de operatie in het zuidelijk deel van de Atlantische Oceaan mogelijk maakte. Ook werd een opleiding voor het kolonelsniveau joint opgezet.'³ ■

1 'Iets over het bevestigen van het eiland Ascension', *Militaire Spectator* 10 (1841) 265. Zie: <https://www.militairespectator.nl/sites/default/files/bestanden/uitgaven/1841/1841-0264-01-0076.PDF>.

2 G. van Empelen, Th.H.C. Pollaert en O.P. van Wiggen, 'Een lans voor de infanterie', *Militaire Spectator* 161 (1992) (10) 465.

3 A.C. Tjepkema, 'Een Nederlands 'joint' hoofdkwartier?', *Militaire Spectator* 167 (1998) (7) 349.

SIGNALERINGEN



Small Armies, Big Cities

Rethinking Urban Warfare
Door Louise A. Tumchewics (red.)
Boulder (Lynne Rienner) 2022
352 blz.
ISBN 9781955955307
€ 50,-

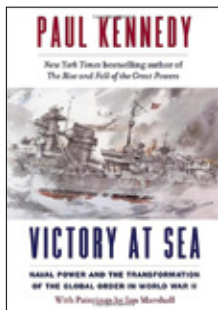
Waarom vinden er nog steeds militaire operaties plaats in steden, hoewel algemeen wordt gezegd dat dat een terrein is dat vermeden moet worden? Die vraag staat centraal in de bundel *Small Armies, Big Cities* onder redactie van Louise Tumchewics, senior research fellow bij het Centre for Historical Analysis and Conflict Research van de Britse landstrijdkrachten. De bundel bouwt voort op de eerdere speciale Britse studie *Urban Operations* en behandelt meerdere aspecten van stedelijke oorlogvoering, waaronder de inzet van drones, operationele voordelen en beperkingen, CIMIC, manoeuvre, demografie, beïnvloedingsoperaties en belangrijke slagen uit de geschiedenis waarin steden een cruciale rol speelden.



Aftermath

Door Steffi Reimers
Bergen (eigen beheer) 2022
118 blz.
€ 45,-
Te bestellen via: www.steffireimers.com

Fotograaf Steffi Reimers (1995) bezocht in 2020 voor het eerst Bosnië en Herzegovina. Zij verbaasde zich er over dat er tijdens geschiedenislessen op school nooit iets was gezegd over de Joegoslavische burgeroorlog. Zij reisde meerdere keren naar Srebrenica en de omliggende gebieden en legde haar indrukken vast in het fotoboek *Aftermath*. Zij sprak onder meer met een teruggekeerde Dutchbat-veteraan en merkte ter plaatse dat de spanning tussen de verschillende bevolkingsgroepen nog steeds enorm is. Reimers ziet in Srebrenica een symbool van lijden, maar ook van gemiste kansen voor vernieuwing van het leven en de economie.



Victory at Sea

Naval Power and the Transformation of the Global Order in World War II
Door Paul Kennedy
New Haven (Yale University Press) 2022
544 blz.
ISBN 9780300219173
€ 37,50

De historicus Paul Kennedy kijkt in *Victory at Sea* naar de invloed die marineoperaties in de Tweede Wereldoorlog hebben gehad op de ontwikkeling van de wereldorde in die tijd. Kennedy analyseert de bewegingen van marines uit zes landen: de VS, Groot-Brittannië, Frankrijk, Duitsland, Italië en Japan. Naast de grote zeeslagen en de ondergang van de marines van de As-mogendheden komen konvooien, amfibische landingen en beschietingen van landdoelen aan de orde. Kennedy concludeert dat de inzet van marines voor een groot deel bepalend is geweest voor de herschikking van de rangorde tussen landen, waarbij de VS uiteindelijk opkwam als economische en militaire wereldmacht.



Russia in Africa

Resurgent Great Power or Bellicose Pretender?
Door Samuel Ramani
Londen (Hurst) 2022
320 blz.
ISBN 9781787738702
€ 53,-

Welke politiek heeft Rusland de afgelopen dertig jaar gevoerd ten opzichte van Afrika en hoe heeft dat geleid tot de uitbreiding van de invloed van Moskou op dat continent? Samuel Ramani probeert die vraag te beantwoorden in zijn boek *Russia in Africa*. Ramani noemt de Rusland-Afrika Top van 2019 illustratief, omdat de regering-Poetin daarmee liet zien warme banden te onderhouden met veel Afrikaanse landen. Voor de buitenwereld staan handel, handel en diplomatie centraal, maar op de achtergrond verleent Moskou volgens Ramani ook militaire bijstand, beïnvloedt Rusland verkiezingscampagnes en worden er dubieuze energie- en mijnbouwovereenkomsten gesloten met autoritaire Afrikaanse regimes.

