

Polemiek over het ‘persistent conflict’

‘The Bully versus the Phoenix’

Is het plicht van de westerse wereld om in te grijpen bij zogeheten ‘falende staten’ en hen te helpen? Zo ja, hoe moet dat dan en wat is de rol van Defensie daarbij? Bij de benadering van dit probleem zijn er twee stromingen. De eerste is die van een geïntegreerde aanpak om de falende staat de kans te geven zijn eigen weg te vinden. Militairen ondersteunen daarbij en scheppen voorwaarden. De tweede is die waarbij een dergelijke staat, min of meer gedwongen, in een westers patroon van democratie en recht wordt geplaatst. Welke positie neemt Nederland eigenlijk in?

maj. mr. dr. B.M.J. Pijpers*

*To coerce a man is to deprive him of freedom – freedom from what?*¹

In oktober 2007 heeft de wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid (WRR) een document geschreven over de implementatie van de *Rule of Law* in landen na een gewapend conflict.²

Het WRR-rapport poneert in het voorwoord een motto van de Amerikaanse filosoof John Rawls met de strekking: is het in het belang dan wel de verantwoordelijkheid van de *society of decent states* om zwaar belaste of illegale staten binnen te halen bij de *society of decent states*?

Een welhaast retorische vraag. Welhaast, omdat zowel ‘ja’ als ‘nee’ vanzelfsprekend zijn.

Een polemiek is geboren.

Een korte achtergrond bij John Rawls. Rawls pleit voor een moderne, rechtvaardige en democratische maatschappij waarin de waarden ‘vrijheid’ en ‘gelijkheid’ samen kunnen gaan. Hij probeert daarmee een alternatief te bieden voor het utilitarisme. Volgens deze stroming dient het maximale nut voor een maximaal aantal mensen behaald te worden, waarbij niet iederéén tevreden gesteld kan worden maar de grootste gemene deler wel. Rawls stelt dat we ervan uit moeten gaan dat ieder afzonderlijk individu gelijke kansen moet krijgen. Als het individu deze kansen vervolgens onbenut laat, zal hij in zijn situatie moeten berusten. Dit doortrekkend naar de mondiale samenleving kunnen we ons afvragen of we landen als Afghanistan en Irak ook gelijke kansen moeten geven, ongeacht hoe ze die invullen; of dat we ze omvormen tot *decent states*, naar ons rolpatroon, en ten gunste van het mondiale nut.

* De auteur is werkzaam bij de afdeling Bestuursondersteuning van het Commando Landstrijdkrachten (CLAS). Hij schreef dit artikel op persoonlijke titel en dankt kolonel Martin Wijnen, hoofd CLAS Bestuursondersteuning en majoor Niels Hoogsteder, staf-officier CLAS Bestuursondersteuning, voor hun constructieve tekstuale en inhoudelijke commentaar.

1 Berlin, Isaiah, *Two concepts of liberty*, Inaugurele rede Universiteit van Oxford, 31 oktober 1958. De rede ging over het concept van positieve en negatieve vrijheid, waarbij ‘negatieve vrijheid’ begrensd wordt door de vrijheid van de ander.

2 WRR: *From War to the Rule of Law*, Een Verkenning, 2007, door prof. dr. ir. J.J.C. Voorhoeve.

In dit artikel wil ik ingaan op de militaire rol binnen deze polemiek over *nation-building*, namelijk er voor te zorgen dat 'afvallige' landen weer 'op de rit' komen. De twee kampen hierin zijn: alle *rogue and failed nations* moeten – met militaire hulp – in een westers sjabloon worden geduwd (de *bully-gedachte*) versus het idee dat afvallige staten met zichzelf in het reine moeten komen door eerst 'af te branden' en dan uit hun eigen as weer op te staan, ofwel: ze moeten op eigen kracht weer bovenkomen (de *phoenix-gedachte*).

FOTO U.S. ARMY, C. CASHOUR



Generaal George W. Casey Jr. draagt het commando over aan generaal David H. Petraeus, mei 2007

De basis van deze beschouwing vormt de briefing van Amerikaanse Chief of Staff of the Army (CSA) generaal Casey, gehouden bij het Brookings Institution te Washington, over het *persistent* (langdurig) *conflict*, zoals de strijd tegen het toenemende

extremisme door de VS wordt aangeduid.³ Het belang van deze briefing is dat de VS onderkennen dat ze met enkel militair optreden de strijd in Irak en Afghanistan blijkbaar niet kunnen beslechten.

De opbouw van dit artikel is als volgt. Ik begin met de essentie van de briefing van CSA Casey weer te geven, waarbij de boodschap is dat de Amerikaanse landmacht (*US Army*) uit balans is, en verwickeld in een *persistent conflict*. Aansluitend analyseer ik zijn briefing aan de hand van de *bully-* en de *phoenix-gedachte* en geef aan hoe Nederland hierin staat. Ik sluit af met een samenvattende conclusie.

Het kader: 'persistent conflict'

In zijn toespraak kijkt Casey naar de huidige status van de Amerikaanse landmacht en constateert dat de Amerikaanse landmacht uit

FOTO U.S. MARINE CORPS, S.S. KELLER



Het conflict waarin de westerse wereld is verwickeld zal nog lang gaan duren...

balans is. Hij vervolgt met een doorkijk naar de nabije toekomst en komt tot de conclusie dat het conflict waarin de VS – en in zijn ogen de gehele westerse wereld – is verwickeld nog lang zal gaan duren, een *persistent conflict*. Hij sluit af met mogelijke oplossingen binnen de kaders van het *persistent conflict*.

Uit balans

De Amerikaanse CSA stelt dat de Amerikaanse landmacht uit balans is. Hij voert hier drie gronden voor aan: ten eerste is ze *overstretched* na zes jaar oorlogvoeren in Irak en Afghanistan.⁴ Hierbij benadrukt hij dat niet alleen *the force* maar ook *the families overstretched* zijn. Met klem zegt hij *out of balance* en niet *hollow* of *broken* zoals de CSA Meyer de Amerikaanse landmacht na de inzet in Vietnam betitelde. Wel geeft generaal Casey aan dat het na Vietnam tien jaar heeft geduurd om de Amerikaanse landmacht weer in vorm te krijgen.

3 CSA Casey definieert het *persistent conflict* zelf als: 'it's a period of protracted conflict among state, non-state and individual actors who are increasingly willing to use violence to accomplish their political and ideological ends'. Uit: 'Maintaining the quality in the force: a briefing by General George W. Casey, jr.' The Brookings Institution, 4 december 2007, Washington DC. Url: <http://www.brookings.edu/events/2007/1204casey.aspx>. In het verleden werd in deze context gesproken over de strijd tegen het terrorisme, *the global war on terror*, of *the long war*.

4 Deze *Global War on Terror* (GWOT) is na de Amerikaanse burgeroorlog en de oorlog in Vietnam de op twee-na-langste oorlog die de VS ooit heeft gevoerd. Het *persistent conflict* dient breder te worden gezien dan enkel de GWOT.

De Amerikaanse landmacht doet er momenteel dan ook veel aan om de gehele organisatie te *resetten* – met heel veel geld (50 mld \$). Casey geeft aan dat de Amerikaanse landmacht de huidige missies niet op deze wijze kan voortzetten: *we're deploying at unsustainable rates*. De militairen worden te lang ingezet, waardoor ze onvoldoende tijd hebben om te recupereren en om weer op te kunnen stomen naar een adequaat opleidingsniveau.⁵ De Amerikaanse landmacht wil, net als de Nederlandse krijgsmacht, in het gehele geweldsspectrum kunnen blijven optreden. Door de korte tijd tussen twee missies in kan een eenheid slechts missiegericht opleiden en niet meer generiek. Ook geeft Casey hierbij aan dat het materieel vijf maal sneller slijt dan gepland.

Ten tweede is de Amerikaanse landmacht bezig met een enorme reorganisatie en een aanpassing van het opleidings- en trainingsproces (*transformation*). Deze *transformation* draagt bij aan het feit dat de Amerikaanse landmacht uit balans is. Ten derde signaleert Casey dat de diverse ontwikkelingen zich opstapelen: een hoge uitzenddruk (veel uitzendingen maar ook van heel lange duur), reorganisaties, verplaatsingen en het sluiten van veel kazernes.

Vijf kenmerken

Casey beschrijft het *persistent conflict* als een langslpende confrontatie tussen statelijke, niet-statale actoren en individuen die in toe-

nemende mate bereid zijn om geweld te gebruiken om hun doel te bereiken. Om aan te geven hoe complex het *persistent conflict* is, geeft hij enkele verduidelijkingen.

- Bij de conventionele oorlog vecht een natiestaat tegen een andere natiestaat; maar tegenwoordig vecht een natiestaat vooral tegen niet-statale actoren en individuen. Volgens generaal Casey zijn deze *non-deterrable*, je kunt ze niet afschrikken, omdat ze geen waarde hechten aan zaken als economische groei, oorlogsrecht en mensenrechten.⁶
- Analoog aan Rupert Smith's boek *The Utility of Force* ziet Casey dat gevechten in toenemende mate plaatsvinden tussen bevolkingsgroepen in plaats van tussen regulier optredende staande legers van natiestaten.⁷
- Een overwinning in het *persistent conflict* kan niet enkel met militaire middelen worden verkregen. In de ogen van Casey is het leger in toenemende mate afhankelijk van *non military aspects of power*.
- De asymmetrie vertaalt hij als 'de vijand valt je aan daar waar je zwak bent'; niet zozeer militair zwak maar psychologisch zwak, of ethisch aan banden gelegd. Dit optreden is volgens generaal Casey te plaatsen binnen de reguliere conventionele oorlog, waardoor er enkel een verschuiving plaatsvindt naar asymmetrie.⁸
- De oorlog wordt uitgevochten tegen inheemse volkeren, ofwel: zij beheersen het terrein, de cultuur, omgeving, natuurlijke bronnen en machtsfactoren. De 'indringer' is altijd in het nadeel.

Afrondend stelt Casey de vraag hoe je leiders op kunt leiden die in deze omgeving kunnen opereren.

Naast de complexiteit van de eigen eenheid, de complexiteit van de vijand(elijke omgeving) zijn er ook nog de hoge – operationeel beperkende – ethische normen waarmee de jonge sergeanten en luitenanten moeten weten om te gaan.⁹

5 De periode dat de Amerikaanse militairen worden ingezet is momenteel vijftien maanden. Hun recuperatietijd is twaalf maanden. Ze zijn langer ingezet dan dat ze thuis zijn, wat een grote druk legt op de militair en zijn directe omgeving. Casey wil zo snel mogelijk terug naar een inzetduur van twaalf maanden.

6 Letterlijk zegt hij: 'If you figure out how to deter a non-state actor that doesn't have anything to hold hostage, I'm happy to listen to you.'

7 Smith, Sir Rupert, *The Utility of Force, The Art of War in the Modern World*, Penguin 2005. De essentie van zijn verhaal is dat a) de strijd wordt gevoerd tussen en met volkeren en niet meer op het klassieke strijdtoneel, b) de strijd geen tijdslimiet heeft en lijkt eindeloos te duren, c) we vechten niet om te winnen maar om onze strijdkracht te behouden en 'to create a condition' waarbinnen de militaire component zijn politieke opdracht kan uitvoeren, d) wapens en organisatie worden alternatief ingezet, niet waar ze in de tijd van industrialisatie voor bestemd waren, en e) de strijdende groeperingen zijn meestal *non-state actors*.

8 De vraag is of je hiermee de complexiteit van een asymmetrische, irreguliere strijd onder ogen ziet, en er dus adequaat op kunt inspelen.

9 De normen moeten wel gehandhaafd blijven omdat dit een bakermat is voor onze eigen beschaving en een overlevingsmechanisme voor de *junior leaders*, ook na de inzet tijdens een conflict.



'Een overwinning kan niet alleen met militaire middelen worden verkregen'

De oplossing

Om de Amerikaanse landmacht weer in balans te krijgen onderkent Casey vier oplossingsrichtingen. Ten eerste ziet hij een oplossing in de eerder genoemde *reset* van de Amerikaanse landmacht, maar hij is zich er terdege bewust van dat het belangrijkste kapitaal van Defensie de mensen zijn, die minder makkelijk te *resetten* zijn dan materieel. En als we een te hoge druk op de militair als mens (en zijn familie) leggen, dan stroomt vooral het middenkader leeg.¹⁰ In de Amerikaanse landmacht gebeurt dat nu ook.

Een pantservoertuig als de Stryker kan in twee maanden weer *battle ready* zijn maar het duurt acht tot tien jaar voordat een *senior sergeant* or *major* is 'aangemaakt'.¹¹ Ook geeft Casey aan dat er meer inspanningen moeten worden gestoken in de bescherming van materieel (voertuigen) en de opleiding van de militairen om beter gewapend te zijn in de asymmetrische strijd. Ten derde ziet hij een oplossing in de vrijgekomen budgetten die de Amerikaanse landmacht van het *US Congress* heeft gekre-

gen. En tot slot in de herinrichting van de Amerikaanse landmacht, zoals de omvorming van een divisiegericht naar een brigade taakgroepgericht leger, en het intensiever gebruiken van reservisten en reserve-eenheden.¹²

De analyse: 'nation-building'

Nation-building is het structureren van de bevolking of de bevolkingsgroepen, zodat ze samen het staatsgezag op zich kunnen nemen, op een manier die op de lange termijn succesvol is.¹³ In westerse termen wordt dit veelal

10 Militairen in de rang van sergeant en sergeant-majoor; kapitein en majoor.

11 Een Stryker is een gepansterd voertuig op acht wielen. De Amerikaanse landmacht heeft zeven zogeheten *Stryker Brigade Combat Teams*.

12 De Amerikaanse landmacht heeft reguliere reserve-eenheden (*Army Reserve*) en daarnaast ook de *National Guard*.

13 Aldus Michael Ignatieff, in *Empire Lite, Nation-building in Bosnia, Kosovo and Afghanistan*, Vintage 2003, p. 77 e.v. Ignatieff, inmiddels Canadees parlamentslid, geeft in dit hoofdstuk aan dat *nation-building* door westerse mogendheden – met name de VS – een vorm van neokolonialisme is; het is imperialisme onder het mom van het handhaven van de mensenrechten. Maar zijn boek heet *empire lite* omdat het geen volledig imperialisme is, want de 'koloniale' staten hebben uiteindelijk wel de lusten – een nieuwe westerse afzetmarkt of economische bron van olie – maar niet de lasten van het besturen van het land.

ingekapseld in een democratisch bestel: een wereld waar de macht is aan de meerderheid maar waarbij de wensen en belangen van de minderheid zijn gewaarborgd, en waarbij het mandaat van meerderheid periodiek tegen het licht moet worden gehouden – verkiezingen.

Maar, zoals Churchill al zei:

It has been said that democracy is the worst form of government except all the others that have been tried

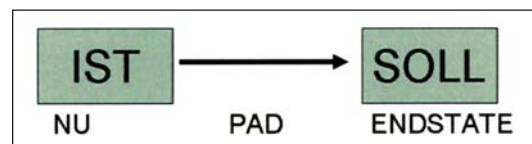
Ofwel: het is niet gezegd dat een democratisch bestel, inhoudende een *Rule of Law* (rechtsorde) altijd het beste is voor bevolkingsgroepen in een staatsomgeving.

Een rechtsorde of *Rule of Law* is een geheel van ideeën omtrent het verankeren van grondwettelijke tradities, mensenrechten en het geloof dat een stelsel aan gemeenschappelijk afgesproken rechten en plichten prevaleert boven alle andere zienswijzen.¹⁴ Van belang is dat niemand boven de wet staat, ook de politie en de regering niet, anders is er sprake van *Rule by Law*, aldus het eerder genoemde WRR-rapport. Dit WRR-rapport geeft in vogelvlucht de *peace-supporting* operaties aan van de internationale wereld en richt zich op de overgangsfase van de gevechten – (*re-*)*establishment of order* – naar het opbouwen van een *Rule of Law*.

Niemand zal zeggen dat *nation-building* gemakkelijk is, en waarschijnlijk is er ook geen feilloze oplossing. Een idee hebben over hoe *nation-building* of staatsvorming tot stand komt is een gezond uitgangspunt – zoals ook het document Wereldwijd Dienstbaar¹⁵ aangeeft, maar gewaakt moet worden dat we onze ogen sluiten voor ongewenste neveneffecten. We moeten tijdig kunnen en willen bijsturen of zelfs teruggaan naar de tekentafel. Om deze analyse, deze tekentafel, uit te bouwen geef ik een vereenvoudigde weergave van de militair-strategische opzet van de (geallieerde) strijd tegen het extremisme, zoals we die onder vinden in Irak en Afghanistan. We hebben een huidige situatie (nu) waar de meeste landen hetzelfde over zullen denken; deze situatie wordt vaak in VN-resoluties verwoord.

Dan is er een situatie waar we uit willen komen (*endstate*). Deze verschilt tussen groepen landen, zelfs binnen de alliantie. En tot slot de weg van het nu naar de *endstate*. Ook hierover zijn de meningen verdeeld.¹⁶ De weg van het nu naar de *endstate* kan in twee uitersten worden weergegeven.

Figuur 1



De 'bully'-gedachte

Dit uiteinde van het polemische schema veronderstelt dat er voor afvallige landen maar één goede oplossing is, namelijk dat deze een democratische rechtsstaat moeten worden, net als de VS en de West-Europese landen. In de *bully*-gedachte is de *endstate* een opgebouwd land als rechtsstaat. En als het doel – een *Rule of Law* invoeren – helder is, moeten we zo snel mogelijk van *ist* naar *soll* geraken, zonder omweg: *nation-building* door het opleggen van ons bestel.

In een conventionele strijd – tussen staten – kan een conflict in fasen worden onderverdeeld, waarbij *nation-building* in de latere fase is opge-

14 Dit los van de discussie of rechtsorde dan wel 'heerschappij van het recht' een goede vertaling is van *Rule of Law*, hetgeen samenhangt met de keuze voor een juridische invulling van de term of een politieke.

15 'Steun aan staatsvorming is vrijwel zonder uitzondering de belangrijkste opgave van de interventie en daarbij zijn ten minste vier aspecten van groot belang. Ten eerste moeten stabiliteit en veiligheid worden bewerkstelligd, ten tweede moet een begin van een rechtsorde (*rule of law*) worden gevestigd, ten derde moet het geweldsmonopolie van krijgsmacht en politie worden gevestigd of hersteld, en ten vierde moet de sociaal-economische ontwikkeling op gang worden gebracht of gaande worden gehouden.' *Wereldwijd Dienstbaar*, MinDef, 18 september 2007, p. 11.

16 Zo hanteert de Amerikaanse minister van Defensie Gates tijdens de Afghanistan-bijeenkomst van de NAVO in München op 10 februari, woorden als *NATO-survival at stake in Afghanistan*, en waarschuwt hij dat *disputes could split NATO into 'two-tier' alliance*. Niet enkel de presentie van troepen is een item in Afghanistan maar ook de wijze van optreden, het (nationale) mandaat – de zogeheten *caveats* – spelen hier een rol.



'De Amerikaanse landmacht lijkt een adept van de bully-gedachte'

nomen. In deze fasering, die ook de VN en het WRR-rapport hanteren,¹⁷ is het pad tussen de *ist* en de *soll* duidelijk omkaderd.

Conventioneel optreden moet bezien worden vanuit een realistisch perspectief. Het realisme is een zienswijze in de internationale betrekkingen met als elementen: soevereine staten zijn de enige deelnemers aan het internationale verkeer; omdat er geen hogere macht is dan de soevereine staat is deze laatste op zichzelf aangewezen. Voor hun veiligheid creëren ze allianties met andere soevereine staten. Deze allianties wekken een gevoel van onveiligheid bij andere staten en/of allianties, die zich zullen gaan bewapenen. Het veiligheidsdilemma is geboren. De NAVO en haar verdrag, maar ook de VN, zijn een duidelijk product van deze zienswijze.¹⁸

Maar de werkelijkheid is weerbarstig en het denken in fasen – en zeker de conventionele strijd – is dan ook niet meer van deze tijd. Rupert Smith geeft aan dat zijn politieke heren meedelen wat de begin- en eindstatus is, en dat het zijn taak is om in een lineair proces met militaire middelen van *ist* naar *soll* te gaan. Ook in het WRR-rapport manifesteert het 'oude denken' zich. Ten eerste pretendeert het rapport enkel de laatste fase – van *nation-building* – te beschrijven.¹⁹ Maar gaandeweg zijn de auteurs

17 Denk aan het Brahimi-rapport *of the agenda for peace*. In deze rapporten worden onder meer de fasen behandeld van *preventive diplomacy*, *peace-keeping*, *peace-enforcing* en van *peace-building*.

18 De NAVO en de VN zijn product van het realisme, terwijl deze stroming enkel staten als actoren erkent. De Neo-realisten – een stroming die onder Reagan populair werd – erkennen daarom ook internationale (interstatelijke) organen als actoren. Zie ook: Soetendorp, R.B. en A. van Staden (red.), *Internationale betrekkingen in perspectief*, Aula, 1987, p. 13 ev.

19 De fasering wordt ook duidelijk uit een zogeheten *indicative time line of optimal sequencing* waarin de acties in de fasen *end of combat*, *stabilization* en *reform* chronologisch worden beschreven. Het WRR-rapport benoemt de *nation-building* niet, maar de onderliggende elementen komen wel overeen.

van het rapport ook verplicht om *preventive diplomacy* en *peace-enforcing* te bespreken omdat deze fasen hand in hand gaan, iets wat in militaire termen de *three block warfare* wordt genoemd.

Een tweede kenmerk van 'oud denken' is dat het WRR-rapport zich niet afvraagt of de *Rule of Law* een goede oplossing is voor landen als Haïti, Irak, Somalië of Afghanistan, maar hoe de *Rule of Law* in die landen kan worden opgelegd. En dat terwijl de *Rule of Law* het eindpunt moet zijn van een democratiseringsproces in een land, en niet het startpunt.

Ook de Amerikaanse landmacht, bij monde van generaal Casey, lijkt een adept van de *bully*-gedachte. En ondanks dat Casey tussen de regels door aangeeft dat de Amerikaanse landmacht erachter komt dat de strijd in Irak en Afghanistan niet met conventioneel optreden opgelost kan worden, kan ze niet loskomen van een relatief conventionele wijze van optreden. Dit vooral waar het gaat over samenwerken met functionaliteiten buiten het militaire zoals economie, antropologie, bestuursvernieuwing en culturele ontwikkeling.²⁰

Deze samenwerking wordt niet geïntegreerd en zal op een hoger stafniveau moeten worden gecoördineerd, zodat de Amerikaanse landmacht haar reguliere taak kan blijven uitvoeren. Ook de gefaseerdheid in het gevecht, waarbij eerst een *establishment of order* moet worden bewerkstelligd waarna zo snel mogelijk

een *Rule of Law* moet worden ingevoerd, een *Rule of Law* zoals in het WRR-rapport weergegeven.²¹

De *ist* en de *soll* zijn voor Casey duidelijk omschreven, en zijn taak als militair commandant is om de weg ertussen zo kort mogelijk te houden, met als doel: waarborgen van stabiliteit en veiligheid ofwel *creating the condition* zoals Rupert Smith het noemt. Hierbij is de *Rule of Law* de *endstate* en de *establishment of order* het militaire gedeelte van het te bewandelen pad.

De 'phoenix'-gedachte

Met het beschrijven van de *bully*-gedachte wordt niet gesteld dat het installeren van een *Rule of Law* – of *nation-building* in het algemeen – slecht is. Integendeel, het is het systeem waaronder wij leven. Maar een besturingssysteem voor een land, zoals een *Rule of Law*, moet wel passen bij dat land, als er al een systeem bij het land past.²²



Phoenix

FOTO OHIO STATE UNIVERSITY LIBRARIES

'Nation-building' of staatsvorming is een omstreden begrip omdat het uitgaat van het samensmelten van het volk binnen een staatsbestel, en blijkt geeft van een typisch realistische kijk op de wereld. Ignatieff stelt dat: 'nation-building is the kind of imperialism you get in a human rights era, a time when great powers believe simultaneously in the right of small nations to govern themselves and in their own right to rule the world'.²³

Het huidige militaire optreden in landen als Irak en Afghanistan mag niet worden gevat in de ouderwetse *templates*. Een operationeel

20 Von Clausewitz zei het al: oorlog is het voeren van politiek met andere middelen. Defensie is een instrument van de politiek. En voor de opbouw van Afghanistan of de strijd tegen het terrorisme in Afghanistan zet de politiek meerdere instrumenten in; één daarvan is Defensie. Het samenwerken van de verschillende functionaliteiten wordt wel de *comprehensive approach* genoemd en, in afgeleide vorm, de 3D-benadering (*development, diplomacy en defense*).

21 Zoals justitiële hervorming, inrichten van politie en politieel systeem, hervorming van de veiligheidssector en oorlogstribunalen.

22 John Rawls heeft het dan over *justice as fairness*, ofwel rechtvaardigheid als billijkheid. Hiermee geeft hij aan dat rechtvaardigheid – zoals in een democratisch bestel vereist – geen objectief feit is. Als een volk bepaalde afspraken onderling heeft, die allen 'fair' vinden, dan is dat een mate van rechtvaardigheid, hoe vreemd wij die ook vinden. Dit zou in een westers systeem, of onder een *Rule of Law* nooit werken omdat deze uitgaat van mensenrechten waarin wel objectief geformuleerde rechten en plichten zijn.

23 Ignatieff, Michael, *Empire Lite, Nation-building in Bosnia, Kosovo and Afghanistan*, Vintage 2003, p. 106.

raamwerk van diepe, nabije en achtergebieds-operaties mag in ons denken een rol spelen, maar mag geen allesbepalende factor worden wanneer onze tegenstander geen klassieke militaire opleiding heeft gehad en dus anders denkt.

De *Landmacht Doctrine Publicatie* (LDP) IIC is al in 2003 uitgegeven,²⁴ maar de gedachtelijnen in dit boekwerk zijn nog courant, zeker als het gaat om het beschrijven van de wijze waarop we de nieuwe generatie operaties kunnen verklaren. Waarbij niet gezegd is dat Nederland de *phoenix*-gedachte aanhangt. Zonder de LDP IIC te willen samenvatten, licht ik enkele kenmerken eruit, namelijk de oorsprong, het leiderschap, de organisatie en de tijd. Elementen die Casey in zijn rede complicerende factoren noemt bij het *persistent conflict*.

- Asymmetrische strijdende groeperingen of opstandelingen geloven dat hun zaak de juiste is (*just cause*). In het *just cause*-principe zit een waarde-element dat eruit bestaat dat de *cause* van de één prevaleert boven de *cause* van de ander. Dit levert een dilemma op. Wij achten ons immer gerechtigd om in te grijpen in een conflict waar ook ter wereld als de mensenrechten op grove wijze worden geschonden. Dat is ons hoogste doel, onze *just cause*, maar dat is geen mondiaal gedragen doel. We hebben te maken met verschillende paletten aan ethische normen.
- Leiderschap is een essentieel onderdeel van een gewapend conflict, waarbij wij geloven in metafysische leiders. Zo heeft 'de regering' opperbevel over het leger. In veel andere landen is leiderschap gekoppeld aan een mens. Valt deze weg, dan valt het leiderschap weg. Het leiderschap valt echter niet weg als we de strijdende partij afschrikken of economisch onder druk zetten.
- Door hun gedrevenheid, hun leiders en het steevaste geloof in de goede zaak zullen opstandelingen een strijd heel erg lang kunnen volhouden omdat het gaat om het bestaansrecht van hun volk, cultuur en niet een geconstrueerd 'staatsbestel'. Ook de factor tijd

is in hun voordeel en daar kunnen ze hun organisatie op aanpassen, als ze al een vaste organisatie hebben. Want ook dat is een westers sjabloon.

Deze elementen uit de LDP IIC geven aan dat strijd tegen irreguliere tegenstanders per definitie een langdurige (*persistent*) strijd gaat worden die niet met militaire middelen gewonnen kan worden. De insteek moet ook niet zijn dat – zoals generaal Casey aangeeft – een militaire operatie plaatsvindt die 'te kampen heeft' met complicerende factoren als 'zakendoen met niet-militaire partijen, of inheemse volkeren'. Het idee is juist dat dit inherent is aan de hedendaagse strijd. Een geïntegreerde politieke aanpak waarbij de militaire component in een – niet lineaire – ondersteunende rol zit.

In de *phoenix*-gedachte ligt daarom veel meer nadruk op het te bewandelen pad zelf. Gedurende onze missie in Afghanistan zullen we de mensen kansen moeten bieden in de zin van werkgelegenheid, een zinvol bestaan, scholing, of andere zaken die zij belangrijk vinden. Het militaire element wordt hierbij ondergeschikt aan ontwikkelings- en het diplomatieke werk.

In de *phoenix*-gedachte wordt gekeken naar 'wat heeft het land nodig, en wat wil het zelf'. Op zich kennen we de behoeften en de structuren van het land wel. Afghanistan heeft een clanstructuur, een religieuze component, regionale tegenstellingen, etnische verschillen en ga zo maar door. De vraag is of een *Rule of Law* een geünificeerde natiestaat van deze mix aan mensen kan maken.

De *endstate* is in de *phoenix*-gedachte dus lastig te bepalen en zal pas gaandeweg duidelijk worden, analoog aan een oosterse spreuk dat een reis begint met de eerste stap. Die reis, het pad zelf, is bij de *phoenix*-gedachte veel belangrijker. Ergens op de reis kom je in een omgeving waarin je je thuis voelt en daar blijf je, dat is dan je *endstate*. Essentieel hierin is dat de

24 *Landmacht Doctrine Publicatie, Gevechtsoperaties tegen een irregulier optredende tegenstander* (LDP II – deel c), vastgesteld op 12 november 2003.

mensen in het land zélf bepalen wanneer ze deze *endstate* hebben bereikt en dat de rol van externe spelers enkel het creëren van kansen is, en niet het opleggen van hun wil.²⁵

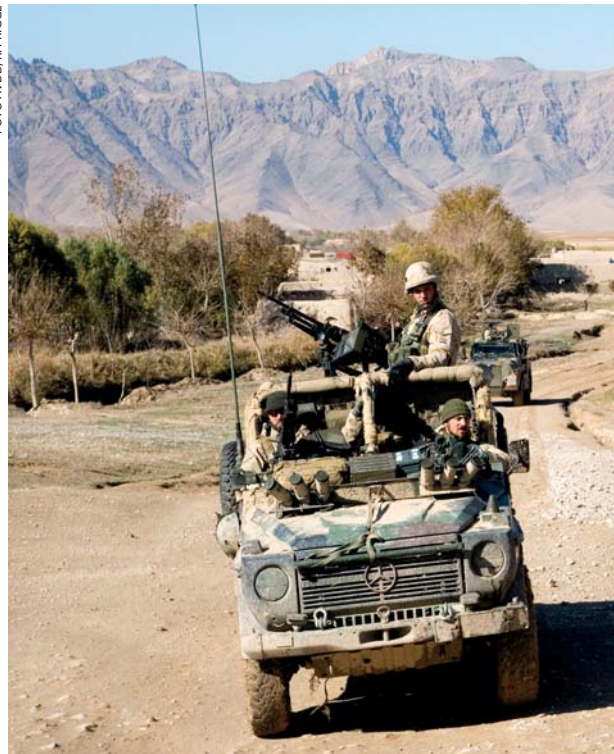
En waar staat Nederland?

We geloven formeel in de *Rule of Law* als *endstate*, in lijn met de NAVO-gedachte en de verdragen van Bonn. We benoemen dat in beleidsdocumenten als staatsvorming waarvan de *Rule of Law* deel uitmaakt. Het zijn dezelfde elementen die ook het WRR-rapport bezigt.

Waarin Nederland afwijkt van de NAVO-lijn is de interpretatie van de *endstate* en in het pad richting die *endstate*. Dit verschil in interpretatie tussen meerdere NAVO-leden over hoe de *endstate* nu moet worden geïnterpreteerd, wat de beste weg is, uit zich in toespelingen van minister van Defensie Gates in de *LA Times* van 16 januari jl. dat de landen in het zuiden van Afghanistan niet zijn opgevoed om *counter insurgency* operaties uit te voeren. Of minister Gates nu verkeerd geciteerd is, of de citaten zijn uit hun verband gehaald, verhuult niet dat deze irritatie vaker de kop op steekt, zowel bij hem tijdens de recente NAVO-Top in Litouwen, als in de media.²⁶

Voormalig NAVO-ambassadeur Evers geeft aan dat de verschillende landen niet in de pas lopen op weg naar de *endstate*. De Verenigde Staten lopen soms ver voorop, zeker als het gaat om de opleiding van de Afghaanse politie en het

FOTO AVDD, R. FRIGGE



En waar staat Nederland?

leger. Maar hun hardhandige wijze van optreden zet ook kwaad bloed, wat hun reputatie geen goed doet en ook de Afghanen onwelwillend maakt.²⁷

Nederland zoek de gulden middenweg, een *Rule of Law* die van onderop kan beginnen, waarbij militairen de randvoorwaarden scheppen voor het politieke proces van staatsvorming. Maar Nederland realiseert zich dat zijn westerse normen niet altijd welkom zijn.²⁸ Een lastig parket. Want als je weet dat de weg naar de *endstate* nog heel erg lang kan zijn – staatsvorming is immers de weg van de lange adem²⁹ – dan ben je minder snel genegen om extra militaire capaciteiten in te zetten.

Want net als in de Amerikaanse landmacht slijt het Nederlandse materieel hard in Afghanistan. Maar ook het personeel ‘slijt’. Door een te hoge uitzenddruk kan ook in Nederland de uitstroom aan middenkader ongewoon hoog gaan worden. En het opleiden en vormen van sergeant-majors en majors duurt in Neder-

25 In *NRC Handelsblad* van 19 januari jl. heeft J.A.A. van Doorn het over de ‘neokoloniale ambities’ van de westerse mogendheden in Afghanistan. Door deze ambitie zijn we in een soort fuik terechtgekomen. Aan de ene kant proberen wij ons systeem aan de Afghanen op te leggen, maar de manier waarop we dat doen wekt zoveel weerstand dat de Afghanen zich tegen ons gaan keren waardoor wij hen weer niet kunnen helpen.

26 Gates geeft in Litouwen op de NAVO-top aan dat er een tweespalt gaat ontstaan binnen de NAVO tussen de landen die vechten en de landen die aan de zijlijn staan. Gates geeft hiermee geen kritiek op Nederland of Canada maar laat wel blijken dat hij niet gecharmeerd is van de verschillende interpretaties die binnen de NAVO bestaan over hoe de gevechten in (Irak en) Afghanistan gevoerd moeten worden.

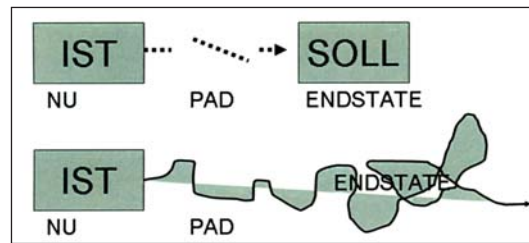
27 D. Evers in *NRC Handelsblad* 19 januari jl. en 5 februari jl. tijdens een lezing van de KVBK.

28 ‘In het kader van staatsvorming is het van belang dat militairen zo veel mogelijk ten dienste van lokale autoriteiten opereren. Dit kan tot spanningen leiden als deze autoriteiten niet de (democratische) normen en waarden hanteren die westerse landen gewoon zijn.’ *Wereldwijd Dienstbaar*, MinDef, 18 september 2007, p. 11.

29 *Wereldwijd Dienstbaar*, p. 12; en het idee dat de strijd tegen het terrorisme/extremisme een *persistent conflict* is.



Figuur 2



In de *phoenix*-gedachte ligt de nadruk veel meer op het te bewandelen pad zelf, terwijl de *endstate* niet geheel helder is. Het geven van kansen aan de lokale bevolking moet voorop staan, zodat ze vanuit deze positie hun eigen *endstate* kunnen bepalen. De militaire rol is ondergeschikt aan civiele, bestuurlijke en diplomatieke actoren.

In de briefing van generaal Casey geeft hij – dan wel niet met zoveel woorden – aan dat de Amerikaanse landmacht moeilijk los kan komen van de conventionele wijze van optreden waarin militair optreden niet is geïntegreerd met andere disciplines als diplomatie, lokale belangen of cultuur maar slechts coördineert.

Nederland lijkt het pad van de *phoenix* te bewandelen. Maar aan de andere kant lijken we toch voor de *Rule of Law* als *endstate* te gaan. Hiermee komt Nederland uiteindelijk met zichzelf in de knoop omdat deze *endstate* niet door alle Afghanen wordt gedragen, maar enkel door hen die door het Westen in het zadel zijn gezet. Deze verschillende paden en ideeën over de *endstate* leiden tot onrust in de coalitie, niet zozeer op uitvoerend maar wel op politiek-strategisch niveau. De uitingen van minister van Defensie Gates spreken wat dat betreft boekdelen.

Terug naar de retoriek van de filosoof Rawls. Ons einddoel is nog niet bereikt – of we de *phoenix*- of de *bully*-gedachte aanhouden – maar we ervaren nu al erg veel tegenstand tijdens het bewandelen van het pad. We willen de Afghanen wel kansen geven, maar staan ze het ons toe? En zo nee, ligt het dan aan hen of aan ons? ■



FOTO U.S. ARMY, J. SOUCY

Irak, februari 2008

land nog wel langer dan de acht tot tien jaar in de Verenigde Staten. En ook de geoefenheid van de eenheden die weer opnieuw naar het missiegebied moeten, komt zo onder druk te staan.

Conclusie: dilemma

In de *bully*-gedachte is de *endstate* duidelijk bepaald. Het pad is dan ook de kortste route tussen het nu en die *endstate*. Gevolg is dat het pad zelf veelal wordt veronachtzaamd doordat erg veel nadruk wordt gelegd op de militaire component hierin.