

De strategische pauze voorbij

Veiligheid, defensie en de westerse krijgsmacht na 9/11

Prof. dr. F.P.B. Osinga – Commodore van de Koninklijke Luchtmacht*

Het traceren van de invloed van 9/11 op westerse strijdkrachten, het thema van dit artikel, is intuïtief eenvoudig. Zonder 9/11 immers geen *Iraqi Freedom* (OIF), geen *Enduring Freedom* (OEF) in Afghanistan, geen *regime change* in beide landen, geen ISAF. Naast een verhoogd operationeel tempo en langdurige inzet hebben die operaties in veel westerse krijgsmachten, inclusief de Nederlandse, tot nieuwe inzichten en doctrines geleid. Zonder 9/11 geen herontdekking van de *counterinsurgency*-doctrine of discussies over *hearts and minds*, geen strategische communicatie, geen ontwikkeling van een *Stabilization and Reconstruction doctrine* of *Provincial Reconstruction Teams*. *Population Centric-optreden*, *strategic narratives*, *Human Terrain* en *key-leader engagement*, aandacht voor lokale cultuur en de 3D-benadering: het zijn slechts enkele termen die een decennium geleden geen gemeengoed waren.

9/11 leidde binnen de NAVO en de lidstaten ook tot meer aandacht voor binnenlandse veiligheid en contraterorisme. Zo werden tijdens diverse grote internationale evenementen en conferenties naast *Special Forces* voor beveiliging ook AWACS en jachtvliegtuigen ingezet. 9/11 betekende ook een impuls voor de transformatie naar expeditieaire krijgsmachten. De missies vereisten de beschikbaarheid van lichte mobiele eenheden die flexibel in een variëteit van taakgroepen kunnen optreden, evenals een grote aandacht voor logistiek. Andere vereisten

waren luchttransport en het vermogen om vliegvelden in verre gebieden operationeel te krijgen en te houden, zeker in Afghanistan.

Technologische innovaties op het gebied van communicatiemiddelen, precisiewapens, sensoren en onbemande systemen, tezamen met een concept zoals *Network Centric Warfare*, zijn geaccentueerd en hebben hun waarde bewezen in conventionele acties zoals *Iraqi Freedom*, maar ook in Afghanistan. Juist Operatie *Enduring Freedom* demonstreerde de potentie van een combinatie van verspreid optredende grondeenheden met *Close Air Support* (CAS) en luchtverkenningssystemen zoals *Unmanned Aerial Vehicles* (UAV's). Tijdens OEF en even later tijdens OIF werd 80 procent van de offensieve missies uitgevoerd tegen *emergent targets*: kleine groepen *insurgents* bijvoorbeeld die plots werden waargenomen vanuit de lucht of door *troops in contact*. Dit was in de jaren negentig al wel de ambitie, maar simpelweg nog niet mogelijk. Sinds 2003 zijn er in het gecombineerde theater Irak en Afghanistan al ruim 28.750 *Intelligence, Surveillance and Reconnaissance*-vluchten uitgevoerd en ruim 33.700 CAS-missies. Zonder het vermogen om over grote gebieden accurate informatie te vergaren en daarop snel en precies te kunnen reageren was het onmogelijk geweest om kleine groepen Taliban- en al-Qaida-strijders te identificeren en zonodig uit te schakelen.

Jointness is ook een belangrijk thema. Nauwere grond-lucht samenwerking, bijvoorbeeld, waar-

* Frans Osinga is hoogleraar Militair Operationele Wetenschappen aan de NLDA/FMW.

bij *Forward Air Controllers* (FAC's) in veel lagere niveaus in de eenheden werden ingezet dan voorheen, is succesvol gebleken. Door die samenwerking is de reactietijd van CAS sterk verkort. Was vroeger een wachttijd van dertig minuten normaal, in Afghanistan is dit teruggebracht tot gemiddeld acht tot tien minuten. *Drone war* is een nieuwe term, en het aantal luchtaanvallen dat met bewapende UAV's is uitgevoerd is zonder precedent.¹ *Time Sensitive Targeting*-capaciteiten en een verhoogde aandacht voor FAC-hulpmiddelen zoals het Rover Systeem waarmee grondtroepen accuraat CAS konden invoeren, hebben het risico van het optreden in het onherbergzame gebied gereduceerd en zowel COIN- als contraterroerisme acties mogelijk gemaakt die tien jaar geleden niet haalbaar waren geweest.

De verdergaande automatisering van oorlogvoering, waarvan de inzet van bewapende drones een illustratie is, heeft ook aanleiding gegeven tot een debat over de ethiek van deze ontwikkeling. Aan de ene kant staan de operationele voordelen van *remote warfare*, aan de andere kant staat een groeiende lijst met burgerslachtoffers die de inzet van drones heeft veroorzaakt. Die slachtoffers zijn wellicht het gevolg van *moral disengagement*, want de operators van UAV's zijn fysiek duizenden kilometers verwijderd van de impact van de wapens die zij afwerpen.²

Deze lijst toont slechts een aantal van de vele noviteiten van het afgelopen decennium. Veel nummers van de *Militaire Spectator*, het *Marineblad* en *Carré* hebben aandacht besteed aan de ervaringen van de Nederlandse krijgsmacht in de afgelopen jaren.³ De wijze waarop westerse krijgsmachten hebben ingespeeld op de tactische en operationele uitdagingen van de wereld post-9/11 is indrukwekkend. Die tactische, technische en operationele ontwikkelingen zijn in dit essay echter secundair, omdat zij een reflectie zijn van – en antwoord op – enkele bredere ontwikkelingen, problemen en dilemma's in het veiligheidspolitieke en strategische landschap waarin de westerse strijdkrachten zich als gevolg van 9/11 bevinden.

FOTO AVDD, R. MOL



9/11 had ook invloed op de Nederlandse militaire inzichten en doctrines

Wat sindsdien, volgens veel analisten, ter discussie staat is niets minder dan het vermogen van het Westen om met militaire middelen op overtuigende wijze veiligheidsproblemen het hoofd te bieden. Beide grote missies vereisten een stabilisatiemacht van ongeveer 130.000 man elk. Dat is niet echt veel, maar het heeft het Westen – en vooral Europa – toch grote inspanningen gekost. Volgens de Britse historicus Niall Ferguson luidde 9/11 in het licht hiervan niets minder in dan het einde van vijfhonderd jaar westerse dominantie.⁴ Ik laat in het midden of dit een correcte of wellicht wat te stellige en voorbarige observatie is. Het vormt in ieder geval een prikkelend vertrekpunt voor deze bijdrage, waarin ik vooral licht wil werpen op de nieuwe strategische complexiteit sinds 9/11.

¹ Zie voor een goede discussie bijvoorbeeld M. Frankel, 'The ABC of HVT: Key Lessons from High Value Targeting Campaigns Against Insurgents and Terrorists', in: *Studies in Conflict and Terrorism* 34 (17) (2011) 17-30; B.G. Williams, 'The CIA's Covert Predator Drone War in Pakistan 2004-2010' in: *Studies in Conflict and Terrorism*, 33 (10) (2011) 871-892.

² Zie voor beide argumenten B.J. Strawser, 'Moral Predators: the Duty to Employ Uninhabited Aerial Vehicles' in: *Journal of Military Ethics*, Vol. 9, no. 4 (2010) 342-368; en N. Sharkey, 'Saying No to Lethal Autonomous Targeting' in: *Journal of Military Ethics*, Vol. 9, no. 4 (2010), 369-383 en J. Sluka, 'Death from above; UAVs and losing hearts and minds' in: *Military Review* May/June 2011, 70-76.

³ Zie voor een gedetailleerde beschrijving van ontwikkelingen in de Nederlandse krijgsmacht F. Osinga en R. de Wijk, 'Innovating on a Shrinking Playing Field', in Th. Farrell, T. Terriff and F. Osinga (eds.), *A Transformation Gap?* (Stanford, Stanford University Press, 2010).

⁴ Niall Ferguson, *Civilization, the West and the Rest* (New York, Allen Lane, 2011) 1.

De strategische pauze: het veiligheidspolitieke denken van 1989-2001

Een *'illusion of immunity was shattered'*, zo stelde George W. Bush op 12 september 2001 in reactie op de aanslagen van de dag ervoor. Die illusie had zich in het voorafgaande decennium in de westerse publieke en politieke *mindset* genesteld. Die jaren heb ik elders betiteld als een 'strategische pauze'.⁵ Het pessimisme van de Koude Oorlog was vervangen door optimisme. De dreiging van nucleaire oorlog verdween immers grotendeels met de teloorgang van de bipolaire wereld. Het was niet onredelijk om het einde van grootschalige oorlog te voorspellen.⁶ Globalisering zou een remmende werking hebben op internationale instabiliteit. Moderne staten, die nauwe relaties met elkaar onderhouden en elkaar ook nodig hebben om hun moderne economieën te laten gedijen, delen in toenemende mate gemeenschappelijke normen en waarden zoals democratie, pluriformiteit, respect voor mensenrechten en een marktgerichte economie. Er waren bovendien geen ideologische rivalen meer voor het liberale democratische gedachtegoed, meldde Francis Fukuyama in zijn beroemde werk *The End of History*.

Met dit alles was een proces van delegitimisering van oorlog als instrument om conflicten te beslechten gepaard gegaan. Alleen humanitaire motieven, verstoring van de internationale rechtsorde en assistentie bij de verdedi-

ging van een ander land werden nog als legitieme gronden gezien voor de inzet van het militaire instrument. Dit was de publieke en politieke norm geworden. Oorlog kwam niet meer voor als rechtmatige optie. In 2001 stelde Bruce Russett nog dat *'Peace is not only possible, it is becoming more and more likely'*.⁷ De krijgsmacht werd vooral ingezet als een politiemacht in het kader van vredesbewarende operaties, of als diplomatieke stok,⁸ waarbij gewapende inzet uitermate kort en precies was en met zeer geringe schade en slachtoffers gepaard mocht gaan. Deze verwachting was gebaseerd op precisieaanvallen in de Golfoorlog en de daaropvolgende *Revolution in Military Affairs* die dit soort aanvallen ook mogelijke en 'gewoon' maakte. De *New American Way of War*, of *Precision Age Warfare* was de norm geworden. Het 'CNN-effect', het breed uitmeten van incidenten in de media, moest worden voorkomen: het was niet meer nodig en leidde tot snel verlies van publieke steun. We leefden in de 'post-heroïsche' maatschappij.⁹ Voor Christopher Coker was deze norm symptomatisch voor *'the West's attempt to humanize war'*. Hij spreekt dan ook van *Humane Warfare*: *'We have regrounded war on humanism, we have put humanity back at the centre of our philosophical and ethical systems of thought – hence the interest in humanitarian warfare, and the importance attached to 'humanity' in the wars we now fight'*.¹⁰

De militaire superioriteit leidde er toe dat het Westen over *'command of the commons'* beschikt, dat wil zeggen een machtspositie waarbij het vrijwel naar believen gebruik kan maken van het luchtruim en de internationale vaarwateren en in ieder geval zonodig doorgang voor eigen gebruik kan afdwingen of diplomatieke processen snel en geloofwaardig met militaire pressie kan ondersteunen. We waren veilig, was de illusie.

9/11: 'the return of history'

De aanslagen van 9/11 veranderden het denken over veiligheid radicaal. Het Westen was geschokt en direct in de fundamenten geraakt. Hoewel terrorisme ook voor 9/11 als dreiging onderkend werd, veroorzaakte dat,

⁵ Deze en de volgende drie paragrafen putten uit F. Osinga, 'Overall Risico's. Denken over veiligheid 1989-2009', in: R. Moelker, J. Noll en M. de Weger (red), *Krijgsmacht en Samenleving* (Amsterdam, Uitgeverij Boom, 2010); en uit F. Osinga en J. Lindley-French, 'Leading Military Organizations in the Risk Society: Mapping the New Strategic Complexity' in: J. Soeters, P. van Fenema and R. Beeres, *Managing Military Organizations* (Londen, Routledge, 2010).

⁶ Zie bijvoorbeeld J. Mueller, *Retreat from Doomsday: The Obsolescence of Major War* (New York, Basic Books, 1989) en F. Fukuyama, *The End of History and the Last Man* (New York, Penguin, 1989).

⁷ B. Russett, *Triangulating Peace: Democracy, Interdependence and International Organizations* (New York, W.W. Norton, 2001).

⁸ L. Freedman, 'The Future of Military Strategy' in: *Brassey's Defence Yearbook* (Londen, Brassey's, 1996).

⁹ E. Luttwak, 'Toward Post-Heroic Warfare' in: *Foreign Affairs*, May/June, 1995.

¹⁰ Ch. Coker, *Humane Warfare. The New Ethics of Postmodern War* (Londen, Routledge, 2000) 22-23.

zeker met het verdwijnen van de RAF en de IRA, meestal maar beperkte schade. Nu bleek plotseling dat een niet-statelijke actor, optredend vanuit diverse westerse landen, een aanval uit kon voeren die in omvang gelijkstond aan een oorlogsdaad van een natiestaat. Anders dan de beperkte belangen in de humanitaire interventies hiervoor, werden vitale belangen en waarden van westerse landen nu weer direct bedreigd. Het transnationaal fundamentalistisch geïnspireerd terrorisme betekende een tastbaar risico met intense persoonlijke nabijheid. De scheiding tussen interne en externe veiligheid vervaagde. Een groepering die zich verschool in een falende staat bleek ons aan te kunnen vallen. De aanslagen in New York en Washington, Madrid en Londen, de moord op Theo van Gogh en de cartoon-rel in Denemarken maakten een einde aan de illusie van veiligheid. De strategische pauze bleek voorbij: *'the end of dreams and a return to history'*, aldus Robert Kagan.¹¹

Mars en Venus: trans-Atlantische tweespalt

9/11 had directe consequenties voor de trans-Atlantische betrekkingen. De verschillen in strategische culturen tussen de VS en Europese landen werden zichtbaar. De VS zagen de terreurdreiging als een probleem van buitenlands beleid en kenden een grote rol toe aan het militaire instrument in de bestrijding ervan. 9/11 betekende voor de VS dat zij in staat van oorlog waren. Volgens de regering-Bush kon de dreiging die uitging van nieuwe terroristische groepen, die zich ophielden in 'schurkenstaten' en feitelijk ongeregeerde gebieden, alleen worden gepareerd door preventieve acties, desnoods unilateraal uitgevoerd, onder het terzijde schuiven van het internationale recht en internationale organen zoals de VN. Ondanks de aanvankelijke steun aan de VS had Europa kritiek op de *War on Terror*. Er bestonden wezenlijke vragen over de aard van deze dreiging. Is oorlog wel de juiste metafoor om dit fenomeen te duiden? Is het een *War against Terror* in de wetenschap dat terrorisme slechts een tactiek is? Is het een strijd van de *'West against the rest'*, een *clash of civilizations* à la Samuel

Huntington?¹² Is er daadwerkelijk een mondiale dreiging, of haken lokale groeperingen aan bij de mondiale aandacht voor al-Qaida om bekendheid en legitimiteit te verkrijgen?

Steen des aanstoots was vooral het unilaterale optreden, maar ook de gehanteerde terminologie: een oorlog van *good against evil* die een versimpeling herbergt van wat in wezen een uiterst complex probleem is. Europese landen, vaak met een grote moslimgemeenschap in hun midden, zagen het vooral als een probleem van binnenlandse veiligheid dat vroeg om geïntegreerde inzet van een veelheid aan organisaties. Daarbij hoorde ook een bescheiden

FOTO AP/REPORTERS, D. MILLS



De regering-Bush meende dat de dreiging van nieuwe terroristische groepen alleen gepareerd kon worden door preventieve acties

ambitie: terrorisme kon nooit worden uitgebannen, alleen worden ingedamd en de schade beperkt door preventieve maatregelen. De grote onenigheid over het besluit om Irak aan te vallen versterkte de animositeit tussen Europa en de VS. In zijn fameuze boek *Of Paradise and Power* beschreef Kagan Europa als Venus, naïef en zwak, terwijl Amerika sterk en martiaal ingesteld was als Mars.¹³

¹¹ R. Kagan, 'End of Dreams, Return of History' in: *Policy Review*, No. 144 (July 17, 2007).

¹² S.P. Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order* (New York, Simon and Schuster, 1996).

¹³ R. Kagan, *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order* (New York, Knopf, 2003).



FOTO AP/REPORTERS, D. MILLS

Robert Kagan stelde in de nasleep van 9/11 grote verschillen vast in het Amerikaanse en Europese veiligheidspolitieke denken

Strategische expansie: risico's alom

Na 2003 kwam het veiligheidspolitieke denken in Europa en de VS weer meer op eenzelfde golflengte. Een gevoel van kwetsbaarheid, niet macht, is daarin dominant, gevoed door drie trends in het westerse veiligheidspolitieke denken: een oprekking van het veiligheidsbegrip, een groeiend besef van verwevenheid van risicobronnen en, tot slot, ook onduidelijkheid en onzekerheid over de risico's en de wijze waarop deze moeten worden aangepakt.

Het begrip veiligheid is opgerekt in verticale, horizontale en geografische zin, soms impliciet, soms expliciet. Het Strategisch Concept van de NAVO uit 1999 – met de Balkanoorlogen vers in het geheugen – richtte zich nog op etnische onlusten en humanitaire rampen in en rond Europa. Tot 2002-2003 benadrukte het Europese veiligheids- en defensiebeleid de identiteit van de EU als civiele macht en richtte het zich vooral op humanitaire operaties. De nieuwe Europese Veiligheidsstrategie uit 2003 onderkende de veranderingen sinds 9/11. Tot de voornaamste dreigingen rekent de EU nu terro-

risme, de verspreiding van massavernietigingswapens (onder meer onder terreurgroepen), mislukte staten en georganiseerde misdaad. Energieafhankelijkheid, klimaatverandering en concurrentie op het gebied van natuurlijke hulpbronnen zijn daarnaast punten van zorg. Deze factoren zijn met elkaar verweven en 'wettigen de conclusie dat er een zeer ernstige dreiging in het verschiet zou kunnen liggen'.

Waar veiligheid traditioneel vooral de nationale veiligheid was, wordt de verantwoordelijkheid om veiligheid te 'leveren' nu doorgetrokken naar andere entiteiten. Supranationale organisaties zoals de VN, maar ook niet-gouvernementele en regionale organisaties, wordt specifieke verantwoordelijkheid toegekend. Verticale oprekking geldt ook voor de vraag aan wie er veiligheid moet worden 'geleverd'. Dat was traditioneel de natie, de nationale bevolking. Nu omvat dit ook de *responsibility to protect* voor groeperingen die niet worden beschermd omdat de staat faalt in zijn verantwoordelijkheid. Van recente aard is het idee van *human security*, waarin de verantwoordelijkheid zelfs wordt doorgetrokken naar het niveau van het individu – bijvoorbeeld bescherming tegen vrouwenhandel – maar ook naar het niveau van de mensheid, in het licht van mondiale risico's zoals klimaatverandering. Horizontaal is het veiligheidsbegrip opgerekt door ook meerdere niet-militaire oorzaken en manifestaties van leed onder de noemer van internationale veiligheid te brengen.

Een blik op de diverse officiële strategiedocumenten, het afgelopen decennium gepubliceerd in de VS, door de NAVO en de EU, maar ook bijvoorbeeld het Nederlandse *Rapport Verkenningen*, levert een tabel op met (veelal gerelateerde) risicobronnen (zie pagina 403).

Het besef is gegroeid dat er vaak onderlinge verwevenheid bestaat tussen de diverse categorieën. De ene factor is een katalysator om een ander proces te veroorzaken of te versterken. Falende staten zijn een vrijplaats voor criminele groeperingen en *warlords*, waardoor drugsproductie en -handel, evenals handel in mensen

Corruptie	Internationale migratie	Mensenhandel
Religieus terrorisme	Georganiseerde misdaad	Droogte
Digitaal vandalisme	Grondstofschaarste	Etnische spanningen
Armoede	Klimaat/milieuverslechtering	Kwetsbare infrastructuur
Jeugdoverschot	Bevolkingsoverschot	Werkloosheid
Schurkenstaten	Falende staten	Transnationale instabiliteit
Opkomst privélegers	Asymmetrische tactieken	Proliferatie moderne wapens
Verzwakking staatsstelsel	Proliferatie van WMD-technologie	Competitie om energie en water
Technologische revoluties	Snelle bevolkingstoename	Ongelijke welvaartsverdeling
Piraterij	Ongereguleerde kapitaalstromen	Proliferatie niet-statelijke actoren
Opkomst <i>peer competitors</i>	Afzwakkende instituties	Verstedelijking
Militarisering van de ruimte	Radicalisering	Pandemieën

Tabel 1 Overzicht van (veelal gerelateerde) risicobronnen

en wapens niet wordt bestreden, evenmin als het trainen van guerrilla's en terroristen. Interne spanningen kunnen snel een grensoverschrijdend karakter krijgen. Tezamen kunnen diverse categorieën dus een *risicotransmissiepad* vormen dat westerse belangen zeer direct of indirect kan schaden. De morele dwang tot humanitaire interventie die in de jaren negentig naar voren kwam, zeker na het verwijt dat het Westen niet ingreep in Rwanda om daar een genocide te voorkomen, is in het afgelopen decennium aangevuld met een activistische impuls om mogelijke risico's voor nationale veiligheid vroeg te pareren. Uit de NAVO- en EU-strategieën spreekt dan ook een proactieve en zelfs preventieve houding. Hiertoe is een 'strategische cultuur' noodzakelijk die 'vroegtijdige, snelle en waar nodig, krachtige interventie bevordert', desnoods wereldwijd.¹⁴

Ook nationaal zien we een verschuiving. De *Defensienota 2000* bijvoorbeeld zag de internationale veiligheid met name nog bedreigd door de mogelijke verspreiding van massavernietigingswapens, onder meer door het opbreken van de Sovjet-Unie, interne conflicten met et-

nische botsingen en ongeregelde legers, en de 'gordel van instabiliteit' rond Europa. In 2006 is dit al anders. De schaduwzijden van globalisering worden als dringender ervaren, zoals de Defensiebeleidsbrief uit dat jaar stelt:

De kwetsbaarheid van moderne samenlevingen in een open wereld wordt op steeds meer terreinen manifest. Onze veiligheid omvat meer dan de verdediging tegen de klassieke militaire bedreiging van het nationale en bondgenootschappelijke grondgebied. Het gaat tevens om de bescherming tegen internationaal terrorisme, de proliferatie van massavernietigingswapens, internationale mensen- en drugshandel, piraterij, pandemieën, digitale onveiligheid en klimaatverandering. Ook de energievoorzieningszekerheid, rampenbestrijding en ontwikkelingsvraagstukken hebben een steeds belangrijker veiligheidsdimensie. In toenemende mate draait het om de bescherming van de samenleving naast de bescherming van het grondgebied. Vrijwel alle bedreigingen van onze samenleving hebben

¹⁴ Europese Unie, *Europese Veiligheidsstrategie* (Brussel, 2003) 2-11.

bovendien een internationale dimensie. Zo vormen zwakke staten een aanwijsbare bron van een groot aantal veiligheidsrisico's.

De beleidsbrief *Wereldwijd Dienstbaar* van 2007 brengt voor het eerst goed de nieuwe contouren van het post-9/11 landschap in kaart en constateert een groeiende verwevenheid tussen interne en extern veiligheid en een verbreding van veiligheidsrisico's. Onzekerheid en een besef van toegenomen risico's zijn het centrale

heid uit 2008 roept de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid op tot een nieuwe risicobenadering. Voorzorg – het *precautionary* principe – is het nieuwe beginsel. Dit principe kreeg onder meer in de felle discussies over de legitimiteit van een preventieve aanval op Irak de nodige aandacht. De regering-Bush, met de Britse premier Blair in het kielzog, beargumenteerde dat passiviteit in de nieuwe wereld gevaarlijk is en dat het internationaal recht ter legitimering van militair optreden achterloopt op de veranderde veiligheidspolitieke context. Ook de EU bepleit een proactieve benadering bij het tegemoet treden van risico's en dreigingen.¹⁷ De proliferatie van diverse mogelijke bronnen van risico's en dreigingen, gekoppeld aan de locatie daarvan (op grote strategische afstanden), heeft in combinatie met de pre-cautionary approach om die risico's in te dammen geleid tot 'strategische interventies'. De Canadees Michael Ignatieff stelde dat de reactie op 9/11 'national building lite' vereiste. 'Liberal imperialism' was wellicht nodig in deze nieuwe veiligheidspolitieke context. Colin Gray zag de VS als de noodzakelijke hoeder van de wereldorde, als een 'reluctant sheriff' die er regelmatig op uit moest om de orde te herstellen.¹⁸

Westerse krijgsmachten worden sinds 2001 ingezet op grote afstanden ('tot 10.000 kilometer') van 'Brussel' of 'Den Haag', niet altijd primair vanwege humanitaire steunverlening – hoewel dat in diverse landen nog zeker een rol speelt als legitimatiebron – maar meer en meer vanwege eigen strategische nationale belangen. 'Afghanistan' gaat zeker over de humanitaire situatie van dat land, maar het primaire motief voor de interventie was de verwijdering van al-Qaida en de liquidatie van een vrijhaven voor terrorisme. De NAVO onderstreepte herhaaldelijk het strategische belang van ISAF: het voorkomen van toekomstige terroristische aanslagen. Zoals secretaris-generaal De Hoop Scheffer in 2006 het stelde: 'we have begun tackling terrorism as a main mission, indeed, in Afghanistan we are engaging terrorism at the source'. De NAVO werd gepositioneerd als een *value community* die de westerse waarden als een 'globo-cop' moet projecteren.¹⁹ De NAVO

Het veiligheidsbegrip is opgerekt waardoor niet-militaire oorzaken van leed onder de noemer internationale veiligheid vallen

thema in het huidige veiligheidspolitieke denken.¹⁵ We weten niet exact wat de risico's zijn, noch wat de waarschijnlijkheid is dat of waar specifieke risico's zich zullen manifesteren, noch wanneer ze zijn verdwenen. Zoals de EU *Veiligheidsstrategie* stelt: 'Europa heeft te maken met nieuwe, meer uiteenlopende, minder zichtbare en minder voorspelbare dreigingen'.¹⁶ De *Strategie Nationale Veiligheid* verwoordde de onzekerheid rond dreigingen die kunnen leiden tot maatschappelijke ontwrichting eveneens helder: 'wat op dit moment een dreiging is, kan over een jaar geneutraliseerd zijn. Wat nu latent is, kan op korte termijn transformeren tot een acuut gevaar. Bovendien moet rekening worden gehouden met dreigingen die nu nog niet worden voorzien'.

Strategische interventies

Wel weten we dat risico's moeten worden 'gemanaged'. In zijn rapport *Onzekere Veilig-*

¹⁵ M. Rasmussen, *The Risk Society at War* (Cambridge, Cambridge University Press, 2006).

¹⁶ European Union, *European Security Strategy* (Brussel, 2003) 3.

¹⁷ EU, op cit, 6.

¹⁸ M. Ignatieff, 'Nation-Building Lite' in: *New York Times Magazine*, 28 juli 2002; C. Gray, *The Sheriff. America's Defense of the New World* (Lexington, Kentucky University Press, 2003).

¹⁹ F. Osinga, 'Venus Calling. Can NATO Cope with 4GW?' in: T. Terriff, A. Karp and R. Karp (eds.), *Global Insurgency and the Future of Armed Conflict* (Abingdon, Routledge, 2008).

moest een mondiale speler worden. Directe bescherming van eigen belangen met zondig acties 'where ever they are needed' is nu het leidmotief.

Dit heeft 'het leven' voor westerse krijgsmachten niet eenvoudig gemaakt. Of het nu ging om humanitaire belangen of nationale veiligheid als motief voor interventies, het resultaat was hetzelfde: niet minder dan regime change en aansluitend de morele verantwoordelijkheid om in de postconflict-fase weer orde te brengen, het gebied te stabiliseren, en instituties – de staat – weer op te bouwen. De langdurige presentie had een humanitair motief in het lenigen van eerste leed en voorkomen van verslechtering van de humanitaire situatie, maar ook een veiligheidspolitiek motief: voorkomen dat de dreiging zich in de toekomst weer voor zal doen.²⁰ Als onveiligheid en humanitaire crises samenhangen met het verschijnsel failing states, dan was *state making* inderdaad het logische veiligheidspolitieke antwoord, maar ook een omvangrijke en veeleisende taak.

De complexiteit van statebuilding

En wellicht te omvangrijk. De wederopbouwmissies in Irak en Afghanistan hebben op sommige vlakken lokaal en regionaal indrukwekkende vooruitgang getoond. In Afghanistan bijvoorbeeld hebben momenteel 60 procent van de mensen toegang tot een vorm van medische zorg waar dat in 2001 nog 9 procent was. Onder het Taliban regime volgden meisjes geen onderwijs. Nu zijn er meer dan zeven miljoen scholieren en studenten, onder wie 35 procent meisjes.²¹ Ook de Nederlandse aanwezigheid in Uruzgan heeft resultaat gehad.²² Aan de andere kant zijn er indicatoren op het gebied van opbouw van de economische en het bestuurlijke apparaat die minder positief zijn, zeker in die provincies waar veiligheid en bestuurlijke capaciteit nog niet ver gevorderd zijn. Wederom kijkend naar Afghanistan blijkt de influx van financiële steun soms een averechts effect te hebben gehad omdat het afhankelijkheid creëerde (97 procent van het Afghaanse BNP komt voort uit buitenlandse aanwezigheid in het land en donoren). Daar-

FOTO AVDD, R. MOL



In Afghanistan ondervonden Nederlandse militairen de problemen die inherent zijn aan statebuilding

naast is soms, door inadequaat of simpelweg overbelast lokaal bestuur niet meer te traceren waar geld naar toe is gegaan, wat corruptie en fraude mogelijk heeft gemaakt. Ook in Uruzgan is het de vraag of de resultaten bekijken.²³ Er is uiteindelijk weinig solide bewijs dat economische hulp heeft bijgedragen tot stabilisatie en veiligheid.²⁴

Deze problemen zijn deels onvermijdelijk. Strategische interventies gaan over strategisch succes: niet minder dan het opbouwen van een land, maar daarmee gaat ook strategische complexiteit gepaard. Het betreft een uiterst ambitieuze taak. De opbouw van Duitsland en Japan na de Tweede Wereldoorlog is vaak als lichtend voorbeeld gebruikt, maar daar was een hechte etnische eenheid, een voorgeschiedenis als moderne staat en een functionerend staats-

²⁰ R. Menon, 'Breaking the State' in: *The National Interest*, May/June 2011, 29-30; J. Heilbrun, 'Samantha and her Subjects' in: *The National Interest*, May/June 2011, 6.

²¹ D. Brooks, 'Smart Power Setback', *The New York Times*, 21 juni 2011.

²² Zie bijvoorbeeld het rapport van The Liaison Office, *The Dutch Engagement in Uruzgan: 2006-2010* (Kabul, August 2010).

²³ Zie bijvoorbeeld G. Dimitriu en B. de Graaf, 'The Dutch COIN Approach: Three Years in Uruzgan, 2006-2009' in: *Small Wars and insurgencies*, Vol. 21, No.3, September 2010, 429-458.

²⁴ Menon, op. cit.; J. Campbell, et. al., *Assessing Counterinsurgency and Stabilization Missions*, Policy Paper Number 14 (Washington, D.C., Brookings Institution, May 2009).

bestuur als fundament. De wederopbouw van de Balkanlanden bleek al problematischer en is nog niet voltooid, maar er waren toch enige fundamente en bovendien vond dit plaats in Europa. De ISAF-missie wordt daarentegen – net als eerdere statebuilding-missies – uitgevoerd in één van de minst ontwikkelde en armste landen ter wereld, dat bovendien sociaal en politiek intens verdeeld is. Gemiddeld 28 procent van de Afghaanse bevolking kan lezen en schrijven. In het binnenland is dat soms slechts 15 procent, voor het vrouwelijke deel van de bevolking slechts 1 procent. Negentig procent van de militaire- en politierekruten is ongeletterd. Dit maakt het moeilijk om een bestuursapparaat op te zetten en het land te moderniseren.

De problemen die westerse troepen hebben ervaren stoken dan ook met de literatuur over state- en nationbuilding en wellicht is aan de NAVO een missie opgedragen die zij, ondanks de lokale tactische successen, niet kan voltooien of niet kan volbrengen in de tijdspanne die politiek acceptabel is. Statebuilding duurt, in veel gevallen, ten minste tien jaar en niet zelden een generatie. Statebuilding kent namelijk inherente tegenstrijdigheden en dilemma's.²⁵ Ten eerste vindt externe interventie plaats om zelfbestuur te bevorderen. In plaats daarvan kan de interventie echter worden gezien als een bezetting, zeker wanneer een grote interventiemacht ter plekke nodig is om humanitair leed te lenigen en onveiligheid te reduceren. Een interventie zonder grote fysieke

footprint op de grond is echter gedoemd te mislukken. Ten tweede heeft internationale controle van de binnenlandse regio's en van lokale instituten als doel deze op eigen benen te laten staan, bestuurd door lokale bevolking. Deze tegenstrijdigheid beïnvloedt de perceptie van legitimiteit en geloofwaardigheid van de motieven van de interventiemacht. Ook kan het leiden tot passiviteit en afhankelijkheid, zeker wanneer de interventie van lange duur is. Hier ligt een '*danger of a tight embrace*', zoals Astri Suhrke concludeert.²⁶

Ten derde worden westerse universele liberale waarden en moderne gebruiken naar voren geschoven om lokale problemen in een diep traditionele en gefragmenteerde samenleving op te lossen. Deze aanpak kan haaks staan op lokale gebruiken, culturele patronen en politieke tradities in het gastland, wat eveneens leidt tot een twijfelachtige acceptatiegraad en perceptie van legitimiteit. In diverse studies wordt beargumenteerd dat democratie en het westers liberale gedachtegoed extreem ondermijnend zijn voor bestaande machtsstructuren en zeker voor embryonale politieke systemen en dat de snelle geforceerde invoering ervan een vertragende werking heeft op statebuilding. Het transformeren van het sociale en politieke klimaat werkt fragmentatie überhaupt vaak in de hand.²⁷ Aan de andere kant wordt ook aangevoerd dat het handhaven van lokale, veelal gewelddadige praktijken zich niet verhoudt met de universele beginselen die in de ogen van het westerse publiek de bron van legitimiteit van de interventie.²⁸ Tot slot staan kortetermijnvereisten vaak op gespannen voet met wensen en doelstellingen voor de lange termijn. Zowel COIN- als stabilisatiemissies zijn, zo blijkt uit diverse studies, gebaat bij het beslissend neutraliseren van *spoilers* van het stabilisatieproces. Het creëren van veiligheid kan aanvankelijk harde maatregelen vereisen, evenals het opbreken van bestaande lokale machtsstructuren, maar dit kan ook contra-productief werken en extra weerstand oproepen. Anderzijds kan het soms nodig zijn gebruik te maken van lokale corrupte elites en informele machtsstructuren, wat de lokale bevolking zal bevreemden en wat zich op lan-

²⁵ R. Paris and T. Sisk, *The Dilemmas of Statebuilding. Confronting the Contradictions of Postwar Peace Operations* (Londen, Routledge, 2009).

²⁶ A. Suhrke, 'The dangers of a Tight Embrace' in: R. Paris and T. Sisk, *The Dilemmas of Statebuilding: Confronting the Contradictions of Postwar Peace Operations* (Londen, Routledge, 2009).

²⁷ A. Talentino, 'Nation Building or Nation Splitting? Political Transition and the Dangers of Violence' in: *Terrorism and Political Violence*, 2009, 21:378-400.

²⁸ Ch. D. Schaefer, 'Local Practices and Normative Frameworks in Peacebuilding' in: *International Peacekeeping*, 17: 4 (2010) 499-514; B. Jahn, 'The Tragedy of Liberal Diplomacy: Democratization, Interventions, Statebuilding, Part I' in: *Journal of Intervention and Statebuilding*, Vol. 1, No. 1 (March 2007) 87-106; B. Jahn, 'The Tragedy of Liberal Diplomacy: Democratization, Interventions, Statebuilding, Part II' in: *Journal of Intervention and Statebuilding*, Vol. 1, No. 2 (June 2007) 211-229; B. Bliessmann de Guevara, 'Introduction: The Limits of Statebuilding and the Analysis of State-Formation' in: *Journal of Intervention and Statebuilding*, Vol. 4, No. 2 (June 2010) 111-128.



FOTO ANP

Groepen nemen deel aan een gevecht om redenen die in westerse ogen moeilijk te doorgronden zijn

gere termijn niet laat verenigen met het opbouwen van legitieme en effectieve staats-instituten.

Opkomst van 'Violent Non-State Actors' (VNSA's)

Naast de inherente problemen van statebuilding kregen westerse krijgsmachten ook te maken met een venijnige operationele dynamiek. Die dynamiek werd veroorzaakt door het optreden van allerlei strijdende partijen, al dan niet verweven met criminele groeperingen. In navolging van vele studies over al-Qaida en de aard van het nieuwe terrorisme verscheen vanaf 2004 een groot aantal publicaties over de aard van de nieuwe insurgencies en de daarin optredende VNSA's. Labels als *Fourth Generation Warfare*, *Hybride Oorlog*, *Multi Modal Forms of War*, *Global Guerrillas*, *The Empowered Individual* en *Open Source Warfare* trachten de nieuwe kenmerken aan te geven.²⁹ Een gemeenschappelijk thema daarin is vervaging van de grenzen van traditionele conflictcategorisering. Huidige

conflicten zijn niet meer te onderscheiden naar irregulier of regulier, conventioneel of guerrilla, *high tech* of *low tech*, interstatelijk of intrastatelijk, *peacekeeping* of oorlog. Huidige strijdgroepen, hun acties en organisatie tonen mengvormen. Zo trad Hezbollah bijvoorbeeld in 2006 op met high tech civiele en militaire middelen en reguliere acties vermengd met guerrillatactieken. Daarnaast is er de toenemende verwevenheid van criminele groeperingen, *warlords*, *street gangs* en terreur- en guerrillagroepen. Zoals in Irak en Afghanistan is gebleken leren zij van elkaar en spelen zij elkaar wapens, drugs, explosieven en nieuwe tactieken toe, zoals het produceren van steeds nieuwe soorten *Improvised Explosive Devices* (IED's), die de grootste oor-

²⁹ Zie bijvoorbeeld T. Hammes, *The Sling and the Stone* (St. Paul, Zenith Press, 2004); en F. Hoffman, *Conflict in the 21st Century. The Rise of Hybrid Wars* (Arlington, Va., Potomac Institute, 2007). Zie voor een synthese en kritische discussie van deze ideeën waarop deze korte paragraaf gebaseerd is bijvoorbeeld F. Osinga, 'Boyd, Bin Laden and Fourth Generation Warfare as String Theory' in: J.A. Olson, *On New Wars* (Oslo, Norwegian Institute for Defence Studies, 2007) en T. Terriff, A. Karp and R. Karp (eds.), *Global Insurgency and the Future of Armed Conflict* (Londen, Routledge, 2008).

zaak zijn geworden van westerse verliezen. Een tweede thema is dat die VNSA's een wezenlijk andere conceptualisering van oorlog en oorlogvoering hebben. Oorlog heeft een andere betekenis (niet instrumenteel, maar symbolisch, ritueel, en/of existentieel), is met andere of geen regels omkleed en wordt niet ingekaderd en beperkt door politieke richtlijnen en juridische normen. Kijkend naar de conflicten in Irak en Afghanistan sinds 9/11 beargumenteert David Ronfeldt dat in dit soort intrastatelijke conflicten 'kinpolitics' heersen: 'identity politics' staan centraal.³⁰ Er wordt een exclusieve claim gelegd op macht op basis van een identiteit ontleend aan lidmaatschap van een stam, familie of religie. Die identiteit werkt als een mobilisatiemiddel, voor het verwerven van steun onder bevolkingsgroepen en ter legitimering van acties en motieven. In plaats van westerse politieke kosten/baten-afwegingen en instrumentele inzet van militaire middelen, domineren hier de kenmerken van tribale samenlevingen: eer, respect, trots, schaamte, wraak, vetes. Groepen nemen deel aan een gevecht om vele redenen die in westerse ogen moeilijk te doorgronden zijn: omdat hun familie-eer, positie of plicht dat eist, omdat een individu status, respect en roem kan vergaren, omdat de status van een stam kan worden verhoogd, omdat het economisch of politiek gewin oplevert, of vanwege diepliggende, maar ook vaak door leiders aangewakkerde etnische en religieuze twisten.

Fundamentalistische groeperingen voegen hier nog een nieuw element ter legitimatie aan toe. Fundamentalisme zorgt namelijk voor: ideologische helderheid waarin geen plaats is voor compromis, voor historische gegrondheid en onvermijdelijkheid van de strijd, voor morele rechtvaardiging voor de terreurdaden, voor een duidelijk aanwijsbare en in absolute oppositionele termen aangeduide tegenstander, voor een doel dat boven aardse belangen is verheven en

voor een tijdshorizon waarin deze doelen verwezenlijkt moeten worden die zich oneindig ver uitstrekt. Bovendien suggereert de ideologie dat de terrorist deelneemt aan een existentiële spirituele activiteit.³¹ De vele zelfmoordaanlagen in Irak en Afghanistan zijn daar het resultaat van.

Dit lijkt ten dele het gelijk van Martin van Creveld te hebben bevestigd die in het licht van de toenmalige Israëliëse ervaringen in *The Transformation of War* stelde dat oorlog zou gaan lijken op de strijd van primitieve stammen waarin fanatisme, cultuur en religie een veel grotere rol zouden spelen dan voorheen.³² Loyaliteit verschuift in deze dreigende omstandigheden naar alternatieve structuren die veiligheid kunnen bieden, zoals etno-religieuze groepen, private milities en misdadige bendes. Tegelijkertijd vervaagt het onderscheid tussen het regeringsleger en deze bendes, doordat politieke macht de facto in handen komt van warlords en regeringstroepen niet minder corrupt, partijdig en misdadig blijken dan andere strijdende groeperingen. Oorlog wordt informeel. Het streven is bovendien niet een militair beslissende overwinning. Oorlog is ook niet iets dat per se tot een einde moet komen en de strijd is er ook niet noodzakelijkerwijs op gericht om uiteindelijk tot een sterke staat te komen. De strijdgroepen gedijen juist doordat een effectieve of sterke staat ontbreekt, een dynamiek die ook in Irak en Afghanistan werd gevoeld. Oorlog is geen instrument, maar een conditie die wordt beoogd. Geweld is dan ook endemisch. Onveiligheid is daarmee de heersende conditie.

Strijd in het virtuele domein

Een ander gemeenschappelijk thema is het toenemend militair vermogen van transnationale niet-statelijke actoren (NSA's). Individuen en kleine groepen zijn met geringe en vrij verkrijgbare middelen in staat om *systemic disruption* te veroorzaken en zij kunnen, gezien de Tweede Libanonoorlog (2006) en de insurgencies in Afghanistan en Irak, het regulier optredende krijgsmachten erg moeilijk te maken. Een ander voorbeeld zijn de frequente

³⁰ D. Ronfeldt, *Al Qaeda and Its Affiliates. A Global Tribe Waging Segmental Warfare* (Santa Monica, RAND, 2007) 37.

³¹ M. Juergensmeyer, *Terror in the Mind of God* (Berkeley, University of California Press, 2003).

³² M. van Creveld, *The Transformation of War* (New York, Free Press, 1991).

en schadelijke aanslagen op Iraakse oliepijpleidingen met eenvoudige en goedkope middelen. Hier ligt de oorzaak in één van de schaduwzijden van globalisering, namelijk de snelle verspreiding van militair te gebruiken technologieën. NSA's kunnen steeds eenvoudiger aan hoogwaardige technologie komen die zij voor destructieve doeleinden kunnen gebruiken. Een civiele laptopcomputer kan eenvoudig een militaire functie krijgen. Hetzelfde geldt voor mobiele telefoons, die strijdgroepen inzetten als middel om acties te coördineren en om IED's te laten exploderen. Een modern GPS-navigatiesysteem voor een auto bevat militaire technologie die vijftien jaar geleden nog was voorbehouden aan slechts enkele westerse landen. Daarnaast is er een omvangrijke proliferatie van moderne wapens. Groepen als Hezbollah blijken te kunnen beschikken over geavanceerde grond-grond raketssystemen, veelal afkomstig uit sponsorlanden. Het netto effect is dat de technologische superioriteit van westerse strijdkrachten mogelijk wordt ontkracht of dat NSA's steeds meer beschikken over middelen die voorheen alleen natiestaten hadden.

Een belangrijke technische ontwikkeling ligt in communicatietechnologie. Tot voor kort maakten VNNSA's vooral gebruik van media als radio, video, DVD's en tribale *nightletters*. De proliferatie van sociale media kan worden beschouwd als het meest kenmerkende nieuwe element van het optreden van VNNSA's. De wereldwijde toegang tot internet, van oorsprong westerse technologie die aanvankelijk vooral ook door de Amerikaanse strijdkrachten werd gebruikt, heeft het VNNSA's veel gemakkelijker gemaakt om netwerken te formeren, met andere groepen contact te houden, informatie te vergaren, plannen te communiceren, financiële transacties te plegen en om ideologie, rekruteringsmateriaal, foto's en video's te verspreiden. Het netwerk is dan ook de nieuwe dominante metafoor geworden in studies over moderne oorlogvoering, stelt Coker.³³ Het stelt VNNSA's in staat overtuigende *strategic narratives* te verspreiden die teruggrijpen op lokale mythes, religieuze teksten en tribale identiteit waarmee acties worden gelegitimeerd. Ook is

het een instrument om snel beeldmateriaal van aanslagen op westerse troepen te produceren en te verspreiden. Veel aanslagen met IED's en zelfmoordacties, maar ook gruwelijke ontvoeringscènes zijn uitgevoerd met het specifieke doel propagandabeelden te produceren die, in de context van een strategische narrative, vervolgens op YouTube en diverse internetsites zijn gezet. Westerse krijgsmachten moeten er rekening mee houden dat sociale media en Web 2.0 de pers bij optredens dichterbij hebben gebracht. Incidenten komen uitgebreider in het nieuws, waardoor krijgsmachten voortdurend genoodzaakt zijn hun legitimiteit aan te tonen. Het hoge tempo waarop VNNSA's materiaal – veelal gemanipuleerd en uit de context gehaald – verspreiden maakt het moeilijk om hier tijdig een antwoord op te formuleren. Bovendien is het beeld en het dramatische incident bepalender voor de opinievorming dan de persconferentie van westerse militaire woordvoerders achteraf. Internet brengt aanslagen en beelden van slachtoffers nu indringender dan voorheen in de westerse huiskamers. Ieder tactisch incident heeft daardoor mogelijk een politieke impact en de westerse militaire superioriteit wordt daarmee in het morele domein uitgespeeld.³⁴

De problematische logica van militair optreden

Het is voor VNNSA's dan ook eenvoudig geweest om het optreden van westerse eenheden te frustreren en om een beeld te scheppen bij het westerse publiek dat westerse interventies ineffectief en ook niet legitiem waren. Uitlokking van overreacties en aantijgingen dat kinetische aanvallen veel burgerslachtoffers veroorzaken zijn slechts enkele van de methoden waartegen westerse troepen zich geplaatst zagen. Als zij doelwit waren van een aanslag, was het echte doelwit daarachter de publieke perceptie in Europa en de VS.

³³ Ch. Coker, *Ethics and War in the 21st Century* (Abingdon, Routledge, 2008) 96.

³⁴ Zie voor een fraaie synthese van deze ontwikkelingen en dilemma's onder meer D. Betz, 'The Virtual Dimension of Contemporary Insurgency and Counterinsurgency' in: *Small Wars and Insurgencies*, Vol. 19: 2007, 513-543.



FOTO: AVDD, H. KEERIS

Na 9/11 volgde een confrontatie met een strategische en operationele omgeving waarin de vigerende denkkaders ontoereikend bleken

De voortdurende politieke, strategische en operationele problemen in Irak en Afghanistan en het gebrek – in de perceptie van het publiek – aan tastbaar resultaat leidde tot prangende strategische, politieke en publieke vragen over de logica en het nut van militair optreden in dit soort strategische interventies.³⁵ Militair optreden wordt politiek en maatschappelijk legitiem gezien als het op een logische wijze leidt tot het behalen van de politieke doelstellingen. Oorlogvoering staat ten dienste van politieke doelstellingen. Oorlogvoering is in deze visie strategisch in die zin dat het instrumenteel is om die doelstellingen te behalen. De strategische canon van westerse maatschappijen en hun krijgsmachten werd tot voor kort nog gedomineerd door dit beeld waarin een rationele – instrumentele – relatie kan én moet worden gelegd tussen input (een militaire actie) en output (militair succes en behaalde politieke doelstelling), wil militaire inzet als maatschappelijk zinvol en legitiem worden gezien. Dit rationele en legalistische perspectief richt zich ook op de vraag wie mogen deelnemen

aan gevechtsacties (combattanten), op geaccepteerde strijdmethoden en -middelen en op de vraag wie of wat beschermde status heeft (burgers en civiele objecten).³⁶

Ook westerse militaire doctrines hebben ordening en daarmee logica aangebracht. Conflicten en soorten operaties worden op nogal dichotome wijze onderkend om het strategisch landschap te duiden: conventioneel versus niet-conventioneel, *high-intensity* versus *low-intensity*, regulier versus irregulier, inter- versus intrastataal, *peacekeeping* versus *peace enforcement*, combatant en *non-combatant*, militair geweld versus criminaliteit et cetera. Ook het operatiegebied wordt geordend in een operationeel raamwerk en in niveaus van optreden (tactisch, operationeel en strategisch) die bovendien geïnstitutionaliseerd zijn in soorten eenheden en bevoegdheidstoebelingen. Het is de erfenis van de Tweede Wereldoorlog en de daarop volgende Koude Oorlog. Operatie Desert Storm (1991) suggereerde de blijvende relevantie van de westerse canon en zowel Enduring Freedom als Iraqi Freedom toonden het succes aan van het moderne westerse model van oorlogvoering. Binnen uitzonderlijk korte tijd waren twee regimes omver geworpen. Ontbreekt daarentegen de logica, waarbij niet duidelijk is dat militaire operaties tot aantoonbaar succes leiden, of gaat het gepaard met hoge kosten of ethisch discutabele praktijken, dan ontvalt de rechtvaardigingsgrond. En daar wrong de schoen. De harde tactische realiteit van de insurgencies in Irak en Afghanistan botste met het westerse archetypische paradigma van de interstatelijke oorlog.

Het afgelopen decennium zagen eerst de Amerikaanse en vervolgens diverse Europese krijgsmachten zich geconfronteerd met een strategische en operationele omgeving die zich niet eenvoudig liet duiden met de vigerende denkkaders. In 2003 concludeerde Michael Evans al dat *'the postmodern has collided with the pre-modern, the cosmopolitan has confronted the parochial, while the Westphalian state system has been challenged by new substate and transstate forces [...]* It has become imperative that all concerned with security issues pay greater attention to the

³⁵ P. Rich, 'Review Article: Counterinsurgency of a War on Terror? The War in Afghanistan and the Debate on Western Strategy' in: *Small Wars and Insurgencies*, Vol. 21, No. 2 (June 2010) 414-428.

³⁶ L. Milevski, 'A Collective Failure of Grand Strategy' in: *RUSI Journal*, Vol. 156, No. 1, (February/March 2011) 33.

merging of previously discrete forms of war. The conceptual basis for the study of warfare in the West must now be broadened to include a rigorous study of the interaction between interstate, sub-state, and transstate conflict and of the diffusion of contemporary military capabilities'.³⁷

Onze conceptualisering van oorlog en oorlogvoering bleek ontoereikend. Rupert Smith zegt in zijn veel geciteerde boek *The Utility of Force* uit 2005 dat nu duidelijk is geworden dat 'War no longer exists... war as cognitively known to most non-combatants, war as battle in a field between men and machinery, war as a massive deciding event in a dispute in international affairs; such war no longer exists'. In plaats van oorlog in de traditionele westerse betekenis van het woord met een beslissende veldslag, is het Westen verwickeld geraakt in onbestemde *perpetual policing*.³⁸ Het gaat bij strategische interventies om beperkte doelstellingen en belangen in *limited wars*, waarin langdurige presentie vereist is om de complexe sociaal-politieke problemen en interne spanningen op te lossen. In die operaties is er geen gevechtsterrein of front: geweld kan overal plots oplaaien. Er is geen duidelijk identificeerbare tegenstander, maar meerdere groeperingen waarvan de loyaliteiten wisselend zijn. Ook is er geen terrein dat tegen een aanval moet worden verdedigd, terwijl nationale grenzen weinig betekenen. In recente conflicten bleek het onderscheid tussen oorlog en misdaad weinigzeggend, evenmin als het onderscheid tussen burgers en militairen. Geweld bleek vaak bewust gericht tegen burgers. In conflicten tussen *identity communities* in plaats van legers is iedereen automatisch deelnemer en daarmee doelwit in de strijd. In plaats van georganiseerd optreden van eenheden draait de strijd om schermutselingen, aanslagen en moordpartijen. De westerse normen, wetten en conventies rond gevechtshandelingen worden hier niet nagestreefd. De beginselen van proportionaliteit (voordeel versus nevenschade) en onderscheid tussen combattant en niet-combattant zijn irrelevant. De strategie van VNSA's is er juist op gericht om dit onderscheid te vernietigen. Kent het oorlogsrecht religieuze en culturele objecten een beschermde status toe,

in dit soort interne conflicten zijn dit juist doelen bij uitstek vanwege de symbolische betekenis.

Missies zijn complexer en breder geworden dan in de jaren negentig, met een variëteit aan soms tegenstrijdige en in de tijd verschuivende doelstellingen, veelal zonder objectief meetbare *endstate*. Niet het militaire instrument, maar veiligheid op straat, eerlijke rechtspraak, eerste levensbehoeftes, een levensvatbare economie, een betrouwbaar bestuurlijk apparaat en een politiek systeem dat ter verantwoording kan worden geroepen zijn de bouwstenen voor

Gewelddadige niet-statelijke groepen zien oorlog niet als een instrument, maar als een toestand die wordt beoogd

succes. De missies omvatten de bevordering van democratie, het najagen en uitschakelen van terroristische groeperingen, het onderdrukken van een insurgency, het ontwapenen van bevolkingsgroepen, het verbeteren van de economische situatie, het garanderen van veiligheid, het helpen opbouwen van bestuurlijke en maatschappelijke instituties en een bevolking leren op eigen benen te staan. Oude labels als *guerilla*, *insurgency*, *irregular warfare* of *peacekeeping* bleken niet langer van toepassing. Missies kunnen ook niet meer worden onderscheiden naar intensiteit in het geweldsspectrum, omdat ook humanitaire missies voortdurend bedreigd worden door hinderlagen. Wederopbouwmissies (*stabilization and reconstruction*) zijn niet mogelijk zonder *counterinsurgency*-acties. De categorieën lopen tevens in elkaar over. Het formuleren en implementeren van een strategie in de traditionele betekenis bij dit soort operaties bleek problematisch, niet alleen van

³⁷ M. Evans, *From Kadesh to Kandahar. Military Theory and the Future of War* (Newport, Naval War College Review, Summer 2003).

³⁸ Zie het hoofdstuk van Caroline Holmqvist-Jonsater, 'War as Perpetual Policing' in: C. Holmqvist-Jonsater en Ch. Coker, *The Character of War in the 21st Century* (Londen, Routledge, 2009).



In enkele Europese landen, waaronder Nederland, bleek het duiden van de missie in Afghanistan een heet hangijzer

wege het coalitiekarakter maar ook omdat in wederopbouw- en COIN-missies het tactische niveau de strategie dicteert door tactische lokale successen die nauwelijks accumuleren tot een strategisch succes.

Ook het duiden van de situatie is politiek en maatschappelijk een heet hangijzer gebleken, vooral in enkele Europese landen, waaronder Nederland. Het woord ‘oorlog’ was politiek taboe (want het waren wederopbouwmissies) en het bleek politiek moeilijk te accepteren dat de aanpak van humanitaire missies grotendeels kan overlappen met de strategie van een counterinsurgency en dat soms fasen met intensieve gevechtsacties, die het label ‘gewapend conflict’ rechtvaardigen, noodzakelijk en onvermijdelijk zijn om een regio te stabiliseren en weer op te bouwen.³⁹ Kijkend naar diverse westerse counterinsurgencies van de afgelopen vijftig jaar waarschuwde Gill Merom al in 2003 dat ‘*Democracies fail in small wars because they find it extremely difficult to escalate the level of violence and brutality to that which can secure victory*’.⁴⁰ Jeffrey Record concludeerde in

2007 in soortgelijke bewoording: ‘*disparities in strength of interest and willingness to sacrifice, the dynamics of strategic interaction and the relative vulnerability of democratic states to coercion via properly conducted irregular warfare go a long way in explaining the outcome of many unequal wars, especially insurgencies conducted against foreign occupiers*’.⁴¹

In de VS leidden deze inzichten in 2006 onder meer tot de ontwikkeling van de nieuwe en veel geprezen FM 3-24 COIN Manual en tot pogingen om de *Comprehensive Approach* te institutionaliseren, wat binnen de NAVO onder de noemer *Effects-Based Approach to Operations* schuilging. In Nederland zijn de nieuwe contouren van het operatiegebied in 2009 verdisconteerd in de nieuwe LDP-1. Andere doctrine-publicaties schenken aandacht aan de culturele dimensie van de nieuwe conflicten en aan de virtuele dimensie, waarin richtlijnen voor strategische communicatie en media-operaties werden ontwikkeld. Militair gezien zijn dit belangrijke intellectuele innovaties. Maatschappelijk gezien echter bleek het moeilijk om de strategische rationaliteit te herstellen. Traditioneel hebben westerse landen problemen gehad met deze *messy*, langdurige, ambigue etnische conflicten, burgeroorlogen en insurgencies, waarbij de ‘oorlog’ niet bestaat uit veldslagen en herkenbare militaire eenheden en waarin de logica – en het succes – van militair optreden

³⁹ Zie ook de recente nogal cynische commentaren van Th. van der Dunk, ‘Geloofd nog iemand in the Dutch Approach’ in: *de Volkskrant*, 18 juli, 2011; en van B. Wagendorp, ‘We zien onze soldaten het liefst op de Vierdaagse’ in: *de Volkskrant*, 14 juli 2011.

⁴⁰ G. Merom, *How Democracies Lose Small Wars* (New York, Cambridge University Press, 2003) 15.

⁴¹ J. Record, *Beating Goliath. Why Insurgencies Win* (Washington, D.C., Potomac Books, 2007) 22.

daarin niet altijd evident is. Nu is het niet anders. Minister van Defensie Hillen illustreerde dit onlangs toen hij stelde: *'We face shifting public and political opinions with regard to these operations. We are seeing the growing phenomenon called localism. Or glocalism, as the former Secretary-General [...] Mr. Jaap de Hoop Scheffer labeled it. This growing number of people question the need for military action outside their own country's borders. They do not subscribe to the globalist view that security and stability far away equals security and stability close to home'*.⁴²

De strategische pauze voorbij

Dit artikel beoogde in kaart te brengen wat het effect van de aanslagen van 11 september 2001 is geweest op westerse krijgsmachten. De conclusie is dat 9/11 een kentering teweeg heeft gebracht in de westerse veiligheidsbeleving. De strategische pauze bleek voorbij en de veiligheidspolitieke *scope* is drastisch opgerekt, met strategische interventies tot gevolg. Westerse krijgsmachten hebben sindsdien indrukwekkende tactische en operationele resultaten behaald in de operaties die volgden op 9/11. Twee regimes zijn verdreven en Osama bin Laden en honderden andere leden van al-Qaida zijn geliquideerd. Gesteld mag worden dat de *global jihad* een gevoelige slag is toegebracht. De strijd tegen de insurgents is niet verloren, terwijl verliezen – hoewel niet gering – vergeleken met voorgaande COIN-missies beperkt bleven. Bovendien zijn lokaal en soms regionaal vorderingen geboekt in de wederopbouw en stabilisering van Irak en Afghanistan. De operationele uitdagingen zijn verwerkt in nieuwe doctrines, concepten, organisatiestructuren en tactieken. Of de wederopbouwmissies blijvend resultaat hebben opgeleverd is echter de vraag. Corruptie blijft een groot probleem, terwijl opposenten in het Afghaans-Pakistaanse grensgebied min of meer een *sanctuary* hebben. In Irak blijft sectarisch geweld de kop op steken. Daaraan liggen de structurele inherente problemen ten grondslag die hierboven zijn geschetst en niet zozeer het tactisch optreden van westerse militairen. Afghanistan mag dan ook één van de moeilijkste gebieden in de wereld heten

voor een externe partij om een stabiele maatschappij op te bouwen. Dat roept wel de vraag op of deze interventies vanuit een strategisch perspectief productief zijn geweest. De relatie tussen falende staten en terrorisme is niet eenduidig en zeker omstrede, en dat geldt ook voor de veronderstelling dat democratisering van een land tot een geringere terreurdreiging leidt.⁴³ Een oorzaak voor de geringe publieke steun voor missies in Afghanistan is het onvermogen van de NAVO om een plausibel strategisch narrative te ontwikkelen dat de strategische logica benoemt en progressie kan aangeven.⁴⁴

Het is bovendien in veel opzichten een kostbaar decennium geweest voor het Westen. Ten eerste zijn enkele duizenden westerse militairen gesneuveld en zijn nog eens duizenden ernstig gewond geraakt. Sinds 2003 vielen in Irak 7.779 militairen van de coalitielanden.⁴⁵ In Afghanistan zijn sinds 2001 2.526 militairen omgekomen. Alleen al in 2010 kwamen volgens de UNAMA 2.777 Afghanen door geweld om het leven, van wie 75 procent door acties van zogenoemde *Anti-Government Elements*, waaronder de Taliban.⁴⁶ Ten tweede hebben de langdurige expeditieoperaties heel veel geld gekost. Sinds 2001 hebben alleen al de Amerikanen in het kader van de War on Terror ruim 1.283 miljard dollar uitgegeven aan de diverse operaties in het Midden-Oosten, Centraal-Azië en Zuidoost-Azië.⁴⁷ Temidden van de financiële crisis hebben de krijgsmachten te maken met dalende begrotingen die de extra uitgaven voor de operaties – vooral veroorzaakt door slijtage,

⁴² *Making The Case For Defence in Europe. The Need For A More Selective Approach*. Keynote speech by the Dutch Minister of Defence, J.S.J. Hillen, at the SDA conference *Shaping NATO's Reform Agenda* in Brussels on 29 June 2011.

⁴³ Zie bijvoorbeeld A. Hehir, 'The Myth of the Failed State and the War on Terror. A challenge to the Conventional Wisdom' in: *Journal of Intervention and Statebuilding*, Vol. 1, Number 3 (November 2007) 308-332.

⁴⁴ Zie bijvoorbeeld R. Chaudhuri and Th. Farrell, 'Campaign Disconnect. Operational Progress and Strategic Obstacles in Afghanistan, 2009-2011' in: *International Affairs*, 87:2 (2011) 271-296.

⁴⁵ Zie onder meer www.antiwar.com en www.iraqbodycount.org voor een actueel overzicht.

⁴⁶ UNAMA Report, Afghanistan: *Annual Report 2010, Protection of Civilians in Armed Conflict* (Kabul, March 2011).

⁴⁷ A. Belasco, *The Cost of Iraq, Afghanistan, and Other Global War on Terror Operations Since 9/11* (Washington, D.C., Congressional Research Service, March 29, 2011) 1.



De interventies van het afgelopen decennium hebben de trans-Atlantische relaties schade toegebracht

verbruik en hogere personeelskosten – niet konden dekken. Europese krijgsmachten zullen de komende jaren fors inkrimpen in omvang en navenant in vermogen om op strategische afstanden politieke opdrachten uit te kunnen voeren. Zelfs de voormalige Amerikaanse minister van defensie Gates maakte zich recent nog openlijk zorgen over de enorme kosten die met de *wars of choice* gemoeid zijn. In zijn televisietoespraak over de terugtrekking uit Afghanistan afgelopen juni wees president Obama

eveneens op de uitgaven voor de oorlogen en wederopbouwmissies die inmiddels de duizend miljard dollar overstijgen.

Ten derde hebben de interventies van het afgelopen decennium de trans-Atlantische relaties schade toegebracht. Trage militaire transformatie in Europa en aanhoudende problemen met Europese militaire expeditionaire capaciteiten stoorden de VS. De kwestie-Irak verdeelde vervolgens niet alleen de NAVO, maar ook Europa. Ook de discussie over de kleine Europese bijdrage aan ISAF heeft littekens achtergelaten, in ieder geval in de VS. Daar waar Europa de VS rond 2003 verweet Afghanistan uit het oog te hebben verloren en unilateraal te werk te gaan, gaven de Europese lidstaten volgens de Amerikanen niet thuis toen hen om

⁴⁸ Zie bijvoorbeeld R. Chaudhuri and Th. Farrell, 'Campaign Disconnect. Operational Progress and Strategic Obstacles in Afghanistan, 2009-2011' in: *International Affairs*, 87:2 (2011) 271-296.

⁴⁹ S. Cimbala and P. Forster, *Multinational Military Intervention. Nato Policy, Strategy and Burden Sharing* (Farnham, Ashgate, 2010) 150-151.

extra troepen werd verzocht. In de ogen van Washington heeft de NAVO eigenlijk alleen nog relevantie als de alliantie in staat is wereldwijd op veiligheidspolitieke crises te reageren.⁴⁸ Het nieuwe Strategisch Concept van de NAVO kan de diepe verdeeldheid niet verhullen. Stephen Cimbala en Peter Forster concludeerden recent: *'the broader strategic implications of allied failure in Afghanistan have raised new questions concerning a country's willingness to assume responsibility for world order or its willingness and ability to put aside self- or national-interests in response to global challenges'*.⁴⁹

Tot slot is het de vraag in hoeverre de interventies de reputatie en invloed van het Westen ten goede zijn gekomen. De machtspositie van de VS is aangetast, niet in het minst doordat de Amerikanen zelf hun eigen waarden en principes hebben geschonden in schandalen rond Abu Ghraib en Guantanamo Bay. De strategie van George W. Bush – fragiele staten met militaire inzet democratiseren – keerde zich tegen de VS toen bleek dat het voor externe mogelijkheden vrijwel ondoenlijk is diepgewortelde sociale, economische en politieke problemen van die landen op te lossen. De militaire supermacht kon haar wil niet opleggen en werd beticht van imperialisme. De eigen idealen – vrijheid, zelfbeschikking en mensenrechten – leken verloochend. De strijd tegen terrorisme heeft de VS ook afgeleid van grotere binnenlandse en buitenlandse problemen. In nogal ontzuchtende, zonnig sombere woorden, zei een Britse analist recent over het afgelopen decennium:

'Although discretionary, the wars the West is fighting are increasingly of a type in which it does not really wish to engage – long wars, against indeterminate foes. Such wars bleed the West of its wealth, its manpower and its political prestige both domestically and internationally. Many interventions meant to maintain or even improve the West's relative international position are in actuality accomplishing just the opposite[...] the past decade may be remembered as the time when the West suffered a collective failure of grand strategy. The lack of serious strategic thought has led to a decline in faith in the efficacy and appli-

cations of military power'.⁵⁰ In dit licht zijn er inmiddels wel pleidooien om voortaan, als een interventie wordt overwogen, meer dan in het afgelopen decennium de directe relatie met de nationale veiligheidspolitieke belangen in het oog te houden.⁵¹ Zoals minister van Defensie Hillen zijn eigen balans opmaakte:

Militaire missies zijn complexer dan in de jaren negentig en hebben veelal geen objectief meetbare *endstate*

'we need to be more selective and should seek to have a much smaller footprint. In future operations, we need to have a clear sense of urgency. Our security interests must be at stake. We must be the only one up for the job. And we must bring in others to fulfill the comprehensive approach. And if we do decide to step in, it should be exactly that. Stepping in. Not moving in'.⁵²

Het is veel te vroeg om van een 'Afghanistan-syndroom' te spreken,⁵³ maar na tien jaar strategische expansie is het – wellicht in weerwil van de vigerende veiligheidspolitieke situatie – wel te verwachten dat de bereidheid tot het aangaan van kostbare langdurige strategische interventies afneemt. ■

⁵⁰ L. Milevski, 'A Collective Failure of Grand Strategy' in: *RUSI Journal*, Vol. 156, No. 1 (February/March 2011) 33.

⁵¹ R. Menon, 'Breaking the State' in: *The National Interest*, No. 113 (May/June 2011) 36.

⁵² *Making The Case For Defence in Europe, The Need For A More Selective Approach*, Key note speech by the Dutch Minister of Defence J.S.J. Hillen at the SDA Conference Shaping NATO's Reform Agenda in Brussels on 29 June 2011.

⁵³ D. Ucko, *The New Counterinsurgency Era. Transforming the US Military for Modern Wars* (Washington, D.C., Georgetown University Press, 2009) *ibid*, 465.