

De zwakte van getalsterkte

De relaties tussen het aantal in te zetten militairen, democratische besluitvorming en de media

Het verband tussen getalsterkte en militair succes was ooit één van de basisregels van de krijgskunst. Men ging er van uit dat alleen superieure bewapening en organisatie een alternatief kon vormen voor numeriek overwicht. De laatste decennia lijkt dit verband echter behoorlijk zoek. Kleine, slecht bewapende groepen hebben de overhand ten opzichte van beter uitgeruste en meer talrijke strijdkrachten. Dit artikel zoekt de verklaring van dit fenomeen. Het analyseert de wijze waarop het aantal ingezette militairen het democratische beslissingsproces beïnvloedt en hoe de tegenstander daar zijn voordeel mee kan doen.

*Ikol ir. E. A. Claessen**

Hoeveel troepen moet men inzetten om een oorlog te winnen? Deze vraag is eeuwenlang beantwoord met het eenvoudige statement: zo veel als mogelijk. Volgens Napoleon stond God immers altijd aan de kant van de Grote Bataljons.¹ In de huidige conflicten lijkt het verband tussen getalsterkte en overwinning minder duidelijk. Dit artikel onderzoekt dat verband in het licht van de politieke en militaire kenmerken van hedendaagse gewapende conflicten zoals de *counterinsurgency* in de Filipijnen en Colombia, de actuele operaties in Afghanistan en het Arabisch-Israëliëse conflict.

Opzet artikel

Het eerste deel van het artikel onderzoekt hoe het democratische politieke proces dat voorafgaat aan een militaire interventie leidt tot het uitzetten van de krijtlijnen waarbinnen de interventie zich moet afspelen. Het tweede deel analyseert de manier waarop een tegenstander

ons kan dwingen buiten deze krijtlijnen te treden en wat daar de politieke gevolgen van zijn. De invloed van de factor getalsterkte op dit proces en welke conclusies daaruit kunnen worden getrokken, komen in het derde deel aan de orde.

De krijtlijnen

Het politieke debat

De invloed van democratische politieke processen op de omvang van een militaire inzet wordt onderschat en verdient daarom nadere uitleg. De meeste democratieën hebben een minister van landsverdediging in hun regering. De term 'landsverdediging' bevat een deel van het antwoord op de vraag naar de omstandigheden waarin een democratie bereid is om militair geweld te gebruiken.

De verdediging van het grondgebied en de bevolking tegen gewapende agressie is inderdaad een kerntaak van elke democratische krijgsmacht. Deze kerntaak staat niet ter discussie en is daarom zelden of nooit voorwerp van politieke profilering. Dit geldt niet voor andere vormen van militaire deelname aan gewapende conflicten. Voor een democratie is het gebruik van militair geweld ook denkbaar in het kader van een legitiem internationaal

* De auteur leidt de 'Desk Land' in het departement Strategie van de Belgische Defensiestaf. Hij is tevens auteur van het boek *Stalemate, An Anatomy of Conflicts between Democracies, Islamists and Muslim Autocrats*, dat eind 2010 is gepubliceerd door Prager.

¹ Zie: Stephen Biddle, *Military Power: Explaining Victory and Defeat in Modern Battle* (Princeton: Princeton University Press, 2004), 14. 'Numerical Preponderance: Napoleon once said that "God is on the side of the big battalion", summarizing concisely the preponderance explanation of military capability. Many believe that states with larger populations, larger or more industrialized economies, larger militaries, or greater military expenditures should prevail in battle.'



Betrokkenheid bij een groot militair conflict valt nauwelijks te combineren met hervormingen in eigen land. Tijdens de Vietnamoorlog trachtte president Lyndon Johnson dit dilemma te ontkennen

mandaat en/of voor de bevordering van nationale vitale belangen.² In die gevallen wordt het conflict ons echter niet rechtstreeks opgedrongen. De militaire deelname wordt dan voorafgegaan door een politiek en maatschappelijk debat over de opportuniteit, het risico en de omvang van de inzet.

Verwachtingen

In een democratie komt de politieke invloed op de aard en omvang van een militaire inspanning het duidelijkst tot uiting wanneer een tegenstander erin slaagt het conflict te rekken. In het democratisch bestel controleren volksvertegenwoordigers de wettelijkheid en wenselijkheid van het beleid en leggen ze de overheidsuitgaven en -inkomsten vast. Volksvertegenwoordigers houden de vinger aan de pols van hun kiezers zodat een regering over een sterk dossier moet beschikken om hun goedkeuring voor een inzet van militaire middelen te verkrijgen. Volgens Jon Western is het zo dat:

in nearly every instance when a president has considered using American force in overseas

combat missions, intense political debates have ensued (...) and extensive efforts have been designed to mobilize public and political support.³

Voor een regering is het dikwijls niet gemakkelijk om uit te leggen waarom deelname aan een gewapend conflict van vitaal belang is. Western schrijft:

because rhetorical campaigns are such an integral part of mobilizing public and political support, there is a tendency to oversell the message. The constant temptation to manipulate and distort information frequently leads the public to develop unrealistic expectations

2 In de veiligheidsstrategie van de Verenigde Staten wordt dit bijvoorbeeld als volgt verwoord: 'When force is necessary, we will continue to do so in a way that reflects our values and strengthens our legitimacy, and we will seek broad international support, working with such institutions as NATO and the U.N. Security Council. The United States must reserve the right to act unilaterally if necessary to defend our nation and our interests, yet we will seek to adhere to standards that govern the use of force'. *National Security Strategy* (Washington DC, The White House, 2010) 22.

3 Jon Western, *Selling Intervention and War: The Presidency, the Media and the American Public* (Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 2005) 4.

*about the nature or likely cost or efficacy of military intervention.*⁴

Het probleem is dat – realistisch of niet – de publieke verwachtingen over het verloop van het conflict de clausules vormen van een *de facto* contract tussen de regering, de volksvertegenwoordigers en het electoraat. De regering moet dit contract nakomen of een hoge politieke prijs betalen. Het belangrijkste clausules van dit contract zijn de duur, de kosten, het risico en de inzetregels. Het probleem van de regering bestaat erin dat de oppositie politiek voordeel kan halen uit omstandigheden die het onmogelijk maken het *de facto* contract na te komen.

Prioriteiten

Om dit te vermijden stelt politiek analist Dick Morris dat een democratische regering tijdens een oorlog haar eigen politieke prioriteiten moet opgeven en leden van de oppositie in de beleidsvorming moet betrekken. Tijdens de Tweede Wereldoorlog bijvoorbeeld, telden zowel de Amerikaanse als de Britse regering leden van oppositiepartijen in hun rangen. President Roosevelt schortte zelfs de economische programma's van zijn *New Deal*-beleid op omdat ze te veel controverse opriepen.⁵ Deze aanpak is echter niet vol te houden. Indien de tegenstander het conflict eindelijk kan rekken is het bijna onmogelijk voor de regering om haar politieke prioriteiten aan de kant te schuiven en de oppositie in de regering op te nemen. In zijn derde *State of the Union*

tijdens de Vietnamoorlog trachtte president Lyndon B. Johnson dit dilemma nog te ontkennen. Hij stelde:

*this Nation is mighty enough, its society is healthy enough, its people are strong enough, to pursue our goals in the rest of the world while still building a great society here at home.*⁶

De geschiedenis bewees het tegendeel en de huidige conflicten bevestigen nogmaals dat betrokkenheid bij een groot militair conflict, zoals in Irak of Afghanistan, niet te combineren valt met ingrijpende hervormingen in eigen land.

In een recent artikel over het verband tussen president Obama's project om het Amerikaanse gezondheidssysteem te hervormen en het Afghaanse conflict schreef Harvey Sapolsky:

*War and domestic reform don't mix well. In the modern parade of Democratic Party presidents, Franklin Roosevelt did reform first, then war; Harry Truman did war, not reform; Lyndon Johnson tried reform and war simultaneously, and essentially lost both and a democratic majority for a generation. Jimmy Carter did nothing, and President Clinton tried but gave up on both reform and war. I think President Obama is going to downplay the war, not surrendering outright but finding a way to make the war less important politically than reform or less visible until reform is secure domestically.*⁷

Hoewel Sapolsky specifiek democratische presidenten vermeldde, ontsnappen republikeinse presidenten evenmin aan de regel dat een grote militaire inspanning de politieke bewegingsvrijheid van een regering sterk beperkt. Tijdens zijn tweede ambtstermijn zakte president Bush steeds dieper weg in het Iraakse moeras en begon men hem meer en meer als een *lame duck* te beschouwen.⁸

Rol van de oppositie

De oppositie kan het conflict op verschillende manieren politiek benaderen. Meestal zal de

4 Ibid., 232.

5 Dick Morris, *Win or Lose-How History's Great Political Leaders play the Game* (New York NY: Harper Collins Publishers Inc., 2002) 305.

6 Lyndon B. Johnson, 'Annual Message to the Congress on the State of the Union', January 12, 1966, transcript, *The American Presidency Project*, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=28015>.

7 Harvey Sapolsky, 'The War Has Been Postponed', *Defense News*, October 18, 2009.

8 Zie bijvoorbeeld Candy Crowley and Sasha Johnson: 'Is Bush already a Lame Duck?' *CNN Washington Bureau*, January 23, 2007. 'In a CNN/Opinion Research Corporation poll taken earlier this month, almost 70 percent disapproved of the war in Iraq. That strong disapproval dominated the 2006 election season and has thus far overshadowed the Democratic and Republican domestic agendas. "There is an old saying in American history, that war kills reform. War generally undermines the president's ability to get anything done in domestic affairs", said Dallek. Republicans weighing the lessons of 2006 and eyeing re-election in 2008 are carefully calibrating their position on the president's call to send more troops to Iraq.'

oppositie een alternatief plan voorstellen dat is gericht op het beëindigen van de inzet of op het verminderen van de lasten die de betrokkenheid bij het conflict met zich meebrengt. Om politiek voordeel op te leveren, moet het electoraat in staat zijn om dit alternatief te vergelijken met de strategie van de regering. Dit gebeurt op basis van een intuïtieve kosten-batenanalyse.



FOTO REUTERS

Thomas Hammes (links) bespreekt de voortgang van de oorlog in Irak (2005). In 2007 zat de Amerikaanse militaire operatie in Irak in het slop. Deze impasse domineerde de politieke agenda

De centrale vraag bij deze analyse is of de nagestreefde doelen van een militaire inzet opwegen tegen de offers die moeten worden gebracht om ze te bereiken. De kosten zijn zowel fysiek als menselijk. De fysieke kosten bestaan uit de benodigde budgettaire en materiële middelen voor de militaire campagne. Ze omvatten ook het verlies aan politieke en militaire bewegingsvrijheid dat voortvloeit uit het feit dat een belangrijk deel van de krijgsmacht niet beschikbaar is voor andere opdrachten. De menselijke kosten bestaan uit de pijn en het lijden dat onlosmakelijk is verbonden met overlijden, verminking en verwonding.

Op elk gegeven moment waarop men een kosten-batenanalyse betreffende een militaire inzet maakt, liggen de kosten in het verleden en bevinden de baten zich nog in een onzekere toekomst. De omvang van de kosten is dus meestal vrij duidelijk, terwijl de appreciatie van de baten moet worden getemperd door

de mogelijkheid dat het conflict niet succesvol kan worden beëindigd.

Schending van de krijtlijnen

Kosten en baten

Er zijn grosso modo drie verschillende methodes om de afweging tussen kosten en baten te maken. De eerste methode bestaat erin de waarde van de politieke doelstellingen te bepalen. Voorbeelden van dergelijke doelstellingen zijn het veiligstellen van de toegang tot essentiële grondstoffen, de verdediging of verspreiding van democratische waarden of het verzekeren van de veiligheid van de eigen burgers of van de bevolking in het conflictgebied.

Er bestaat meestal weinig discussie over de waarde van deze doelstellingen. Het debat concentreert zich op de vraag hoe groot de kans is dat het conflict wordt gewonnen en of de militaire overwinning *überhaupt* zal leiden tot de verwezenlijking van de doelstellingen. Het electoraat zal de kans op overwinning lager inschatten naarmate het conflict langer voortduurt. Het zal niemand verbazen dat onze tegenstanders de aanvaardbare kosten-batenverhouding zullen trachten te overschrijden door het conflict te rekken en de pijn te verhogen.

Westerse democratische regeringen reageren hierop door de waarde van hun doelstellingen te overdrijven. De dominotheorie, die stelde dat heel Zuidoost-Azië ten prooi zou vallen aan het communisme na een terugtrekking uit Vietnam, is hiervan een bekend voorbeeld. De regering appelleert hierbij aan het menselijke verlangen om een grote rol in de wereld en de geschiedenis te spelen.⁹

9 Een goed voorbeeld hiervan is de 'State of The Union speech' van 1962 in de aanloop naar de Vietnamoorlog. President Kennedy stelde: 'Few generations, in all history, had been granted the role of being the great defender of freedom in its hour of maximum danger. This is our good fortune; and I welcome it now as I did a year ago. For it is the fate of this generation – of you in the Congress and of me as President – to live with a struggle we did not start, in a world we did not make. But the pressures of life are not always distributed by choice. And while no nation has ever faced such a challenge, no nation has ever been so ready to seize the burden and the glory of freedom'. John F. Kennedy, 'Annual Message to the Congress on the State of the Union'. January 12, 1966, transcript, *The American Presidency Project*.

Voorwaarden van de tegenstander

De tweede methode om de kosten tegen de baten af te wegen hangt samen met het alternatief van de tegenstander. Dit alternatief bestaat uit de voorwaarden die onze tegenstander op tafel legt om het conflict te beëindigen. Deze voorwaarden kunnen alle mogelijke vormen aannemen. Ze kunnen gaan over de onafhankelijkheid van een bepaalde regio, het realiseren van een collectivistisch economisch systeem, het vestigen van een rechtsorde op basis van de Sharia, enzovoort.

Bij de tweede methode vergelijkt het electoraat de prijs die samenhangt met het aanvaarden van de eisen van de tegenstander met de kosten verbonden aan de inspanning om de eisen van de tegenstander te verwerpen. De kosten van een omvangrijke militaire inzet kunnen hoog oplopen en vergelijkbaar worden met grote maatschappelijke hervormingen, zoals de uitbreiding van het recht op gezondheidszorg.

Hoe dan ook creëert dit bij een deel van het electoraat het verlangen om de militaire inzet te beëindigen. Onze tegenstander kan de kosten-batenanalyse in zijn voordeel beïnvloeden door het geweldsniveau te beheersen en aanvaardbare eisen te stellen. De oppositie kan hierop inspelen door de gematigde eisen van de tegenstander op te nemen in haar alternatief. Thomas Hammes beschrijft hoe dit gebeurde in Israël, waar de eerste *Intifada* in de Bezette Gebieden leidde tot de Oslo-akkoorden. In de eerste Intifada beperkten de Palestijnen de geweldpleging tot massademonstraties en het gooien van stenen. Velen vonden de Israëlische reactie hierop disproportioneel. Hammes schrijft:

(...) liberal and secular elements of the Israeli society were deeply disturbed. (...) Israel was an oppressor of an occupied area. They began to question the value of the occupation. In the end, the Palestinian message to Israeli voters got through. They believed there could never be peace until the Palestinians had their own

*country. The problems were in the occupied territories, not in Israel proper. Their long-term resistance caused a rift in the Likud over what tactics to employ against the Palestinians. The result was the election of a Labor government, which then agreed to and conducted the Oslo negotiations.*¹⁰

Persoonlijke betrokkenheid bij conflicten

De derde methode om de baten tegen de kosten af te wegen wordt toegepast door personen voor wie het winnen van het conflict een doel op zich is. De geïnvesteerde kosten en de geleden pijn kunnen een niveau bereiken dat alleen al het idee van nederlaag ondraaglijk maakt. Twee wereldoorlogen hebben ons geleerd dat er geen bovenlimiet is aan het lijden dat de bevolking kan ondergaan als dit punt bereikt wordt.

In moderne conflicten komt dit type kosten-

Israëlische militairen schieten op Palestijnse demonstranten in Hebron (2000). Velen vonden de Israëlische reactie op het gooien van stenen en Palestijnse massademonstraties in de Eerste Intifada disproportioneel

FOTO ANP



¹⁰ Thomas X. Hammes, *The Sling and the Stone: On War in the 21st Century* (St. Paul, MN: Zenith Press, 2004) 108.

batenanalyse echter op een geheel andere manier tot uiting. In een democratie is niet iedereen in gelijke mate bij het conflict betrokken. De meeste moderne conflicten zijn 'kleine oorlogen', wat betekent dat alleen degene die in het conflictgebied woont of er als militair wordt ingezet, er van dichtbij mee te maken heeft. Over het algemeen zijn de leden van het electoraat die in het conflictgebied wonen weinig talrijk. Voorbeelden zijn de *Pieds Noirs* in Algerije, tijdens de jaren vijftig en zestig,¹¹ en de inwoners van de Israëliische nederzettingen in de Golan, de Westelijke Jordaanoever en (tot voor kort) Gaza.

Het is in deze context van belang dat de persoonlijke investering in het conflict voor hen veel hoger is dan voor de rest van het electoraat. Militairen die in deze conflicten worden ingezet, leven langdurig gescheiden van hun geliefden, raken wellicht gewond of verminkt, verliezen vrienden tijdens gevechten en zien niet zelden hun huwelijk stranden in een echtscheiding. Diegenen die in het conflictgebied

wonen, ondergaan gelijksoortige ontberingen, maar leven daarnaast in het besef dat hun huis, hun broodwinning en zelfs het overleven van hun familie in gevaar komen als het conflict wordt verloren. Hun persoonlijke investering kan een niveau bereiken dat het idee van een nederlaag ondraaglijk maakt. Zij hanteren daarom het derde type kosten-batenanalyse. Hun verbeterheid neemt dikwijls toe met de duur van het conflict. Deze verbeterheid kan zodanige proporties aannemen dat sommige extremisten onder hen het gebruik van geweld overwegen om het beslissingsproces betreffende het conflict te beïnvloeden.¹²

De rest van het electoraat daarentegen bekijkt het conflict vanaf een grotere afstand. De 'gewone burger' evalueert de militaire deelname volgens het eerste of tweede type kosten-batenanalyse, waardoor zijn vastberadenheid eerder af- dan toeneemt met de tijd.

Verdeeldheid

In elk geval leidt het bestaan van verschillende manieren om kosten en baten in te schatten tot grote politieke en maatschappelijke verdeeldheid. Het conflict wordt eerder politiek dan militair. Frustratie is hiervan een voor de hand liggend gevolg. Hoewel de bekwaamheid van soldaten meestal verbetert in de loop van het conflict, vermindert het belang van militair succes. Het verschil tussen tactische overwinning en nederlaag vervaagt, omdat verschuivingen in de publieke opinie belangrijker zijn voor het verloop van het conflict dan het aantal gedode tegenstanders of de omvang van het gebied dat men kan controleren.

Het electoraat maakt geen vergelijking tussen de tactische bekwaamheid van de eigen troepen en die van de tegenstander. De burger vraagt



11 De kolonisten in Algerije werden aangeduid met de term '*Pieds Noirs*'. De meesten waren in Algerije geboren, maar hadden de Franse nationaliteit en dus stemrecht. Zij verzetten zich hevig tegen de onafhankelijkheid van Algerije, maar legden onvoldoende electoraal gewicht in de schaal om de politiek betreffende deze kolonie beslissend te beïnvloeden.

12 In Algerije leidde dit tot de oprichting van de *l'Organisation Armée Secrète* (OAS) door Franse militairen en kolonisten. Deze organisatie trachtte tussen 1961 en 1963 door aanslagen en terreur de onafhankelijkheid van Algerije te verhinderen. Zie: Jean Monneret, *La phase finale de la guerre d'Algérie* (Paris, Editions L'Harmattan, 2000) 21-28.

zich enkel af waarom zijn verwachtingen betreffende de duur en de kosten van het conflict niet overeenkomen met de werkelijkheid zoals deze wordt voorgesteld in de media. Voor de burger heeft tactisch succes alleen betekenis als dat het einde van het conflict dichterbij brengt.

Omdat mensen de neiging hebben in lineaire termen te denken, verwachten ze dat het aantal gewelddadige incidenten geleidelijk afneemt naarmate het einde van het conflict in zicht komt. Indien het aantal gewelddadige incidenten niet verandert of zelfs toeneemt, concludeert de burger dat de militaire operaties niet goed verlopen. Het resultaat van de gewelddadige incidenten zelf is hierbij weinig of niet belangrijk.¹³

Daar komt bij dat slechts een klein deel van het electoraat rechtstreeks met het conflict te maken heeft. Daarom is hun mening minder belangrijk in de politieke besluitvorming dan de brede publieke opinie. Dat diegenen die het meeste offers brengen tijdens een gewapend

conflict het minste invloed hebben op de politieke besluitvorming betreffende het verloop ervan, leidt niet zelden tot grote frustratie. Zo vreesden in 1958 Franse kolonisten en een deel van de legerleiding dat de regering in Parijs Algerije zou opgeven. In mei van dat jaar verenigden ze zich en trachtten ze de macht te grijpen. In 1995 vermoordde Yigal Amir, een fervent voorstander van het behoud en uitbreiding van de nederzettingen in de bezette gebieden, de Israëlische premier Rabin.¹⁴ En de Amerikaanse strijdkrachten hebben decennia nodig gehad om het debacle van Vietnam te boven te komen.

Invloed van de factor getalsterkte

Omkering van krachtsverhoudingen

Een competente tegenstander kan de hiervoor beschreven dynamiek binnen een democratie op drie manieren uitbuiten: door het conflict eindeloos te rekken, door aanvaardbare, gematigde eisen te stellen, en door het conflict hoog op de politieke agenda te houden. Deze aanpak is niet nieuw. De meeste conflicten tijdens de dekolonisatie werden op deze wijze beslecht.

Wat wel nieuw is, is de dramatische verlaging van de militaire inspanning die nodig is om van een conflict een politieke prioriteit te maken. Tijdens de Algerijnse onafhankelijkheidsoorlog moesten de rebellen honderdduizenden strijders mobiliseren en een enorme militaire campagne op touw zetten om hun eis tot onafhankelijkheid bovenaan de agenda in het Parijse Elysée te krijgen. In die periode lag het aantal westerse militairen een orde van grootte lager dan het aantal rebellen.

In vijftig jaar tijd is deze verhouding volledig omgekeerd. Tussen 1967 en 2005 steeg de Israëlische troepensterkte in de Bezette Gebieden van enkele bataljons tot negen brigades.¹⁵ Dat Hamas niet meer dan enkele duizenden strijders kon mobiliseren, veranderde niets aan deze situatie. De onhoudbaarheid van deze troepensterkte was één van de hoofdredenen van de Israëlische terugtrekking uit Gaza en van de bouw van veiligheidshelmen en -muren op de Westelijke Jordaanoever.¹⁶

13 Het meest bekende voorbeeld van dit mechanisme is het Tet-Offensief tijdens de Vietnamoorlog. Militair gezien was dit voor de Vietcong een fiasco. Toch speelde het een grote rol in het verloop van de oorlog omdat het de bewering van generaal Westmoreland ontkrachtte dat 'we have reached an important point when the end begins to come into view. I am absolutely certain that the enemy (...) is losing'. In de nasleep van het Tet-Offensief trok president Johnson zijn kandidatuur voor herverkiezing in. Zie: Spencer Tucker, *Vietnam* (London: UCL Press, 1999) 136.

14 Yigal Amir was fel gekant tegen het Oslo-Akkoord en de daarbij horende gedeeltelijke ontruiming van de Bezette Gebieden. 'During his military service, Amir began to espouse views that combined religious fanaticism with hatred of Arabs and the Israeli left. During his service, a large part of which he spent in the West Bank, his positions became even more extreme and were manifested in the harsh way he treated the Palestinian population (...) Amir persistently initiated mass demonstrations of students against the Oslo process and the Rabin government. However, most of his efforts were devoted to a project he had thought up himself, whose goal essentially was to get students to visit the settlements. He did this by organizing weekends of worship and lectures for university students in the West Bank and Gaza Strip settlements.' Ami Pedahzur and Arie Perliger, *Jewish Terrorism in Israel* (New York: Columbia University Press, 2011) 104-105.

15 Martin Van Creveld, *Defending Israel: A Controversial Plan toward Peace* (New York NY: Thomas Dunne Books, 2004) 26 en 148.

16 Zie: Anthony H. Cordesman, *Arab-Israeli Military Forces in an Era of Asymmetric Wars* (Washington DC, Center for Strategic and International Studies, 2006) 85. 'This disengagement from the Gaza Strip reduces a major burden on the IDF because securing the settlements in the Gaza Strip had been expensive in terms of both manpower and defense resources. It did not occur, however, without serious political infighting between the settlers, the religious, the leftists, and the seculars, but ultimately the majority of the population and the Knesset supported the move.'

Strategie

Tijdens de Vietnamoorlog werd het failliet van de Grote Bataljons voor het eerst duidelijk.¹⁷ Binnen enkele jaren verhoogden de Amerikanen hun troepensterkte van minder dan tienduizend tot meer dan een half miljoen. Toch bleef militair succes uit. Het bleek politiek en economisch onhoudbaar om deze getalsterkte permanent te mobiliseren. President Nixon startte uiteindelijk onderhandelingen met Noord-Vietnam en trok de troepen terug. Het is belangrijk te benadrukken dat de tegenstander geen militaire overwinning nodig heeft om een westerse, democratische tegenstander tot een terugtocht te bewegen. Om een dergelijke gedwongen terugtocht te vermijden, moeten democratische regeringen daarom een strategie hebben die hen beschermt tegen de effecten van politieke en maatschappelijke verdeeldheid op het verloop van het conflict. Dit is niet eenvoudig.

De drie voorwaarden die hiervoor nodig zijn, zijn niet verenigbaar met het democratisch bestel. Een democratie kan immers niet militair interveniëren in een conflict zonder het akkoord van het electoraat en zijn politieke vertegenwoordigers. De regering kan onmogelijk gedurende de volledige duur van het conflict haar politieke prioriteiten terzijde schuiven om zich, samen met de oppositie, volledig op het conflict te richten. De regering kan evenmin vermijden dat haar politieke en militaire tegenstanders de controversiële deelname aan het conflict hoog op de politieke agenda houden.

Oplossingen

Om de nadelen van deze politieke realiteiten te beperken bestaan er eigenlijk slechts twee oplossingen: het beslissende gevecht en *low profile* operaties. Bij de eerste oplossing beëindigt men de militaire inzet voordat de maatschappelijke verdeeldheid over de betrokkenheid bij het conflict zich aftekent. In de tweede zet men de troepen op zodanige wijze in dat het ontstaan van deze maatschappelijke verdeeldheid wordt vermeden. Beide methodes hebben diametraal tegengestelde gevolgen voor de bepaling van de benodigde getalsterkte, zoals hierna wordt uitgelegd.

FOTO US DEPARTMENT OF DEFENSE



Generaal Colin Powell (rechts) en Caspar Weinberger (midden) waren zich zeer bewust van de politieke implicaties van een militaire deelname aan een gewapend conflict. Ze publiceerden hun opvattingen in de zogeheten Weinberger-Powell-doctrine

Het beslissende gevecht

De generatie politieke en militaire leiders na de Vietnamoorlog was zich zeer goed bewust van de politieke implicaties van een militaire deelname aan een gewapend conflict. De Amerikaanse minister van Defensie Caspar Weinberger en de voorzitter van de *Combined Joint Chiefs of Staff* generaal Colin Powell conceptualiseerden hun opvattingen hierover in een doctrine die hun naam draagt. De Weinberger-Powell-doctrine houdt in dat het gebruik van militair geweld moet worden getoetst aan zes criteria. Weinberger somde deze op in een speech op 28 november 1984:

1. *First, the United States should not commit forces to combat overseas unless the particular engagement or occasion is deemed vital to our national interests or that of our allies.*
2. *Second, if we decide that it is necessary to put combat troops into a given situation, we should do so wholeheartedly and with the clear intention of winning.*
3. *Third, if we do decide to commit forces to combat overseas, we should have clearly defined political and military objectives.*

17 Met 'het failliet van de Grote Bataljons' bedoelt men dat een verhoging van de getalsterkte niet meer leidt tot een grotere effectiviteit van de militaire operatie.

4. Fourth, the relationship between our objectives and the forces we have committed – their size, composition, and disposition – must be continually reassessed and adjusted if necessary.
5. Fifth, before the U.S. commits combat forces abroad, there must be some reasonable assurance we will have the support of the American people and their elected representatives in Congress.
6. Finally, the commitment of U.S. forces to combat should be a last resort.¹⁸

Deze criteria weerspiegelen een helder inzicht in de verbanden tussen gewapende conflicten en democratische politieke processen. Een militaire inzet volgens deze criteria neemt de vorm aan van een korte, krachtige, gerichte inzet van een groot aantal goed uitgeruste troepen. De doctrine wil vooral vermijden dat de tegenstander het conflict kan rekken.

Volgens deze doctrine moet een democratie haar doelstellingen matigen en een overweldigend militair overwicht toepassen om ze snel te verwezenlijken, eerder dan een totale overwinning na te streven en daarbij het risico te lopen verstrikt te raken in een eindeloze militaire impasse. *Desert Storm* is de meest bekende toepassing van deze opvatting. In 1991 verdreven de Amerikaanse troepen de Irakezen uit Koeweit, maar ze lieten het regime in Bagdad ongemoeid. In deze operatie bereikten de Amerikanen snel hun al met al beperkte doelstellingen, maar de tegenstander werd niet definitief uitgeschakeld.

'Low profile' operaties

Per definitie zijn *low profile* militaire operaties veel minder zichtbaar in de media. Ze verdienen daarom meer uitleg. Het contrast tussen de militaire operaties in Vietnam en El Salvador maakt veel duidelijk. De geschiedenis van de Amerikaanse interventie in El Salvador is in veel opzichten verbonden met de erfenis van Vietnam. De fractieleiders van de Amerikaanse

FOTO ANP



senaat zullen zich waarschijnlijk in hun koffie verslikt hebben toen president Reagan hen begin jaren tachtig vertelde dat hij minder dan tien jaar na het Vietnam-fiasco overwoog om opnieuw een communistische verzetsbeweging te bevechten, ditmaal in El Salvador. Het grotendeels vergeten conflict in El Salvador werpt een geheel ander licht op het verband tussen troepensterkte en militair succes tijdens langdurige conflicten. Dit type inzet is gebaseerd op het feit dat een militaire deelname aan een conflict onbeperkt kan worden volgehouden indien de pers en het electoraat er geen interesse in hebben.

Max Boot stelt:

*(...) mass mobilization of public opinion is needed for big wars, especially those like Vietnam that call on legions of conscripts. It is much less necessary when a relatively small number of professional soldiers are dispatched to some trouble spot.*¹⁹

In een democratie zijn de pers en de politiek vrij. De regering kan dus niet beslissen waar zij hun aandacht op moeten of mogen richten. Het is echter zo dat de pers, het electoraat en de oppositie niet per se geïnteresseerd zijn in een militaire inzet. Andere onderwerpen

¹⁸ Caspar W. Weinberger, 'The Uses of Military Power', speech to the National Press Club, November 28, 1984. Published in *Defense '85* (January 1985) 2-11.

¹⁹ Max Boot, *Savage Wars of Peace: Small Wars and the Rise of American Power* (New York NY: Basic Books, 2003) 341.



De Amerikaanse interventie in El Salvador was gebaseerd op het principe dat militaire deelname onbeperkt kan worden volgehouden indien de pers en het electoraat er geen interesse in hebben. Opvallend is tevens de extreem lage getalsterkte

kunnen meer aandacht opeisen. Het is mijn opvatting dat noch de pers noch de politiek meer dan pakweg vijf thema's tegelijkertijd prioriteit kunnen geven. Met andere woorden, een militaire inzet kan onbeperkt worden volgehouden indien er bij gebrek aan media-aandacht geen controverse over ontstaat.

Succesvolle militaire interventies

Het is bijvoorbeeld opmerkelijk dat op dit moment de meest succesvolle

Amerikaanse militaire interventies – operation *Enduring Freedom Philippines* en de operaties in Colombia – ook de kleinste en minst zichtbare zijn.²⁰ Het schoolvoorbeeld van dit type operaties²¹ is echter de Amerikaanse interventie in El Salvador vanwege de gelijkenissen en verschillen met Vietnam.

De Salvadoraanse uitdaging was niet gering. Tussen 1979 en 1992 woedde in dit kleinste, maar dichtstbevolkte land van Centraal-Amerika een burgeroorlog tussen een militaire junta en een communistische verzetsbeweging. Op haar hoogtepunt telde deze verzetsbeweging 12.000 strijders, was ze actief in alle veertien Salvadoraanse provincies en controleerde ze één derde van het grondgebied.²² Het doel van de Amerikaanse interventie werd door Deane Hinton – de Amerikaanse ambassadeur in San Salvador – kernachtig samengevat: *to make sure that the guerrillas and communists didn't take over El Salvador.*²³

Tegenover de omvang van de uitdaging stond de enorme terughoudendheid van de Amerikaanse senaat om de operatie toe te laten. De senatoren legden zeer strikte voorwaarden op. De meest opvallende voorwaarde was de extreem lage getalsterkte van het Amerikaanse contingent in El Salvador: maximum vijfenvijf-

tig militairen. Toch stond dit succes niet in de weg. Volgens leden van de *Military Advisory Group* in El Salvador, *the 55-man limit may have been the best thing that happened to the [Salvadoran Armed Forces] during the 1980s.*²⁴ Dit lage aantal dwong iedereen tot creativiteit. Zo werden duizenden Salvadoraanse militairen door Amerikanen opgeleid, maar deze opleiding ging door buiten El Salvador. Met zo weinig militairen konden de Amerikanen evenmin stabiliteit, rechtszekerheid en economische ontwikkeling brengen. Daarom stimuleerden ze vooruitgang in deze domeinen door hiervoor financiële ondersteuning te geven in de gebieden onder controle van de regering. Hiervoor werden honderden specialisten in humanitaire hulp en ontwikkelingssamenwerking ingezet. Het totale budget voor de operatie bedroeg uiteindelijk zes miljard dollar, waarvan slechts een deel voorzien was voor militaire operaties.

De lage getalsterkte was echter niet de belangrijkste voorwaarde die president Reagan kreeg opgelegd. De senatoren eisten ook dat de militaire operaties werden gekoppeld aan een democratiseringsproces. Dat het hen menens was, bleek uit het feit dat ze hier een programma voor opstelden en strikt toezagen op de uitvoering ervan.

- 20 In de Filippijnen, de US Army 'fielded between 160 and 450 U.S. special operations forces that ranged across the whole of the southern Philippines to engage in training, intelligence gathering, logistics support, psychological operations, drone surveillance, and combat advising (...). The aid program also provided advanced training to 846 Filipino officers, built a deepwater port and modern airport in southern Mindanao, and dotted this vast impoverished island with development projects (...). After five years of steady investment, U.S. military aid finally began to show results in the battle against Abu Sayyaf. In a bloody firefight in September 2006, Philippine marines patrolling Jolo Island fatally wounded the group's charismatic leader, Khadaffy Janjalani. Just four months later, Philippine special forces, with intelligence from U.S. special forces, killed his presumed successor, Abu Solaiman'. Alfred W. McCoy, *Policing America's Empire: The United States, the Philippines, and the Rise of the Surveillance State* (Madison: University of Wisconsin Press, 2009) 513. Ondanks dit duidelijke succes werd er nauwelijks iets over deze operatie in de pers bericht, zoals het een low profile operatie betaamt.
- 21 Het gaat hier in het algemeen over interventies door een beperkt aantal militairen. Voorbeelden van opdrachten voor deze militairen zijn training, advies, inlichtingenvergaring, special operations, logistieke steun en luchttransport. De interventie in Vietnam begon overigens ook als een trainings- en adviesmissie.
- 22 Seth G. Jones and Martin C. Linbicki, *How Terrorist Movements End: Lessons for Countering Al Qaeda* (Santa Monica, Rand Corporation, 2008) 68.
- 23 Paul P. Cale, 'The United States Military Advisory Group in El Salvador, 1979-1992', in: *Small Wars Journal*, 1996.
- 24 Ibid.



FOTO US ARMY, G. HUNT

De nieuwe Amerikaanse strategie in Irak, 'the surge', heeft in elk geval geleid tot het verdwijnen van het conflict uit de media

In October 1981, the U.S. Senate established conditions for continued U.S. aid to El Salvador. President Reagan had to certify twice a year that the Salvadoran government was making marked progress toward controlling the Salvadoran armed forces and their known death squad activity and other human rights violations.²⁵

De druk op de Salvadoraanse junta was enorm. Deze druk was cruciaal voor het succes van de operatie. De vrije verkiezingen die in 1994 onder controle van de VN werden georganiseerd, waren het beste bewijs van dit succes. Zowel de Salvadoraanse machthebbers – die ondertussen waren geëvolueerd naar een rechtse politieke partij, de *Alianza Republicana Nacionalista* (ARENA) – als de rebellen van de FMLN namen aan de verkiezingen deel.

ARENA received 49 percent of the vote and 39 seats in the legislative assembly, the FMLN coalition received 25 percent and 22 seats.²⁶

De strikte controle van de Amerikaanse senaat op de militaire operaties en de politieke druk op de Salvadoraanse junta stond in schril contrast met de aanpak in Vietnam. In dit type con-

flicten lijkt diplomatieke zwakte evenredig te zijn met militaire sterkte. Tijdens de Vietnamoorlog negeerde de Zuid-Vietnamese president Diem met een glimlach elke Amerikaanse eis tot democratisering. Hij wist dat de Amerikanen zijn corrupte regime niet konden laten vallen en dat hij dus veilig kon schuilen achter het schild van hun militaire macht. In El Salvador daarentegen kon elk uitstel van de volgende levering van munitie, wapens of geld het einde van de junta betekenen. De 55 Amerikaanse militairen in het land boden geen enkele bescherming tegen de rebellen. De junta had dan ook geen andere keuze dan in te gaan op de Amerikaanse eisen.

Ten slotte

Een geringe getalsterkte staat succes dus niet in de weg. Bovendien kan een kleine militaire inzet nagenoeg onbeperkt worden volgehouden. De sleutel tot het behoud van politiek-militaire vastberadenheid ligt in de betrachting om zo weinig mogelijk media-aandacht op de militaire inzet te vestigen. Ook dit wordt door de militaire operatie in El Salvador bevestigd:

During the build up in the early 1980s, the fear of 'another Vietnam' and American 'expansionism' dominated the news. By the end of the 1980s, the crisis in El Salvador was rarely reported on the evening news.²⁷

De media, de politici en het electoraat kunnen niet meer dan enkele hoofdthema's tegelijkertijd behappen. Indien het publiek en de pers de schuldencrisis of een nakende Elfstedentocht belangrijker vinden dan een kleine militaire inzet in een ver land, dan is het probleem van maatschappelijke verdeeldheid opgelost. Als andere onderwerpen de krantenkoppen halen, wordt het publiek onverschillig en verdwijnt het conflict van de politieke agenda.

Dat de militaire operatie in El Salvador geen eenmalig toevallig succes is, bewijst de situatie in Colombia en het zuiden van de Filipijnen. Ook daar worden kleine aantallen militairen op een gelijksoortige wijze ingezet en wordt hun inzet gekoppeld aan een democratiserings-

²⁵ Ibid.

²⁶ Zie noot 22, 75.

²⁷ Paul P. Cale, 'The United States Military Advisory Group in El Salvador, 1979-1992', in: *Small Wars Journal*, 1996.

proces en politieke druk op de lokale regering. De verbeterde veiligheidssituatie in beide landen bewijst de effectiviteit van dit type inzet.²⁸

Overgang van het beslissende gevecht naar low profile operaties

De belangrijkste vernieuwing betreffende de rationele bepaling van de getalsterkte in hedendaagse conflicten zit vervat in twee woorden: *the surge*. In 2007 zat de Amerikaanse militaire operatie in Irak in het slop. De kosten en verliezen bleven maar oplopen zonder dat het einde van de oorlog in zicht kwam. De impasse domineerde de politieke agenda en vrat aan de politieke bewegingsvrijheid van president Bush. Bush eiste – en kreeg – een nieuwe strategie. Dat deze algemeen bekend is onder de naam ‘the surge’ zegt veel over de invloed van getalsterkte op echte sterkte.

De strategie voorzag in een tijdelijke toename van het militaire effectief, een tijdelijke verhoging van de militaire operaties tegen opstandelingen, een dwingend programma voor de verbetering van de bestuurlijke bekwaamheid van de regering in Bagdad en het reduceren van de Amerikaanse militaire aanwezigheid tot een low profile operatie met een beperkt aantal adviseurs en specialisten, zonder dat voor dit laatste een vaste einddatum werd vastgelegd.²⁹

Op dit moment is de terugtrekking uit Irak nog aan de gang. Het is dus te vroeg om te zeggen dat de overgang van een beslissend gevecht naar een low profile operatie zal lukken. Wel is het al duidelijk dat ‘the surge’ heeft geleid tot het verdwijnen van het conflict uit de media, wat er naar mijn mening ook toe zal leiden dat het niet langer de bewegingsvrijheid van de Amerikaanse regering zal beperken.³⁰

Echte sterkte, echte zwakte

Het beslissende gevecht en low profile operaties zijn de enige twee vormen van militaire inzet die zonder grote problemen verenigbaar zijn met democratische politieke processen. Ze vormen de extremen van een spectrum. Het beslissende gevecht is het meest effectief indien een overweldigende militaire kracht op

legitieme wijze te berde kan worden gebracht tegen een identificeerbare tegenstander. Low profile operaties zijn het meest effectief indien militair geweld tegen ‘de vijand’ kan worden gecombineerd met een dwingend programma van democratisering en ontwikkeling voor ‘de vriend’.

Een vergelijkende studie tussen het Amerikaanse militaire ingrijpen in Vietnam en El Salvador toont aan dat talrijke factoren de échte sterkte en de échte zwakte van oorlogvoerende partijen bepalen. Deze factoren omvatten zeker de klassieke parameters zoals getalsterkte, technologische superioriteit en militaire bekwaamheid. Ze kunnen echter niet los worden gezien van politieke besluitvorming, media-aandacht en publieke betrokkenheid of onverschilligheid.

Een beperkte militaire inzet die te klein is om de aandacht in de media te trekken, kan meer succes hebben dan een grootschalige militaire operatie die permanent het onderwerp is van politieke profilering. ■

28 Betreffende de effectiviteit van de interventie in Colombia zie *Plan Colombia: Report to the Committee on Foreign Relations, US Senate* (Washington DC, Government Accountability Office, October 2008) 22. ‘Since 2000, U.S. assistance has enabled the Colombians to achieve significant security advances in two key areas. First, the government has expanded its presence throughout the country (...) Second, the government, through its counternarcotics strategy, military and police actions, and other efforts (...) has degraded the finances of illegal armed groups and weakened their operational capabilities. These advances have contributed to an improved security environment as shown by key indicators.’ Betreffende de effectiviteit van de interventie in de Filipijnen zie Max Boot, Jeane J. Kirkpatrick and Richard Batten, ‘Treading Softly in the Philippines’, in *Council on Foreign Relations*, Op-Ed, Vol 14, Issue 16. ‘Much of the available evidence supports General Sabban’s belief that the new strategy has been successful. Abu Sayyaf hasn’t managed a high-profile attack since Valentine’s day 2005 (...) Its estimated strength has fallen from more than 1200 in 2002 to fewer than 500 today. Jemaah Islamiyah has fewer than 100 members left.’

29 Het staat vrijwel vast dat er voor onbepaalde duur een beperkt aantal militairen in Irak zullen blijven. De omvang van dit contingent (enkele honderden of enkele duizenden) is nog voorwerp van debat. Zie hiervoor bijvoorbeeld Aaron C. Davis, ‘U.S. in limbo over Iraq troop presence’, *The Washington Post*, May 10, 2011. ‘A growing chorus of military strategists in Washington would like a deal allowing at least some continued U.S. military presence in Iraq. Amid the broad unrest across the Middle East, they say, a U.S. foothold in Iraq is critical to help ensure stability in that country and to keep Iran and other potential aggressors in check. But publicly the Obama administration has been adamant that any continued troop presence – beyond a couple of hundred military advisers attached to the U.S. Embassy – would be authorized only if Iraq requests help.’

30 Over het verdwijnen van het Iraakse conflict uit de media zie Sherry Ricchiardi, ‘Whatever Happened to Iraq: How the media lost interest in a long-running war with no end in sight’, in *American Journalism Review*, June/July 2008 Issue.