

MILITAIRE SPECTATOR



De onzichtbare vijand

■ Een introductie in het Militair Operationeel Recht

Defensie 2050

Essaywedstrijd met hoofdprijs van 1.000 euro

Inzenden tot 1 maart 2012

In de loop van 2012 publiceert technologietijdschrift *De Ingenieur* een special over defensietechnologie in de verre toekomst. Maar met welke technologische ontwikkelingen moet Defensie op een termijn van vijftig jaar rekening houden? Met een essaywedstrijd hopen *De Ingenieur* en het Koninklijk Instituut van Ingenieurs KIVI NIRIA antwoord te krijgen op deze vraag.

De opdracht luidt: beschrijf hoe de technologie voor defensie en veiligheid er over vijftig jaar uit zal zien en welke gevolgen die kan hebben voor de conflicten van straks. Het essay telt maximaal drieduizend woorden en mag geïllustreerd zijn. Een beetje science fiction mag, maar er moet wel een heldere relatie zijn met een denkbaar scenario van technische ontwikkelingen. Overtreedt geen fundamentele natuurwetten.

De jury let bij de beoordeling op het realiteitsgehalte van een conflictscenario.

Deelname aan deze wedstrijd staat open voor iedereen. *De Ingenieur* publiceert het winnende essay en de winnaar ontvangt een hoofdprijs van 1.000 euro. Essays met een eervolle vermelding worden eveneens gepubliceerd en de schrijvers daarvan krijgen 250 euro. Inzenden kan tot 1 maart 2012.

Kijk voor meer informatie ook op de website van KIVI NIRIA Defensie en Veiligheid: www.kiviniria.nl/dv. Daar staan de aanwijzingen voor het indienen van het essay en ook de nodige literatuurverwijzingen.

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





MILITAIRE SPECTATOR

UITGAVE

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

Secretaris en ledenadministratie

luitenant-kolonel Henk Sonius
T 0493 - 598003
E hc.sonius.01@mindef.nl

Nederlandse Defensieacademie (NLDA)
Sectie MOW
Ledenadministratie KVBK
Postbus 90002, 4800 PA Breda
ledenadministratie@kvbk.nl

De Militaire Spectator wordt ook verstuurd
op basis van rang/schaal. Adreswijzigingen
doorgeven bij de eigen personeelsdienst.

REDACTIE

brigade-generaal cav b.d. prof. em.
J.M.J. Bosch (hoofdredacteur)
T 071 - 542 18 30
E jmjbosch@xs4all.nl
kolonel cav drs. P.J.E.J. van den Aker
luitenant-kolonel KLu S.M. Babusch bc
kapitein ter zee P. van den Berg
drs. P. Donker
kolonel MJD dr. P.A.L. Duchaine
luitenant-kolonel MPSP dr. J. Duel
cdre KLu F. Groen
drs. P.H. Kamphuis
luitenant-kolonel KMar drs. ing. D.J. Muijskens
luitenant-kolonel Marns drs.
A.J.E. Wagemaker MA
kapitein ter zee mr. N.A. Woudstra
kolonel ir. F.J.A. van Zitteren

BUREAU REDACTIE

mw. drs. A. Kool
drs. F.J.C.M. van Nijnatten
NIMH
Postbus 90701
2509 LS Den Haag
T 070 - 316 51 20 of
070 - 316 51 95
E redactiemilitairespectator@mindef.nl

De Militaire Spectator is aangesloten bij
de European Military Press Association

LIDMAATSCHAP

binnenland € 25,00
studenten € 17,50
buitenland € 30,00

OPMAAK EN DRUK

Drukkerij ten Brink
ISSN 0026-3869

Nadruk verboden

Coverfoto: Observatiepost TFU tijdens
patrouilles door dorpen in de Afghaanse
provincie Uruzgan, 2008
(Foto US Navy, J. Collins)

4 Een introductie in het Militair Operationeel Recht

J.E.D. Voetelink

Gezien de juridische aspecten die inherent zijn aan internationale operaties, zouden alle militairen vertrouwd moeten zijn met de beginselen van het overkoepelende Militair Operationeel Recht.

14 Waar is de onzichtbare vijand?

B.G.J. de Graaff

Omdat de dreiging van onzichtbare tegenstanders toeneemt zal preventieve bescherming aan het thuisfront, vooral op het terrein van cyber, de basis moeten zijn van elke toekomstige strategie.

De bureauredactie van de *Militaire Spectator* is verhuisd.
Het nieuwe bezoekadres is:

Frederikkazerne
Van der Burchlaan 31
2597 PC Den Haag
Gebouw 35 kamer J-167

En verder:

Editoriaal	2
Andere ogen	25
Gastcolumns	26
Tegenwicht	30
Boeken	32
Summaries	

U bent er van!

Net als onze topsporters staat Defensie in het Olympische jaar 2012 voor een enorme uitdaging. Een uitdaging, omdat discussies omtrent het verloop en de uitwerking van de reorganisaties uit het Regeerakkoord de boven- toon voeren en andere onderwerpen veelal verdringen. Dit is duidelijk merkbaar op de werkvloer van onze organisatie. Een werkvloer die onverkort met vakmanschap en passie (door)werkt aan de producten van Defensie en zich waarschijnlijk zal afvragen: 'Hoe kan een grote overheidsorganisatie als Defensie het beste reorganiseren? Een topwerkgever met personeel en producten die wereldwijd goed staan aangeschreven en hoog scoren in militaire professionaliteit?'

De inkt van de reorganisatievoornemens is amper droog. Het adagium 'Je bent er van of niet!' is een prima uitgangspunt en moet leiden tot een 30 procent kleinere (staf)organisatie, met duidelijke rollen en een heldere belegging van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. In zo'n organisatie vindt overleg en besluitvorming op hoofdlijnen plaats, wat veel weg heeft van opdrachtgerichte commandovoering. Een integraal beeld van de *way ahead* is er nog niet. Enig zicht op het verloop van het proces tot nu toe is er wel. En ofschoon resultaten uit het verleden geen garantie zijn voor de toekomst, kan een goede opbouw en voorbereiding leiden tot aansprekende resultaten.

Het lijkt nu dan ook een goed moment om de 'conditie' van Defensie tussentijds te meten. Het werken bij Defensie is immers een *lifestyle* en/of een baan die velen in de organisatie vergelijken met topsport: fysiek, geestelijk en mentaal, in vredes- en in crisistijd. En om op een levensvatbare wijze topsport te bedrij-

ven, moeten enkele randvoorwaarden zijn ingevuld, zoals een beoogd resultaat, uitrusting, talent, doorzettingsvermogen, focus, een team dat de topsporter(s) naar het resultaat begeleidt en sponsoren om het geheel te kunnen bekostigen. Dan ben je er van.

Een *quick scan* daaromtrent bij Defensie creëert het beeld dat er geen op binnen- en buitenlands veiligheidsbeleid gebaseerd resultaatproduct is, maar een tijdgebonden *doel* in euro's en VTE'n. Inzoomend op personeel blijkt de organisatie over veel talent te beschikken dat vastloopt op de alomtevergisde taaie kleilaag binnen de top van de organisatie, die nog weinig barsten vertoont, laat staan een opening voor nieuw potentieel. Qua uitrusting wordt ogenschijnlijk genoeg uitgefaseerd om het doel te bereiken, maar de vraag resteert of dat wat blijft 'gereedschap' is dat 'er toe doet'. Het doorzettingsvermogen is – hoe verklaarbaar ook – verworden tot aanpassingsvermogen aan de vierjaarlijkse politieke cyclus van verschuivende doelpalen. Nu reorganiseren en werken in een (loop)baan op de tocht samengaan, komt volledig focussen aan op zowel topsport als karakter.

En dan het team. Het reorganisatieteam lijkt te bestaan uit door het noodlot bij elkaar gebrachte individuen, die vechten voor de levensvatbaarheid van hun trainingsdeel in een eigen gepercipieerd resultaatgericht trainingsprogramma. De team-stip op de horizon is niet duidelijk zichtbaar. Als gevolg daarvan is het moeilijk om samenhang en cohesie te creëren van waaruit met (overtuigings)kracht kan worden geleid en richting gegeven. Het is dan ook de vraag of het dit team gegeven is om de defensieorganisatie als '*one team, one mission*' naar een nog nader te bepalen topniveau te

(bege)leiden. Dit vraagstuk is nu bovendien omgeven door veel ‘wat is van wie’ discussies, inmenging vanuit de hoogste bestuurslagen in de uitvoering op de vierkante millimeter, manifestaties van controle op controle en een aanzienlijke hoeveelheid nieuwe overlegstructuren en stuurgroepen die, ongeacht de afnemende personele capaciteit, regelmatig bij elkaar moeten komen om alle deelgebieden in de bedrijfsvoering in detail door te nemen.

Last but not least lijkt ook het aantal politieke en maatschappelijke ‘sponsors’ te zijn afgenomen, waardoor minder geld beschikbaar is om levensvatbaar topsport te kunnen blijven bedrijven. Met een tweede economische crisis voor de deur is het de vraag of dat niet een schijnzekerheid blijkt te zijn. Aanpassing van het beoogde resultaat en/of de uitrusting en het team is dan ook onvermijdelijk. Misschien geen topsport, maar middenklasse op wereldniveau. Misschien wel topsport, maar dan op het Europese wedstrijdtoneel. Groot zilver of bescheiden goud – wie zal het zeggen?

Al met al is de conditie van Defensie zorgwekkend: Defensie lijkt ‘er nog net van te (kunnen) zijn’, maar blessures door overbelasting liggen op de loer. Wellicht is deze constatering ten overvloede, maar ze is anno 2012, het jaar waarin de Olympische gedachte zou moeten prevaleren, des te treuriger. Ook al geldt voor Defensie over het algemeen dat winnen net zo belangrijk is als sportieve deelname aan de wedstrijd. Waarin individu én team kunnen laten zien waartoe ze in staat zijn. Waarin goed voorbeeld goed doet volgen.

Zoals gezegd is er wel een beeld van het verloop van het proces, maar nog geen goed beeld van

waar de uitvoering van de beleidsvoornemens Defensie gaat brengen. De meeste voornemens lijken behoorlijk generiek te zijn, wat betekent dat er ruimte zou moeten zijn om de organisatiedelen binnen de beperkingen van financiën en personeel behoorlijk in te regelen. Een enkele slechte trainingwedstrijd hoeft tenslotte nog niet te leiden tot een desastreus verloop van het gehele toernooi. Helaas bestaan er verhalen van bemoeizucht en het niet uit handen willen geven van oude verantwoordelijkheden. Dat is spijtig, omdat in de sport het team van sponsor, trainer en technische staf belangrijk is in de ondersteuning van de atleten. Echter, als het team of de atleet elkaar hinderen, of dermate worden gehinderd door aanwijzingen waardoor het trainingsrendement niet optimaal is, dan kan hij of zij de training waarschijnlijk niet omzetten in een goede prestatie. De kans dat het beoogde resultaat wordt behaald, is dan heel klein. Het resultaat wordt daarbij ook nog eens afhankelijk van de zwakte van de tegenstander of van puur geluk. Het komt niet voort uit het nemen van eigen verantwoordelijkheid; noch uit visie bepalen, keuzes maken en het eigen pad bewandelen. Een positie waar Defensie en Nederland zich niet in moeten willen vinden.

Maar dan is het wel van belang dat de commandanten van de defensieonderdelen dát oppakken waarvoor ze bedoeld zijn: aan de voorkant als eenstemmig team een haalbare visie formuleren; tijd inruimen; voorwaarden scheppen; taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden toewijzen en onder eenhoofdige leiding als team regie voeren over de gehele reorganisatie. En dat in respect en ruimte voor elkaar en elkaars rollen, *showing and leading by example*. Daar bent u van... en niets anders! ■

Een introductie in het Militair Operationeel Recht

Internationale militaire operaties zijn de laatste decennia complexer en robuuster van aard geworden. Deze tendens heeft ook zijn weerslag gehad op de juridische aspecten rond de operaties, tegenwoordig aangeduid met het overkoepelende begrip Militair Operationeel Recht (MOR). Hoewel onderdelen hiervan, zoals het humanitair oorlogsrecht en de *Rules of Engagement*, inmiddels in de operationele praktijk ingeburgerd zijn, is het MOR als geheel minder bekend. Aangezien alle militairen op enig moment met deze rechtsdiscipline in aanraking kunnen komen, biedt dit artikel hun een introductie op dit gebied.

*Luitenant-kolonel mr. J.E.D. Voetelink**

Wie op de website van het Nederlands Instituut voor Militaire Historie het overzicht naloop van de internationale operaties waaraan Nederland heeft bijgedragen, ziet dat ons land op dit vlak altijd zeer actief is geweest.¹ Hoewel elke operatie zijn eigen bijzonderheden en uitdagingen kent, zijn zij vooral de laatste twee decennia in aantal toegenomen en tevens aanzienlijk complexer en robuuster geworden. Door deze ontwikkelingen moeten de deelnemende militairen in een zeer dynamische omgeving hun werk doen, wat hoge eisen aan hen stelt, in het bijzonder aan de commandant en zijn staf. Vooral op operationeel en logistiek gebied kunnen de uitdagingen enorm zijn. Daarnaast, of misschien beter gezegd daarbinnen, spelen nog de nodige juridische zaken een rol. Ook op dit vlak staan de ontwikkelingen niet stil, wat ertoe heeft geleid dat het hele complex van juridische aandachtspunten rond militaire operaties is verzameld onder één noemer: het Militair Operationeel Recht (MOR).

De toepassing hiervan behoort in het operatiegebied tot de verantwoordelijkheid van de commandant. Onderdelen van het MOR, zoals het humanitair oorlogsrecht en de *Rules of Engagement*, zullen de meeste militairen en zelfs niet-militairen wel bekend in de oren klinken. Voor andere onderwerpen, zoals *Status of Forces* en waarschijnlijk ook voor het MOR in het algemeen, zal dit minder of misschien wel helemaal niet het geval zijn. Toch is het MOR voor iedere militair relevant. Ten eerste omdat overheidsoptreden, waaronder militaire activiteiten, in een rechtsstaat in overeenstemming met het recht – en dus ook het MOR – moet plaatsvinden. Ten tweede omdat het MOR instrumenteel kan zijn bij de uitvoering van een operatie en zo kan bijdragen aan het slagen ervan. Dit artikel geeft een algemeen beeld van het MOR door de contouren te schetsen van deze nog relatief jonge rechtsdiscipline. In deze vorm is de bijdrage een introductie op het MOR en kunnen de belangrijkste delen ervan niet tot in detail worden uitgediept. Dit artikel begint met een omschrijving van het MOR. Na een bespreking van de belangrijkste onderwerpen daaruit, volgt de plaatsbepaling binnen de operationele context. Daarna wordt het begrip *lawfare* kort uitgelegd. Aansluitend

* Joop Voetelink is als universitair docent militair recht geplaatst bij de Nederlandse Defensie Academie (NLDA). Deze bijdrage maakt deel uit van zijn promotieonderzoek onder auspiciën van het *Amsterdam Center for International Law* en de NLDA in het onderzoeksprogramma *The Role of Law in Armed Conflict and Peace Operations*. Het artikel is op persoonlijke titel geschreven.

¹ Zie: www.defensie.nl/nimh.



Internationaal optreden, zoals deelname aan Unified Protector bij Libië, leidt altijd tot militair-operationeelrechtelijke vraagstukken

komt het ontstaan en de ontwikkeling van dit rechtsgebied in de VS en Nederland aan bod, waarna enkele afsluitende opmerkingen volgen.

Omschrijving

Elk militair optreden verlangt een duidelijke rechtsbasis en vereist dat de uitvoering ervan plaatsvindt in overeenstemming met het recht.² Dit rechtsstatelijk uitgangspunt geldt zowel bij binnenlandse als buitenlandse operaties. De rechtsregels die op deze operaties van toepassing zijn vormen samen het MOR, wat weer een onderdeel vormt van het militair recht. Militair recht zelf laat zich moeilijk in één hokje duwen en is eigenlijk meer een verzamelnaam van 'alle onderdelen van het recht die betrekking hebben op de militair en het militair bedrijf'.³ Waar militair recht zich breed richt op de relatie tussen enerzijds het recht en anderzijds de militair en de krijgsmacht, oriënteert het MOR zich op de daadwerkelijke inzet van de strijdkrachten.

MOR kan als volgt worden gedefinieerd: *the domestic, foreign, and international law associated with the planning and execution of military operations in peacetime or hostilities*.⁴ MOR is een hybride rechtsdiscipline, die onderdelen van verschillende rechtsgebieden in zich verenigt, waaronder het internationale recht dat bovendien op veel punten een doorslaggevende betekenis heeft. In deze zin is het overigens geen nieuw recht. Wel nieuw is:

*...the way and extent to which these various areas of law interact with each other and influence and regulate and shape the way in which contemporary operations are planned and conducted.*⁵

Militair-operationeelrechtelijke vraagstukken doen zich voor bij zowel nationale als internationale operaties. Met name deze laatste hebben door hun toenemende complexiteit hun invloed doen gelden op het MOR en zijn bepalend geweest voor de ontwikkeling van deze discipline.⁶ Om deze reden richt dit artikel zich vooral op het MOR bij internationale operaties, zonder daarbij afbreuk te willen doen aan het belang van nationale operaties.

Volop in beweging

MOR is nog volop in beweging. Deze evolutie hangt in het algemeen samen met de toenemende juridisering van de maatschappij, in de zin dat recht steeds dieper doordringt in het maatschappelijke leven.⁷ Dat is een ontwikkeling waar ook operaties niet aan ontkomen.

2 Kamerstukken II 2006/07, 29 521, nr. 41, Notitie rechtsgrondslag en mandaat van missies met deelname van Nederlandse militaire eenheden.

3 T.D. Gill, 'Voordracht ter gelegenheid van de oprichting van de Gezamenlijke Militaire Juridische Dienst', in: *Militair Rechtelijk Tijdschrift* (2006) 184.

4 R.L. Bridge, 'Operations Law: An Overview', in: *The Air Force Law Review* (1994) 3.

5 T.D. Gill & D. Fleck, *The Handbook of International Law of Military Operations* (New York, Oxford University Press, 2010) 5.

6 Idem.

7 C.J. Dunlap, Jr., 'Lawfare: A Decisive Element of 21st-Century Conflicts?', in: *Joint Forces Quarterly* (2009) 35.

Bovendien ontwikkelt het MOR zich nog verder onder invloed van veranderingen in de internationale veiligheidssituatie en de mede daardoor veranderende situatie op het gebied van crisisbeheersing. In nationaal verband heeft bijvoorbeeld de dreiging van het internationale terrorisme in Nederland geleid tot een bredere kijk op de inzet van de krijgsmacht in het eigen land.⁸ In internationaal verband is een lijn te zien waarbij internationale operaties steeds meer gericht zijn op de wederopbouw van een staat na afloop van een conflict. In deze omstandigheden werken de strijdkrachten samen met een groeiend aantal civiele partners met uiteenlopende achtergronden.⁹ Tot slot speelt als extra factor nog mee dat militair optreden sterker dan vroeger in de maatschappelijke belangstelling is komen te staan en juridische verantwoording van het optreden steeds vanzelfsprekender wordt. Denk hierbij aan de nog lopende rechtszaken rond Srebrenica en de inmiddels gebruikelijke onderzoeken naar aanleiding van geweldgebruik in het uitzendgebied. Deze nog lopende omwikkelingen nemen niet weg dat de kern van deze discipline inmiddels is verankerd in theorie en operationele praktijk.

Inhoud

Het MOR kent een aantal specifieke onderwerpen, die voor een belangrijk deel voortkomen uit enkele leerstukken van het internationale recht.¹⁰ Dat is in de eerste plaats het *ius ad bellum*: het recht van soevereine staten om geweld te gebruiken binnen het collectief veiligheidssysteem van de Verenigde Naties. Hoewel staten zich op grond van artikel 2, vierde lid van het Handvest van de VN¹¹ dienen

te onthouden van 'bedreiging met of het gebruik van geweld' tegen een andere staat, erkent het Handvest uitzonderingen voor, kort gezegd, door de VN geautoriseerde militaire operaties op grond van Hoofdstuk VII en de uitoefening van het recht op zelfverdediging op grond van artikel 51.¹²

In de tweede plaats moet het humanitair oorlogsrecht worden genoemd. Dit rechtsgebied reguleert de oorlogvoering vanuit de gedachte dat de verschrikkingen die inherent zijn aan een gewapend conflict, zoveel mogelijk moeten worden beperkt door het beschermen van de slachtoffers van de gewapende strijd en het stellen van grenzen aan de middelen en methoden van oorlogvoering. Mensenrechten vormen het derde onderwerp uit het internationale recht die een centrale plaats hebben in het MOR. Het belang hiervan neemt toe, nu de toepassing ervan bij inzet in het buitenland steeds

Het MOR ontwikkelt zich verder onder invloed van veranderingen in de internationale veiligheidssituatie

FOTO AVDD



-
- 8 Zie bijvoorbeeld P.A.L. Ducheine, *Krijgsmacht, geweldgebruik & terrorismebestrijding. Een onderzoek naar juridische aspecten van de rol van strijdkrachten bij de bestrijding van terrorisme* (dissertatie Universiteit van Amsterdam, Wolf Legal Publishers, 2008) 60 e.v.
- 9 In termen van de VN zijn dit 'multidimensional operations'; *United Nations Peacekeeping Operations, Principles and Guidelines* 2008, 20.
- 10 Voor een wat uitgebreidere behandeling van deze thema's zie bijvoorbeeld: 'Hoofdstuk 7b, MOR' in: P.J.J. van der Kruit (red.), *Handboek militair recht* (Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2009).
- 11 *Handvest van de Verenigde Naties*; San Francisco, 26 juni 1945 (*Staatsblad* 1945, F 253).
- 12 Hoewel niet expliciet in het Handvest genoemd kan militaire steunverlening op verzoek van een staat rechtmatig zijn; vgl. Institut de Droit International, *Resolution on Military Assistance on Request* (Rhodos, 8 september 2011).

vanzelfsprekender is. De hiervoor genoemde onderwerpen hebben een eigen plek in het internationale recht en worden meestal binnen dat kader besproken.

Typische thema's

Naast deze specifieke internationaalrechtelijke onderwerpen kent het MOR enkele typische thema's die niet aan een enkel, specifiek rechtsgebied zijn te koppelen. Dit zijn in de eerste plaats de niet-verdragsrechtelijke overeenkomsten die in de militaire context vooral bekend zijn als *Memoranda of Understanding* (MOU's) en *Technical Arrangements*. Deze overeenkomsten zijn bij uitstek de instrumenten om allerlei vormen van internationale militaire samenwerking vast te leggen en spelen een centrale rol bij de voorbereiding en uitvoering van multinationale (*combined*) operaties. Zo had Nederland voor bijvoorbeeld de operationele en logistieke samenwerking in de *Task Force Uruzgan* een hele reeks MOU's afgesloten met de krijgsmachten waarmee werd samengewerkt.

Een staat die troepen levert voor een operatie, zal duidelijkheid willen hebben over de juridische positie van zijn eigen troepen in de staten van waaruit een operatie wordt uitgevoerd. Afspraken hierover worden vastgelegd in Statusverdragen, in de praktijk meestal aangeduid als *Status of Forces Agreements* (SOFA's). Dit soort overeenkomsten vormt een belangrijk onderdeel van het juridische raamwerk voor buitenlandse missies.¹³ Het besluit tot inzet van militairen veronderstelt in veel situaties het gebruik van gewapend geweld. Elke operatie stelt daaraan haar eigen eisen. Dat betekent de opstelling van specifieke richtlijnen – de Rules of Engagement – voor alle aan de operatie deelnemende eenheden. Deze regels zijn gericht tot de commandanten en worden voor de individuele militair vertaald in een Instructiekaart (IK) Geweldgebruik en voor het kader tevens in een *Aide-Mémoire* (AM).¹⁴ Naast deze specifieke thema's spelen andere, juridische elementen een – zij het minder prominente – rol binnen het MOR. Deze zijn vaak te herleiden tot een specifiek rechtsgebied. Het militair straf- en tuchtrecht verbindt bijvoorbeeld consequenties aan bepaalde gedragingen die onder operationele omstandigheden plaatsvinden. Gedragingen die anders als krijgstuuchtelijk vergrijp zouden worden aangemerkt, kunnen dan als strafbaar feit worden beschouwd 'indien als rechtstreeks en onmiddellijk gevolg daarvan schade ontstaat aan of te duchten is voor de gereedheid tot het daadwerkelijk uitvoeren van een operatie of oefening van enig onderdeel van de krijgsmacht'.¹⁵

Verder geldt specifiek bij deelname aan een gewapend conflict dat de wetgever bepaalde gedragingen eerder als misdrijf heeft aange-



- 13 De Nederlandse regering heeft het belang van goede statusregelingen herhaaldelijk onderstreept. Zo vormen statusregelingen één van de hoofdpunten uit de notitie over juridische aspecten van uitzendingen: *Kamerstukken I EK 2003/04*, 29 200 X, C, Notitie inzake juridische aspecten bij uitzending van militairen, 28 april 2004, 3-4 en *Kamerstukken I 2005/2006*, 30 300 X, A, Vervolgnitie juridische aspecten van vredesoperaties, 25 november 2005, 5.
- 14 Zie: M.M. Dolman, P.A.L. Ducheine, T.D. Gill, & G.F. Walgemoed, 'Functioneel geweldgebruik in internationale operaties: een spiegel van rechtspraak en praktijk', in: *Militair Rechtelijk Tijdschrift* (2005) 375 en 388.
- 15 Bijvoorbeeld: het niet opvolgen van een dienstbevel is een tuchtvergrijp in de zin van artikel 15 *Wet militair tuchtrecht*. Onder de genoemde omstandigheden vormt het een misdrijf, zoals is vastgelegd in artikel 127, eerste lid *Wetboek van Militair Strafrecht*.

merkt¹⁶ en de strafmaat voor een groot aantal militaire misdrijven hoger heeft gelegd.

Plaatsbepaling

MOR vormt zo een verzameling van samenhangende, juridische aspecten, die niet los te zien zijn van de militaire, operationele context. Militair recht en in het bijzonder het MOR

Er is een continue wisselwerking tussen de militair-operationele en juridische vakgebieden, die elkaar over en weer versterken

vormen om die reden één van de pijlers onder de krijgswetenschap, die zich bezighoudt met de kennis van het oorlogvoeren en de toepassing daarvan.¹⁷ Het betekent een continue wisselwerking tussen de militair-operationele en juridische vakgebieden die elkaar over en weer versterken. Binnen een dergelijke dynamische context moet het MOR worden gehanteerd en geïnterpreteerd. Het MOR behoort daarom niet tot het exclusieve domein van de jurist. Het zijn aspecten van militaire operaties die rechtstreeks bijdragen aan het slagen van die operaties en het zijn daarmee op de eerste plaats

instrumenten van een commandant om zijn doelen te bereiken (*mission accomplishment*). Bij de uitvoering van operaties is de commandant in het uitzendgebied de eindverantwoordelijke voor de juiste toepassing van het recht. Dat betekent dat hij het recht moet integreren in zijn besluitvorming en al in het planningsproces rekening moet houden met de juridische mogelijkheden. Natuurlijk stelt recht grenzen aan het militair optreden. Het is echter zinvoller te kijken naar wat recht kan bijdragen aan een operatie, dan zich blind te staren op mogelijke beperkingen. Tijdens operatie *Desert Storm* in 1991 bestond bijvoorbeeld bij Amerikaanse vliegers de nodige aarzeling om – overigens legitieme – doelen aan te vallen wanneer er ook maar een geringe kans op burgerslachtoffers bestond.¹⁸ De *Judges Advocate General* (JAG's, Amerikaanse militaire juristen) maakten hen duidelijk dat zij die doelen toch konden aanvallen zonder inbreuk te maken op de Rules of Engagement of het humanitair oorlogsrecht. Door bijvoorbeeld rekening te houden met de karakteristieken van een aanvalswapen en het wijzigen van aanvliegroutes kon de kans op burgerslachtoffers worden geminimaliseerd.

Omgekeerd kan de operationele praktijk zijn invloed doen gelden op het recht en vooral op de juridische procedures. Zo constateerde de Commissie-Borghouts in haar rapport uit 2006 naar aanleiding van de procedures rond een geweldsincident in Irak onder meer dat het Openbaar Ministerie zich meer moet verplaatsen in de omstandigheden waaronder militairen tijdens operaties hun werk moeten doen en de belangen die daarbij op het spel staan.¹⁹ Het Openbaar Ministerie moet als het ware voldoende *situational awareness* aan de dag leggen bij het uitvoeren van vervolgingsonderzoeken.²⁰ Mede als uitvloeisel hiervan geldt nu als uitgangspunt dat het strafrechtelijk onderzoek naar geweldsincidenten de lopende operaties zo min mogelijk verstoort²¹ en het onderzoek als het maar even kan plaatsvindt in het operatie- of oefengebied.²² Militairen die geweld hebben gebruikt worden bij het strafrechtelijk onderzoek niet direct als verdachte aangemerkt, maar als getuige,²³

- 16 Opzettelijke ongeoorloofde afwezigheid wordt bijvoorbeeld in die omstandigheden al na twee dagen in plaats van vier dagen aangemerkt als een strafrechtelijk vergrijp artikel 99, onder 2, j^o artikel 71 van het *Wetboek van Militair Strafrecht*.
- 17 A. de Munnik, 'De bacheloropleiding Krijgswetenschappen aan de Nederlandse Defensie Academie', in: *Militaire Spectator* 177 (2008) (1) 12-23. Internationale betrekkingen en (krijgs)geschiedenis zijn voorbeelden van de andere pijlers.
- 18 D. Graham, 'Operational Law', in: John Norton Moore & Robert F. Turner (red.), *National Security Law* (Carolina Academic Press, 2005) 388.
- 19 H.N. Brouwer, 'Pitbull of embedded prosecution? Het OM en de vervolging van militairen', in: *Militair Rechtelijk Tijdschrift* (2011) 131, in reactie op het rapport van Borghouts, Daverschot & Gillissen 2006.
- 20 Brouwer 2011, 133; zie verder Gerechtshof Arnhem 4 mei 2005, *Eric O.*, LJN AT4988, *Militair Rechtelijk Tijdschrift* 2005, 213 e.v.
- 21 Punt 1 van de Brief van het College van procureurs-generaal inzake *Handelswijze bij geweldsaanwending militairen* van 20 november 2006.
- 22 Punt 1.3. van de *Aanwijzing opsporing en behandeling van militaire zaken*, *Staatscourant* 2008, 3 en Brief van het College van procureurs-generaal inzake *Rechtsbijstand verhoor militairen* van 3 mei 2011, 4.
- 23 De onderliggende gedachte is dat het strafrecht niet is bedoeld voor militairen die hun taak naar eer en geweten doen, Brouwer 2011, 132. Conform het pleidooi van P.A.L. Duchaine, & T.D. Gill, 'Behandel Irak-militair als agent', *NRC Handelsblad*, 8 januari 2004; en P.A.L. Duchaine & G.F. Walgemoed, 'Militairen na "rake zaken": de strafrechtelijke positie van militairen na functioneel geweldgebruik', in: *Militair Rechtelijk Tijdschrift* (2004) 309-324.



Luitenant-generaal Scott Black, een Amerikaanse Judge Advocate General, spreekt met Afghaanse functionarissen en leden van de 82nd Airborne Division

tenzij direct duidelijk is dat de betreffende militair in strijd met zijn geweldsinstructies heeft gehandeld.²⁴

Sinds 2010 kent het Wetboek van militair strafrecht een nieuwe strafuitsluitingsgrond, toen artikel 38 is aangevuld met een tweede lid, waarin staat dat de militair niet strafbaar is, die: 'geweld gebruikt in de rechtmachtige uitoefening van zijn taak en in overeenstemming met de regels die voor de uitoefening van die taak zijn vastgesteld'.

Volgens de Memorie van Toelichting bij deze bepaling zijn met de zinsnede 'regels die voor de uitoefening van die taak zijn vastgesteld', zowel de dienstvoorschriften als daarop gebaseerde dienstbevelen bedoeld.²⁵ Dat zijn bijvoorbeeld de Rules of Engagement en de operationele bevelen en opdrachten van een commandant. Als overeenkomstig deze regels wordt gehandeld en binnen de grenzen van de opgedragen taken, kan een militair zijn optreden in strafrechtelijke zin rechtvaardigen.

Deze bepaling is bij uitstek het voorbeeld hoe recht en operaties met elkaar verweven kunnen zijn.

Pragmatische uitwerking MOR

Een pragmatische uitwerking van het MOR vraagt geen eenzijdige benadering, maar vereist samenwerking tussen de operationele en juridische vakgebieden. Zo kan MOR ook daadwerkelijk een instrument zijn voor een commandant in plaats van een vaststaand gegeven dat alleen de uitvoering van de operatie dicteert. Vanuit het juridisch vakgebied vraagt deze aanpak om tijdige en adequate ondersteuning van de commandant. Om deze reden worden bij internationale operaties waar mogelijk juridisch adviseurs (Legads) aan de staven

24 Brief van het College van procureurs-generaal inzake *Handelwijze bij geweldsaanwending militairen* van 20 november 2006.

25 *Kamerstukken II 2007/08*, 31 487 (R 1862), nr. 3, 5. Zie ook P.A.L. Duchêne, 'De status van aanwijzingen van buitenlandse commandanten bij de beoordeling van functioneel militair geweldgebruik', in: *Militair Rechtelijk Tijdschrift* (2010) 145-154.

toegevoegd om ook ter plaatse ondersteuning te bieden.²⁶

De aanpak van juridische vraagstukken als een samenhangend geheel binnen de specifieke operationele context vormt voor staten die in een operatie samenwerken de gemeenschappelijke basis voor de toepassing van het MOR. Deze gemeenschappelijke noemer neemt niet weg dat tussen staten onderlinge verschillen kunnen bestaan.²⁷ Tijdens de uitvoering van combined-operaties moeten dergelijke *legal friction points* tijdig worden onderkend en moeten oplossingen worden gevonden om gevolgen voor de operatie te beperken of voorkomen.²⁸ Om effectief met elkaar te kunnen blijven samenwerken (*legal interoperability*) is het vervolgens aan de internationale commandant om de bijdragen van de verschillende coalitiepartners op elkaar af te stemmen.²⁹ Dit voorkomt dat scheurtjes in de internationale samenwerking ontstaan waar de andere partij gebruik van zou kunnen maken. Een mooi

voorbeeld is de samenwerking van de Legads en verbindingsofficieren van acht verschillende staten in de eerste dagen van operatie *Odyssey Dawn* bij Libië in 2011.³⁰ Zij werkten de Rules of Engagement en de nationale restricties daarop uit in een *Coalition ROE matrix*, waarmee werd voorkomen dat coalitiepartners elkaar in de wielen reden. De matrix werd



FOTO AVDD

Operational verification, waarbij een krijgsmacht de eigen acties vastlegt op foto of video, kan bijdragen aan het publiekelijk rechtvaardigen van het optreden

opgenomen in de *Special Instructions (SPINS)*.³¹ Gedurende de operatie, toen andere staten zich bij de coalitie voegden, zijn beide documenten voortdurend geactualiseerd.

Lawfare

Uit de praktijk blijkt dat partijen het recht soms als wapen gebruiken om hun doelen te bereiken. Dit valt binnen de termen van wat tegenwoordig wel wordt aangeduid als *lawfare*:³² 'The strategy of using – or misusing – law as a substitute for traditional military means to achieve an operational objective'.³³ Een voorbeeld van het gebruik van recht om een operationeel doel te bereiken was het opkopen van satellietbeelden tijdens de beginfase van operatie *Enduring Freedom*. Het bleek dat satellietbeelden van Afghanistan via commerciële kanalen vrij verkrijgbaar waren. De VS hebben toen de beelden opgekocht om te voorkomen dat de Taliban en andere tegenstanders van de coalitie hiervan gebruik zouden kunnen

- 26 Voor een overzicht van bijvoorbeeld de juridische ondersteuning van de Nederlandse bijdrage aan ISAF zie J.P. Spijk, 'De juridische keten – ondersteuning van het Defensie-optreden in Afghanistan', in: *Militair Rechtelijk Tijdschrift* (2009) 213-218.
- 27 Een voorbeeld zijn *caveats* die staten kunnen aanbrengen op de Rules of Engagement voor multinationale operaties. Hiermee kunnen staten de werking van de onderdelen van de ROE voor de eigen strijdkrachten beperken.
- 28 *Forged in the Fire. Legal Lessons Learned During Military Operations 1994-2008* (Charlottesville, Center for Law and Military Operations, september 2008) 341.
- 29 V. McConachie, 'Coalition Operations: a Compromise or an Accommodation', in: *Israel Yearbook on Human Rights* (Leiden/Boston, 2008) 169-183.
- 30 T.H. Marrs, 'Wolfhound. A JAG in the 603D AOC Combat Operations Division during Operation Odyssey Dawn', in: *The Reporter* (2011) 52.
- 31 Special Instructions zijn een praktische uitwerking voor de vliegers en andere bemanningsleden van onder meer de ROE toegepast op de verschillende wapensystemen; Marrs 2011, 53.
- 32 Deze term werd in deze zin voor het eerst gebruikt in Charles J. Dunlap, Jr., *Law and Military Interventions: Preserving Humanitarian Values in 21st Century Conflicts*, Working Paper 'Humanitarian Challenges in Military Intervention' (Harvard's Carr Center for Human Rights Policy, Boston, 2001).
- 33 C.J. Dunlap, Jr., 'Lawfare Today', in: *Yale Journal of International Affairs* (2008) 146.

maken. Het contract was hiermee het juridische middel om de tegenstander de toegang tot tactische informatie te ontzeggen.³⁴ Vaak heeft lawfare een negatieve lading en duidt het op de praktijk waarbij een partij een situatie zodanig manipuleert dat het optreden van een tegenstander in ieder geval voor de buitenwereld de indruk wekt dat hij doelbewust handelt in strijd met het recht, vooral het humanitair oorlogsrecht.³⁵ Dat kan onder meer worden bereikt door het opstellen van militaire doelen tussen de burgerbevolking, bijvoorbeeld door een mortieropstelling naast een school te plaatsen of munitie in woonhuizen op te slaan. Een aanval op de doelen hoeft niet in strijd te zijn met het oorlogsrecht.³⁶ Wanneer er echter burgerslachtoffers vallen, kan de tegenstander dit in de publiciteit brengen als een doelbewuste aanval op onschuldige burgers. Als een partij hierdoor afziet van de inzet van zijn offensieve middelen, brengt dit direct voordeel voor zijn tegenstander. In antwoord op deze praktijken kan een krijgsmacht eigen acties op bijvoorbeeld foto en video vastleggen (*operational verification*) om zo het eigen optreden naar het publiek toe te rechtvaardigen en ongegronde beschuldigingen van oorlogsmisdrijven te voorkomen.³⁷

Ontstaan

De oorsprong van het MOR is te herleiden tot de Amerikaanse inspanningen naar aanleiding van ervaringen in de Vietnamoorlog en daarop volgende operaties.³⁸ Toen de Amerikaanse strijdkrachten eind jaren vijftig van de vorige eeuw betrokken raakten bij het conflict in Vietnam, werden commandanten met uiteenlopende operationeel-juridische zaken geconfronteerd, zoals de afhandeling van claims van Vietnamese burgers en de afdoening van misdrijven door werknemers van door de krijgsmacht ingehuurde *contractors*. De grootste juridische problemen ontstonden echter op het gebied van het humanitair oorlogsrecht. Misdrijven begaan door Amerikaanse militairen kregen in de media grote aandacht. Vooral het drama in My Lai in maart 1968, waarbij honderden Vietnamese burgers werden gedood en mishandeld, schokte de publieke opinie.³⁹ In reactie hierop

en onder grote politieke druk voerde het Pentagon in 1974 binnen de gehele krijgsmacht het nog steeds bestaande *Law of War Program* in.⁴⁰ Het programma voorzag in de eerste plaats in een voor alle militairen verplichte, uniforme training op het gebied van het oorlogsrecht.⁴¹

Het tijdig onderkennen van *legal friction points* bij *combined* operaties bevordert uiteindelijk de *legal interoperability*

Het besluit dat al bij de ontwikkeling van operatieplannen moest worden bekeken of deze voldeden aan de eisen van het humanitair oorlogsrecht was voor de ontwikkeling van het MOR echter van groter belang.⁴² De JAG's kregen zo al in een vroeg stadium een plaats in de operationele planning en konden de commandant bijstaan bij de uitleg en toepassing van het humanitair oorlogsrecht. Het bijkomende effect was dat zowel commandant als zijn staf bij de voorbereiding en uitvoering van de operaties snel en eenvoudig juridisch advies konden inwinnen op ander dan alleen oorlogs-

34 Idem, 147.

35 Lawfare kan ook positief worden gebruikt. Dunlap noemt het voorbeeld dat de VS aan het begin van het conflict in Afghanistan in 2001 de exclusieve rechten op alle commerciële satellietbeelden van de regio opkochten om zo gebruik door de tegenstander te voorkomen; C.J. Dunlap, Jr., 'Lawfare Today' 2008, 147.

36 Een zorgvuldige afweging van de regels van het humanitair oorlogsrecht sluit burgerlachtoffers niet uit. Vgl. artikel 51, lid 5, onder b van het *Aanvullende Protocol bij de Verdragen van Genève van 12 augustus 1949, betreffende de bescherming van slachtoffers van internationale gewapende conflicten (Protocol II)*; Bern, 12 december 1977 (*Tractatenblad* 1978, 41; Nederlandse vertaling: *Tractatenblad* 1980, 87). Op grond van deze bepaling mag *collateral damage* niet buitensporig zijn in verhouding tot het verwachte tastbare en rechtstreekse militaire voordeel.

37 Charles J. Dunlap, Jr., 'Lawfare: A decisive Element of 21st-Century Conflicts?', in: *Joint Forces Quarterly* 2009, issue 54, 37.

38 Deze en de volgende paragraaf zijn deels ontleend aan J. Voetelink & G. Walgemoed, 'De totstandkoming van het hedendaags MOR', in: *Militair Rechtelijk Tijdschrift* (2009) 195-212.

39 J.F. Addicott & W.A. Hudson, 'The Twenty-Fifth Anniversary of My Lai: a Time to Inculcate the Lessons', in: *Military Law Review* (1993) 153 e.v.

40 DoD Law of War Program, Department of Defense Directive 2311.01E, gewijzigd 9 mei 2006.

41 M.F. Lohr & S. Gallotta, 'Legal Support in War: the Role of Military Lawyers', in: *Chicago Journal of International Law* (2003) 470.

42 F.L. Borch, *Judge Advocates in Combat. Army Lawyers in Military Operations from Vietnam to Haiti* (Washington, Office of the Judge Advocate General and Center of Military History United States Army, 2001) 31.

rechtelijk gebied, bijvoorbeeld over de Rules of Engagement of de behandeling van gevangenen.

Ontwikkeling

De eerste ervaringen deden de VS op met operatie *Urgent Fury* op Grenada in 1983. Hoewel van echte integratie van juristen in het planningsproces nog geen sprake was, werden de contouren van de operationeel-juridische vraagstukken

vaste plek in de Amerikaanse krijgsmacht.⁴⁴ De operaties die in de daarop volgende jaren plaatsvonden, zoals operatie *Just Cause* in Panama in 1989, droegen bij aan de verdere ontwikkeling van het Oplaw. In de operaties *Desert Shield* in Saudi-Arabië (1990) en *Desert Storm* in Irak (1991) kwam het militair operationele recht tot volle wasdom.⁴⁵ Illustratief is de vaak aangehaalde uitspraak van generaal Colin Powell als voorzitter van de *Joint Chiefs of Staff*: ‘Decisions were impacted by legal considerations at every level, [the law of war] proved invaluable in the decision-making process’.⁴⁶



De toepassing van lessons learned leidde tot de toevoeging van Legads aan uitgezonden eenheden, zoals hier in Irak

duidelijk. De Amerikaanse strijdkrachten zagen de noodzaak in om de ervaring op dit gebied te behouden en de kennis hiervan verder te ontwikkelen en uit te dragen door het opzetten van gespecialiseerde cursussen, trainingen en handboeken.⁴³ In het midden van de jaren tachtig werd hiervoor de term *Operational Law (Oplaw)* geïntroduceerd en kreeg het een

De ontwikkeling van dit militair operationele recht stopte voor de VS niet bij het einde van Desert Storm. Nieuwe ervaringen volgden in missies met een heel uiteenlopend karakter, bijvoorbeeld in Somalië, Haïti, op de Balkan en tegenwoordig in Irak, Afghanistan en Libië. De ontwikkeling van het MOR was initieel vooral een Amerikaanse aangelegenheid, zodat de Amerikaanse praktijk als voorbeeld diende voor andere staten en internationale organisaties. Na het einde van de Koude Oorlog veranderde die situatie in snel tempo. De gewijzigde internationale politieke verhoudingen maakten het mogelijk dat de VN-Veilighedsraad sneller dan vroeger overging tot het initiëren van crisisbeheersingsoperaties, vaak gebaseerd op Hoofdstuk VII van het Handvest. Deze operaties stelden steeds hogere eisen aan de deelnemende militairen en maakten commandanten bewuster van de operationeel juridische vraagstukken. Ook buiten de VS kregen die aspecten de aandacht en werden al snel gezien als een samenhangend geheel binnen de specifieke operationele context.

De omslag in Nederland

In Nederland kwam het MOR in de loop van de jaren negentig echt in de belangstelling te staan en heeft het na een relatief korte gewenningsperiode een vaste plaats verworven in het Nederlandse militaire recht én de operationele praktijk. Het is een resultaat dat past in de juridische traditie van de Nederlandse krijgsmacht. Voor Nederland betekende de deelname aan operaties op de Balkan de omslag. De operationele commandanten werden geconfronteerd

43 D. Graham, 'Operational Law', in: John Norton Moore & Robert F. Turner (red.), *National Security Law*, (Durham, Carolina Academic Press, 2005) 377. Het handboek wordt regelmatig bijgewerkt; zie bijvoorbeeld: *Operational Law Handbook 2010*, www.loc.gov/rr/frd/Military_Law/pdf/operational-law-handbook_2010.pdf.

44 D. Graham, 'Operational Law (OPLAW) – A Concept Comes of Age', in: *Army Lawyer* (1987) 9-12. Er is wel vermeld dat in het begin de lessen van de JAG's over oorlogsrecht wat weerstand opriepen, zodat zij liever spraken over 'law affecting military operations' wat blijkbaar beter viel. Later werd dit verkort tot operational law; S. Keeva, 'Lawyers in the War Room', in: *American Bar Association Journal* (december 1991) 55-56.

45 M.L. Warren, 'Operational Law – a Concept Matures', in: *Military Law Review* (1996) 33-73 en T.M. Gent, 'The Role of the Judge Advocate in a Joint Air Operations Center. A Counterpoint of Doctrine, Strategy and Law', in: *Airpower Journal* (Spring 1999) 7.

46 *Conduct of Persian Gulf War*, Final Report to Congress (april 1992) 605.



Inzet van een Predator tijdens Operation Iraqi Freedom: UAV's betekenen een nieuwe uitdaging voor het MOR

met uiteenlopende juridische vragen die direct betrekking hadden op de uitvoering van de missie en om snelle juridische ondersteuning vroegen. Aan de uitgezonden Nederlandse eenheden werden militair-juristen toegevoegd, die al in de voorbereidende fase hun adviserende taak konden uitoefenen.⁴⁷ De in die periode opgedane kennis en ervaring werd benut bij de voorbereiding en uitvoering van operaties waaraan Nederland vanaf het begin van de eenentwintigste eeuw bijdroeg: *Enduring Freedom* (vanaf 2001), de *Stabilisation Force in Iraq* (SFIR, 2003-2005), de *International Security Assistance Force* (ISAF, vanaf 2002) in Afghanistan en recent operatie *Unified Protector* (OUP, 2011) bij Libië. De uitvoering van deze operaties toont dat het MOR bij commandanten niet alleen bekend is, maar dat zij het ook actief betrekken in de voorbereidingen en uitvoering van hun missies. Het MOR heeft zo in betrekkelijk korte tijd een volwaardige plaats in het Nederlandse militaire recht en de operationele praktijk gekregen.

Tot slot

Het MOR heeft zich voor de militaire praktijk in korte tijd ontwikkeld tot een belangrijke rechtsdiscipline. Centraal hierin staan enkele internationaal-rechtelijke thema's, zoals het huma-

nitair oorlogsrecht en mensenrechten, en specifieke thema's als Rules of Engagement en Status of Forces. Thema's die de commandant moet meewegen in zijn besluitvorming. Toch mag de toepassing van het MOR geen eenrichtingsverkeer zijn. Recht en operaties kunnen elkaar versterken, zodat recht instrumenteel kan zijn voor de commandant bij het bereiken van zijn doel. In de meest vergaande zin kan recht dan zelf een alternatief zijn voor traditionele militaire middelen.

In de toekomst zal het MOR zich nog verder kunnen ontwikkelen, gezien de voortdurende veranderingen waaraan de operationele omgeving onderhevig is. Dan zal ook blijken hoe deze rechtsdiscipline nieuwe ontwikkelingen, bijvoorbeeld op het gebied van het gebruik van de digitale informatieruimte, *cyberspace*, en de inzet van onbemande systemen kan ondersteunen en de commandant kan helpen ze te integreren in zijn operaties. ■

47 Zie bijvoorbeeld J.W. Koet, 'Legal advisor UNPROFOR Bosnië Hercegovina', in: *Militair Rechtelijk Tijdschrift* (1995) 30-37; R. in het Veld, 'Operational Law', in: *Militair Rechtelijk Tijdschrift* (1999) 301-303 en C.H. van der Meij, A.J. Ruysendaal en P.M. van Uffelen, 'Legal Advisor CONTCO SFOR', in: *Militair Rechtelijk Tijdschrift* (1999) 323-328.

Waar is de onzichtbare vijand?

Prof. dr. B.G.J. de Graaff

Op 24 november 2011 vierde de Koninklijke Militaire Academie van de Nederlandse Defensie Academie haar 183ste Dies Natalis. De Diesrede werd uitgesproken door prof. dr. B.G.J. de Graaff, hoogleraar inlichtingen- en veiligheidsstudies aan de NLDA en de Universiteit Utrecht. De redactie acht zijn thema dermate relevant en actueel dat zij, met instemming van de spreker, besloot de (geannoteerde) tekst in de Militaire Spectator te publiceren.

De hoofdredacteur

Excellenties, vlag- en opperofficieren, hoogleraren, dames en heren en natuurlijk cadetten en adelborsten. U bent in groten getale gekomen om te luisteren naar een rede met een mysterieuze titel. Aan het slot van mijn toespraak zult u hopelijk enigszins begrijpen welke bedoelingen ik had met deze lezing over de dreigingsomgeving van het Westen in het algemeen en de Nederlandse krijgsmacht in het bijzonder, alsmede mogelijke reacties daarop.

Ik ben langer dan alleen vandaag op de NLDA en in uw midden; dus het zal mogelijk zijn om in de komende tijd de gedachtewisseling omtrent dit onderwerp voort te zetten. Vandaag zult u, wellicht met een gevoel van machteloosheid, zijn onderworpen aan het door mij gesproken woord, maar ik bied u in de toekomst graag de gelegenheid tot repliek.

Inleiding

'They're coming after us. But who are they now?'

De essentie van het militaire bedrijf is de uitschakeling van vijanden, het liefst zonder toe-

passing van geweld, maar desnoods mét. Dat is voor mensen trouwens nog niet zo eenvoudig. In zogeheten linieoorlogen, waarin soldaten lijnrecht tegenover elkaar stonden, moest soldaten geleerd worden daadwerkelijk op elkaar te schieten. Ook in de Amerikaanse Burgeroorlog gebruikten nog veel soldaten hun geweer aanvankelijk in het geheel niet; anderen schoten bewust over de hoofden van de tegenstanders. Tijdens de Tweede Wereldoorlog bleek nog geen twintig procent van de militairen op hun tegenstander te hebben geschoten wanneer zij die in het directe zicht hadden. Pas vanaf 1945 kwam de *drill to kill* echt op gang. En met succes: in de Korea-oorlog bleek 55 procent van de soldaten bereid hun directe tegenstander te doden en in de Vietnam-oorlog was het cijfer zelfs gestegen tot 95 procent.¹

In de loop van de geschiedenis is de technische mogelijkheid gegroeid om vijanden op steeds grotere afstand te lijf te gaan. Tegenwoordig besturen 'piloten' *drones* boven Afrika en Azië vanuit een woestijn in de Verenigde Staten en inmiddels lijkt er steeds meer een drill nodig te zijn om *niet* te doden, aangezien zich bij gevechtshandelingen op zulk een afstand ongewenste verschijnselen van *moral*

¹ B. de Graaff, 'Leed meten', Chr. van der Heijden (red.), *Voorbij maar niet verdwenen. 65 jaar na de Tweede Wereldoorlog*, Den Haag 2010, p. 16.

disengagement, dehumanisering en de-individualisering voordoen.²

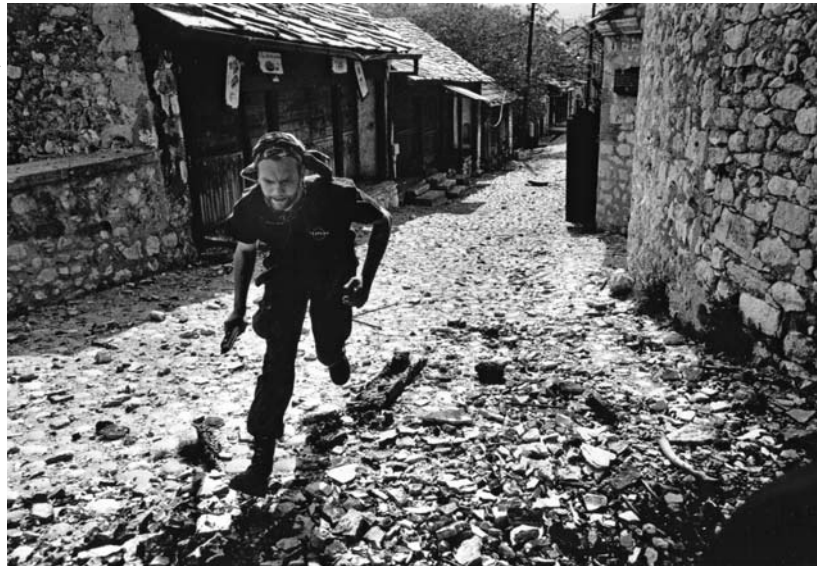
In hedendaagse conflicten is de vijand beslist niet altijd onzichtbaar. Nederlandse militairen, die bijvoorbeeld hebben geopereerd in de oorlog in Bosnië of nog recenter in het Afghaanse Uruzgan, kunnen daarvan meepraten.

Toch lijkt op veel fronten de vijand in tal van opzichten onzichtbaar geworden. Sterker nog, er bestaat veel onzekerheid over de vraag wie de vijand en wat de dreiging is, of enigszins eufemistisch uitgedrukt: er is sprake van 'hybride dreigingen' en 'blurred challenges'.³ Er wordt wel veel gespeculeerd over de aard van een toekomstig conflict, maar men komt over het algemeen weinig tegen over de vermoedelijke tegenstander.⁴ Door het grote aantal potentiële vijanden dreigt het *intelligence* apparaat van zelfs de grootmacht Amerika overbelast te raken.⁵ Wat leidt tot de vraag: 'They're coming after us. But who are they now?'⁶ Over dat uitgangspunt en de conclusies die daar al dan niet aan verbonden (moeten) worden, wil ik het vanmiddag hebben.

Onzichtbaarheid als dreiging

Generaal William T. Sherman, die wel is gekarakteriseerd als 'de eerste moderne generaal',⁷ noemde generaal Ulysses S. Grant, onder wie hij in de Amerikaanse burgeroorlog diende, een uitstekende commandant. De reden die Sherman voor dit compliment gaf, was dat Grant zich volgens hem nooit had beziggehouden met de vraag wat de vijand aan het doen was wanneer die niet in zicht was.⁸ Deze uit-het-oog-uit-het-hoofd-benadering van Grant en Sherman lijkt op het eerste gezicht beslist niet modern te noemen. Reeds tijdens de Amerikaanse burgeroorlog kwam de eerste moderne onderzeeër in actie, een halve eeuw later hadden vliegtuigen hun oorlogsdoop, om slechts twee wapens te noemen waarvan strijdende partijen graag wisten wat die aan het doen waren wanneer zij uit het zicht waren. Want, zoals het duo Van Kooten en De Bie al eens in een humoristische sketch vaststelde: de gevaarlijkste onderzeeërs zijn die welke je niet ziet.⁹

FOTO HOLLANDESE HOOGTE, T. VOETEN



In hedendaagse conflicten, waaronder Bosnië, is de vijand beslist niet altijd onzichtbaar

Anders gezegd: onzichtbaarheid is op zich al een dreiging. Een onzichtbare dreiging is dus een dubbele dreiging. Zij kan leiden tot strategische verrassing. Of, zoals de hoogste Amerikaanse inlichtingenautoriteit, de *Director of National Intelligence*, Dennis Blair, het in 2010 in de jaarlijkse dreigingsanalyse van de Amerikaanse inlichtingendiensten verwoordde:

- 2 Zie bijvoorbeeld N. Sharkey, 'Saying "No!" to Lethal Autonomous Targeting', *Journal of Military Ethics*, vol. 9 (2010) no. 4, p. 381; M.E. O'Connell, 'Seductive Drones: Learning from a Decade of Lethal Operations', *Journal of Law, Information & Science*, augustus 2011.
- 3 Zie bijvoorbeeld N. Freier, 'The Defense Identity Crisis: It's a Hybrid World', *Parameters*, augustus 2009; D. Sadowski & J. Becker, 'Beyond the "Hybrid" Threat: Asserting the Essential Unity of Warfare', *smallwarsjournal.com*, 7 januari 2010. Vgl. K. Naumann e.a., *Towards a Grand Strategy for an Uncertain World. Renewing Transatlantic Partnership*, 2008; D. Thomas, 'U.S. Military Intelligence Analysis: Old and New Challenges', R.Z. George and J.B. Bruce (eds.), *Analyzing Intelligence. Origins, Obstacles, and Innovations*, Washington D.C. 2008, 146.
- 4 Zie bijvoorbeeld The Hague Centre for Strategic Studies, *Contours of Conflict in the 21st Century. A Cross-Language Analysis of Arabic, Chinese, English and Russian Perspectives on the Future Nature of Conflict*, The Hague 2011.
- 5 Thomas, 'Intelligence', 148-149; M.M. Lowenthal, 'Intelligence in Transition: Analysis after September 11 and Iraq', George & Bruce (eds.), *Intelligence*, 230.
- 6 D. Frantz, 'They're Coming After Us.' But Who Are They Now?', *New York Times Week in Review*, 20 oktober 2002.
- 7 B.H. Liddell Hart, *Sherman: Soldier, Realist, American*, New York 1993, 430.
- 8 M. M. Lowenthal, *Intelligence from Secrets to Policy*, Washington D.C. 2003, 274.
- 9 K. van Kooten en W. de Bie, 'De duikboot', *Het Gat van Nederland*, 28 december 1972. Zie bijvoorbeeld S. S. Byce & R.K. Tewari, *The Anti-Submarine Warfare. Fighting the Invisible Enemy*, New Delhi 2006; J. Ukman, 'Foreign spies seeking data on underwater drones', *The Washington Post*, 3 november 2011.

*No dominant adversary faces the United States that threatens our existence with military force. Rather, the complexity of the issues and multiplicity of actors – both state and non state – increasingly constitutes one of our biggest challenges.*¹⁰

Consequenties

Wanneer een vijand uit zicht was, zo bleek in de historie sinds Sherman en Grant, kon dat ernstige consequenties hebben, gevolgen die op hun beurt tot strategische beslissingen konden leiden. Toen de Amerikaanse strijdkrachten eind november, begin december 1941 bijvoorbeeld elf dagen lang niet wisten waar de Japanse vloot voer, leidde dat tot de onverwachte aanval op Pearl Harbor, met als gevolg ruim 2400 doden, bijna 1200 gewonden, 18 uitgeschakelde schepen en bijna tweehonderd vernietigde vliegtuigen. Het betekende de entree van de Verenigde Staten in de Tweede Wereldoorlog.

Nadat de Verenigde Staten op 11 september 2001 plotseling waren getroffen door terroristische aanslagen op het World Trade Center in New York en het Pentagon door kort tevoren gekaapte vliegtuigen – waarbij bijna drieduizend doden vielen – aanslagen die door sommigen

zijn omschreven als een ‘nieuw Pearl Harbor’¹¹, proclameerde president Bush een langdurige *war on terror*. Deze oorlog zou volgens de president niet stoppen ‘until every terrorist group of global reach has been found, stopped and defeated’.¹²

Een elektronisch Pearl Harbor

Inmiddels is er de angst voor weer een ‘Pearl Harbor’, ditmaal een elektronisch Pearl Harbor, dat wil zeggen een cyberaanval of het teweegbrengen van een elektromagnetische puls met catastrofale gevolgen. Na aanvankelijke twijfel en scepsis noemen steeds meer deskundigen deze dreiging reëel.¹³

Dat levert het beeld op van enerzijds weinig manifeste dreigingen en tegelijkertijd een voortdurende toestand van algemene dreiging. Als gevolg van de *long war on terror* en nu ook de cyberdreiging leven we thans niet meer in vreedstijd in de klassieke betekenis van het woord, maar in, wat wel genoemd is, een staat van para-oorlog, een situatie waarin op een ongewis moment een onbekende tegenstander zomaar opduikt, zonder voorafgaande oorlogsverklaring.¹⁴ En die vijand of dreiging is als *sleeper, lone wolf* of Trojaans paard reeds onder ons. De kwestie van een vijfde kolonne is steeds minder een vraag en steeds meer een gegeven.

Factoren van onzichtbaarheid

Laat mij, zonder te beweren uitputtend te zijn, een aantal redenen noemen waarom het moeilijk is te zeggen wie of wat de vijanden en dreigingen de komende twintig jaar zullen zijn en waar die vandaan zullen komen.

Technologische ontwikkelingen

In de eerste plaats is er natuurlijk de technologische ontwikkeling. Sinds Nikola Tesla in 1898, overigens onder hoongelach, het beginsel van *remote control* aan Amerikaanse militaire autoriteiten demonstreerde,¹⁵ heeft dit een duidelijke invloed gehad op oorlogvoering. Zoals de reeds genoemde drones laten zien: het is mogelijk geworden vanuit de leunstoel gevechtshandelingen aan de andere kant van de wereld uit te voeren.

10 D.C. Blair, *Annual Threat Assessment of the US Intelligence Committee for the Senate Select Committee on Intelligence*, Washington D.C. 2010, 45-46.

11 D.R. Griffin, *The New Pearl Harbor. Disturbing Questions about the Bush Administration and 9/11*, Morton-in-March 2004.

12 Geciteerd in R. Munck, ‘Globalization and the limits of current security paradigms’, D. Grenfell and P. James (eds.), *Rethinking Insecurity, War and Violence. Beyond savage globalization?*, London/New York 2009, 39.

13 I. Winkler, ‘I Was Wrong: There Probably Will Be an Electronic Pearl Harbor’, *CSO Security and Risk*, www.csoonline.com, 29 november 2009; Y.M. Butt, ‘The EMP threat: fact, fiction, and response’, *The Space Review*, 25 januari en 1 februari 2010; G. Ziezulewicz, ‘Cyberdefenses not ready to handle “electronic Pearl Harbor”, experts say’, *Stars and Stripes*, 2 juni 2011; R. Mauro, ‘The Electronic Pearl Harbor’, *Front Page Magazine*, 20 september 2010; J. Linkins, ‘On Bush’s Watch, U.S. Suffered Its “Electronic Pearl Harbor”’, *Huffington Post*, 10 november 2009.

14 Ch. Cogan, ‘Hunters not Gatherers. Intelligence in the twenty-first century’, L.V. Scott & P.D. Jackson (eds.), *Understanding Intelligence in the Twenty-First Century. Journey in the Shadows*, New York/London 2004, 147; B. de Graaff, ‘Waterboarding, rendition, secret flights and prisons. Verwording of verwezenlijking van inlichtingenvergaring als methode van terrorismebestrijding aan het begin van de 21e eeuw?’, M. Kowalski & M. Meeder (eds.), *Contra terrorisme en ethiek*, Amsterdam 2011, 19; Vgl. R.A. Clarke & R.K. Knake, *Cyberwar. The Next Threat to National Security and what to do about it*, New York 2010, p. xi; S.L. Carter, *The Violence of Peace. America’s Wars in the Age of Obama*, New York 2011, 4.

15 A. Jacobsen, *Area 51. An Uncensored History of America’s Top Secret Military Base*, London 2011, 222-223.

Hetzelfde geldt voor *cyberattacks*. Dit soort technologische ontwikkelingen heeft ertoe bijgedragen dat de begrippen ‘front’ en ‘territo-rium’ steeds meer gedateerd zijn geworden.¹⁶ Zolang er sprake is van een technologische voorsprong is degene die gebruikmaakt van de geavanceerde techniek nog redelijk identificeerbaar. Zo kunnen er zekere vermoedens bestaan ten aanzien van de vraag wie verantwoordelijk is voor de *Stuxnet*-worm die Iraanse nucleaire installaties bedreigde.¹⁷ En zo zal er ook een redelijk vermoeden bestaan omtrent het daderschap achter vanuit drones afgevuurde *Hellfire*-raketten die doel treffen in Jemen of in Pakistan.

Maar technologie heeft de neiging te democratiseren in het gebruik en we leven in de *age of the amateur*, ook als het om geweldgebruik gaat.¹⁸ Zoals president Obama in oktober 2009 ter gelegenheid van de maand van *National Cybersecurity Awareness* zei:

*The very technologies that empower us to create and to build also empower those who would disrupt and destroy.*¹⁹

Bij leven en welzijn zal er een moment komen dat ergens boven Nederland een minidrone wordt gesignaleerd, waarvan volstrekt onduidelijk zal zijn wie of wat daarvoor verantwoordelijk is.²⁰ Net zo goed als nu al vaak niet duidelijk is van wie een cyberaanval afkomstig is en er tal van terroristische aanslagen zijn waarvan ook jaren nadien het daderschap niet met zekerheid is vastgesteld. De tijd dat daders een briefje achterlieten of zich, edelmoedig als ze waren, op de plaats van de aanslag gewillig aan de autoriteiten overgaven, ligt ver achter ons.

Toenemend aantal actoren

Dat brengt mij bij een tweede reden voor onzichtbaarheid: het aantal actoren dat geweld kan plegen neemt enorm toe doordat niet-staatelijke en transnationale actoren zichzelf vermenigvuldigen. Dit draagt, in weerwil van voortgaande globalisering, bij aan een proces van mondiale fragmentatie.²¹ Niet-staatelijke actoren met kwade intenties kunnen zich bij-

voorbeeld ontplooiën in meer dan honderd – de afgelopen jaren in elk geval qua aantal redelijk stabiel gebleven – *failed states*. Deze niet-staatelijke actoren organiseren zich ook steeds vaker als netwerken of netwerken van netwerken.²²

Door hun gebrek aan hiërarchie en concentratie is het lastig zulke organisaties te detecteren of te elimineren. Het netwerk van Abdul Khadir Khan, dat zich bezighield met proliferatie van nucleaire kennis, kon bijvoorbeeld pas na vele jaren worden ontrafeld door inlichtingendiensten. Bovendien bleken delen van het netwerk door te kunnen werken nadat Khan eruit was geëlimineerd.²³ De veerkracht van amorfe netwerken blijkt telkens weer enorm. De toename van het aantal actoren in een taakomgeving in combinatie met hun mogelijkheid om autonoom relaties met anderen aan te gaan vergroot de onzekerheid van de (dreigings)omgeving sterk.²⁴

Vandaag bondgenoot, morgen tegenstander

In zo’n dynamische, om niet te zeggen turbulente, omgeving kan de bondgenoot van vandaag gemakkelijk de tegenstander van morgen zijn, een fenomeen dat bekend is geworden als *blowback*.²⁵ De meest aansprekende verschijning ervan zijn waarschijnlijk de *mudjahedien* van het type Osama bin Laden, die in de jaren

-
- 16 Vgl. B. Berkowirz, *The New Face of War. How War Will Be Fought in the 21st Century*, New York etc. 2003, 3; M. Steketee, ‘De oorlogen van morgen’, *NRC Handelsblad*, 24 december 1999.
- 17 Zie bijvoorbeeld M. Martijn, ‘De volgende oorlog: Cybergeddon!’, *Vrij Nederland*, 31 mei 2011.
- 18 A. Keen *The cult of the amateur. How today’s internet is killing our culture and assaulting our economy*, London/Boston 2007; G. Reynolds, *An Army of Davids. How Markets and Technology Empower Ordinary People to Beat Big Media, Big Government, and Other Goliaths*, Nashville, Tennessee, 2006, 92.
- 19 www.whitehouse.gov/the-press-office/presidential-proclamation-national-cybersecurity-awareness-month.
- 20 Vgl. S. Shane, ‘Coming Soon: The Drone Arms Race’, *The New York Times*, 9 oktober 2011; A. Lorenz, J. von Mittelstaedt & G.P. Schmitz, ‘Are Drones Creating a New Global Arms Race?’, *SpiegelOnline*, 21 oktober 2011.
- 21 Vgl. D. Grenfell and P. James, ‘Debating insecurity in a globalizing world. An introduction’, idem (eds.), *Insecurity*, pp. 4 en 14.
- 22 Zie bijvoorbeeld B. de Graaff, ‘Winnen de *dark mobs* het van hun bestrijders?’, *BenM*, jrg. 36 (2009), nr. 2, 132-139; R. Lindelauf, *Design and Analysis of Covert Networks, Affiliations and Projects*, Tilburg 2011.
- 23 Lowenthal, *Intelligence*, p. 262.
- 24 B. de Graaff, ‘*Kalm temidden van woedende golven.*’ *Het ministerie van Koloniën en zijn taakomgeving, 1912-1940*, Den Haag 1997, 629; Vgl. Naumann e.a., *Strategy*, 66.
- 25 Ch. Johnson, *Blowback. The Costs and Consequences of American Empire*, New York 2002.



FOTO HOLLANDESE HOOGTE

Pas na vele jaren kon het netwerk van Abdul Khadir Khan (hier afgebeeld op de vlag) worden ontrafeld

tachtig van de vorige eeuw door de Verenigde Staten en Saoedi-Arabië werden gesteund in hun strijd tegen de Russische troepen in Afghanistan, en zich daarna tegen deze landen keerden.

Maar het is een veel algemener verschijnsel. Tot aan de aanslagen van 11 september 2001 had het Westen eeuwenlang geweld geëxporteerd naar andere delen van de wereld. '9/11' markeerde het eind van dit eenrichtingsverkeer. De wereld wordt meer en meer een ricochetsamenleving, waarin elke kogel die

je afvuurt vanuit een onverwachte hoek ook een keer bij je terugkomt.²⁶

Robotisering

Niet alleen statelijke en sub- en transstatelijke structuren veranderen. Ook de strijders veranderen. We staan nog maar aan het begin van de robotisering, maar de komende jaren zal dit proces met rasse schreden vorderen. Ook hier is nog sprake van een technologische voorsprong van het Westen, maar deze zal eveneens als gevolg van kopiëring, *reverse engineering* of anderszins teloorgaan, zodat niet valt uit te sluiten dat de huidige generatie cadetten, als zij lang genoeg werkzaam blijven in het militaire beroep, ooit met robots als tegenstanders geconfronteerd zullen worden.²⁷

We weten nog weinig over de psychologie en emoties van robots. Zullen robots emotionele *killers* zijn of gaan we emotionele en ethische architecturen inbouwen in robots? Hoeveel erger – of minder erg – is trouwens een emotionele killer dan een emotionele killer?²⁸

26 Vgl. M.V. Rasmussen, *The Risk Society at War. Terror, Technology and Strategy in the Twenty-First Century*, Cambridge/New York 2006, 133-135.

27 P.W. Singer, *Wired for War. The Robotics Revolution and Conflict in the 21st Century*, London 2010; T. Weiner, 'New Model Army Soldier Rolls Closer to Battle', *The New York Times*, 16 februari 2005.

28 R.C. Arkin, 'The Case for Ethical Autonomy in Unmanned Systems', *Journal of Military Ethics*, vol. 9 (2010) no. 4, 332-341; R. Sato, 'Will Robots Evolve to Ask: "What is Life?"', *The Daily Galaxy*, 11 mei 2010; J. Mick, 'New Navy-Funded Report Warns of War Robots Going "Terminator"', *Daily Tech*, 17 februari 2009; J. Palmer, 'Call for debate on killer robots', *BBC News*, 3 augustus 2009; 'Call for debate on robot ethics', *The Independent*, 21 augustus 2009.

Mens-machine

Maar ook de mens verandert. De interactie tussen biologische en machinale componenten wijzigt razendsnel. Het zogeheten moment van *singularity*, dat is het moment waarop het onderscheid tussen mens en machine wegvalt, zal misschien niet zo snel komen als de grote protagonist van dit idee Ray Kurzweil verwacht, namelijk binnen enkele decennia, maar de ontwikkeling tendeert beslist in die richting.²⁹

Ook zonder die machinale ontwikkeling zal door de biotechnologie de levensduur van de mens binnenkort snel worden verlengd. Bij een puur lineaire ontwikkeling ligt een levensduur van 150 jaar binnenkort voor de hand. Van een gemiddelde levensverwachting van iets meer dan twintig jaar rond 1800 zijn we in West-Europa gegaan naar een gemiddelde levensverwachting van rond de veertig rond 1900, en van bijna tachtig rond 2000.

Die 150 zit er sowieso in. Maar omdat de ontwikkelingen op dit gebied niet meer lineair verlopen maar exponentieel, liggen een nog hogere leeftijd en in principe onsterfelijkheid binnen ons bereik.³⁰ We hebben nog geen notie van hoe dit ons denken over leven en dood, en daarmee ook over geweld en oorlog, gaat veranderen. Evenmin weten we iets over de ongelijkheden die dit zal creëren als dit proces zich, zoals verwacht mag worden, niet gelijkmatig over de aardbol voordoet.³¹

De onzichtbaarheidsparadox

Een andere factor voor de moeilijke traceerbaarheid van vijanden en dreigingen zou de onzichtbaarheidsparadox kunnen worden genoemd. Waar eens kastelen en forten het landschap bepaalden, leeft nu het besef dat voor zichtbaarheid soms een hoge prijs moet worden betaald en dat onzichtbaarheid dus de beste verdediging is.³²

We leven in het tijdperk van de bekeken mens, in de dubbele betekenis van het woord. Overal kan de mens worden bespied, maar steeds meer zal hij daar rekening mee houden, bijvoorbeeld door zich te verbergen, camoufleren, et cetera. Dat geldt evenzeer voor militairen als voor burgers. In deze transparant geachte wereld

konden schurken als Karadzic, Mladic en Osama bin Laden jarenlang onder de radar en buiten beeld blijven. Er is dus zoiets als een onzichtbaarheidswedloop: hoe meer we kunnen zien, met behulp van satellieten en andere opsporingstechnieken, hoe onzichtbaarder vijanden en hun wapensystemen worden.

Miniaturisering

Dat proces wordt natuurlijk nog in de hand gewerkt door miniaturisering, zoals in het geval van de nanotechnologie, die het mogelijk maakt chips en robotjes te ontwikkelen ter grootte van een bloedcel.³³ Dat brengt bovendien de mogelijkheid met zich mee dat de vijand reeds in ons lichaam is binnengedrongen voordat wij er weet van hebben. Daar zijn verschillende mogelijkheden voor. Er wordt bijvoorbeeld nu al aandacht besteed aan het beslist niet denkbeeldige gevaar van het *hacken* van medische implantaten.³⁴ Hoe meer machinale onderdelen in het menselijk lichaam worden aangebracht, hoe groter dus ook de mogelijkheid tot ongewenste manipulatie, al is het maar door een stel verveelde tieners.

Verspreiding van virussen en bacteriën

Verder valt er natuurlijk te denken aan de al dan niet bewuste verspreiding van virussen en bacteriën. Ook bij deze 'onzichtbare dreiging'³⁵

-
- 29 R. Kurzweil, *The Singularity is Near. When Humans Transcend Biology*, London 2005; Ch.L. Magee & T.C. Devezas, 'How many singularities are near and how will they disrupt human history?', *Technological Forecasting & Social Change*, vol. 78 (2011), 1365-1378; C. Briseno & C. Seidler, 'Researchers Hope to Build a Brain', *SpiegelOnline*, 13 mei 2011; T. Broekhuisen, 'Mens en machine groeien dichter naar elkaar toe', *Metro*, 27 augustus 2008; N. Korteweg, 'Breinbediening', *NRC Handelsblad*, 14 november 2009; R. Tomesen, 'De dag dat de computer wint', *Dagblad De Pers*, 30 oktober 2009; J. Markoff, 'Scientists Worry Machines May Outsmart Man', *The New York Times*, 26 juli 2009.
- 30 L. Kortekaas, 'Wetenschappers zien nog geen eind aan stijging mensenleeftijd', *Algemeen Dagblad*, 4 februari 2010; 'Scientists stop the ageing process', *ABC Science*, 11 augustus 2008; F. Macrae, 'Forever young: The pill that will keep you youthful by preventing the ills of old age', *MailOnline*, 11 juni 2011; 'De mens kan 1000 jaar worden', *De Telegraaf*, 5 juli 2011.
- 31 Vgl. B. Kunstler, 'Leadership in the Era of the Human Singularity: New Demands, New Skills, New Response', *The Proteus Monograph Series*, vol 2, no. 4, oktober 2008.
- 32 Vgl. Berkowitz, *Face*, 20.
- 33 Vgl. F. Simonis & S. Schilthuizen, *Nanotechnology innovations for tomorrow's defence*, Den Haag 2006.
- 34 'The next hacking frontier your brain?', *CNN*, 10 juli 2009.
- 35 A.D.M.E. Osterhaus, *Een onzichtbare dreiging in een nieuw tijdperk*, Haarlem 2001. Zie ook J. Stern, *The Ultimate Terrorists*, Cambridge, MA/London 1999; P. Kohler, *LenNemi invisible. Notre prochain cauchemar: le bioterrorisme*, Paris 2002; G.E. Schweitzer, *A Faceless Enemy. The Origins of Modern Terrorism*, Cambridge, MA, 2002.

kan de eventuele dader zeer moeilijk te traceren zijn, zoals bijvoorbeeld bleek met betrekking tot de miltvuurbrieven in de VS in het kielzog van de aanslagen van 11 september 2001. Na bijna zeven jaar werd vastgesteld dat de vermoedelijke dader een gefrustreerde antrax-onderzoeker was van het Amerikaanse leger, die inmiddels zelfmoord had gepleegd.

Hij zou model kunnen staan voor wat genoemd wordt *super-* of *hyper-empowered* individuen,³⁶ mensen die (vrijwel) in hun eentje zeer grote schade kunnen aanrichten en die, juist omdat zij (bijna) alleen opereren, een ware nachtmerrie vormen voor veiligheids- en beveiligingsinstanties.

Hun optreden kan zich desgewenst ook uitstrekken tot de financiële sfeer. De afgelopen maanden is trouwens weer eens gebleken dat zich ook zonder hyper-empowered individuen financiële en economische crises kunnen voordoen, mede beïnvloed door stemmingmakerij en speculatieve transacties.

Zwermpjes

Over onzichtbare dreigingen gesproken: er komt geen met het oog waarneembare mobilisatie of logistieke verplaatsing aan te pas. De vijand komt in pakketjes, in zwermpjes die convergeren op één doel, of het nu gaat om financiële transacties, om terroristen of om *foglets*, kleine robotjes die pas op een gewenst moment een bepaalde structuur aannemen. Het falen van de Amerikaanse inlichtingen- en veiligheidsdiensten voorafgaand aan de aansla-

gen van 9/11 is onder meer toegeschreven aan het onvermogen *to connect the dots*, de losse onderdelen met elkaar in verband te brengen. Dit type falen belooft zich in de toekomst nog vaak te herhalen, als de vijand steeds meer in staat zal blijken zich als dots te verplaatsen.

Science fiction?

Klinkt u dit allemaal misschien als science fiction in de oren, geen nood. Met het naderen van het moment van singularity komt ook een eind aan ons vermogen ons een voorstelling van de toekomst te maken. Die zal namelijk letterlijk en figuurlijk ons verstand te boven gaan.

Voor het moment is de toegenomen onzichtbaarheid van de vijand in elk geval ook nog een gevolg van sociale constructie. We creëren ook onze nieuwe, moeilijk waarneembare vijanden en diffuse dreigingen. Steeds minder vertrouwen overheden hun eigen burgers. We bewegen ons in de richting van *surveillance states*. Om slechts twee voorbeelden te geven: direct na de aanslagen van 9/11 richtten de ‘grote oren’ van de Amerikaanse afluisterdienst NSA, die traditioneel altijd naar buiten waren gericht, zich op het eigen land, en Britse en Amerikaanse drones vliegen binnenkort niet uitsluitend meer boven vijandelijk gebied, maar ook – voorzien van steeds meer sensoren – boven het eigen territorium.³⁷

Ook de proclamatie van een mondiale liberaal-humanitaire standaard en de eis dat gebieden zich niet mogen afsluiten maar interconnectiviteit moeten vertonen, creëert vanzelf nieuwe (potentiële) vijanden.³⁸ En omdat we leven in een wereld die risico's steeds minder aanvaardt en er derhalve een veiligheidsindustrie is ontstaan die de snelst groeiende economische sector van het eerste decennium van deze eeuw was, is er ook een institutioneel en op concurrentie gebaseerd belang ontstaan om telkens nieuwe vijanden te zien die voor anderen nog onzichtbaar waren.³⁹

Samenzweringstheorieën

Ten slotte neemt het aantal onzichtbare vijanden nog eens toe doordat het aantal samenzweringstheorieën in het huidige tijdsgewricht sterk

36 Th. L. Friedman, *The Lexus and the Olive Tree*, New York 2000, 14-15, 140, 192, 211, 269, 398 en 462; S. Gaycken, *Cyberwar. Das Internet als Kriegsschauplatz*, München 2011, 195.

37 Vgl. J. Bamford, 'Post-9/11, NSA "enemies" include us', *Politico.com*, 8 september 2011; J. Lewis, 'Superspy in the sky could soon be patrolling over British cities to search for hidden terror cells', *MailOnline*, 26 april 2010; 'New drone listens in on cell phone calls and hacks Wi-Fi networks', *Homeland Security News Wire*, 5 augustus 2011.

38 Zie bijvoorbeeld Th. P. M. Barnett, *The Pentagon's New Map. War and Peace in the Twenty-first Century*, New York 2004. Voor kritische beschouwingen zie: B. de Graaff, 'Tegenbeeld en evenbeeld. Westerse interventies in falende staten toen en nu', M. Bloembergen en R. Raben (eds.), *Het koloniale beschavingsoffensief. Wegen naar het nieuwe Indië, 1890-1950*, Leiden 2009, 295-319; Rasmussen, *Risk Society*, 2-3; M. Phythian, 'Intelligence theory and theories of international relations. Shared worlds or separate worlds?', P. Gill, S. Marrin & M. Phythian (eds), *Intelligence Theory. Key questions and debates*, London/New York 2009, 65.

39 Vgl. Bamford, 'Post-9/11'.

groeit. We hebben uit het recente verleden diverse voorbeelden die laten zien hoe langs die weg nieuwe vijanden kunnen worden gecreëerd, van 'joodse plutocraten' in nazi-Duitsland tot bijvoorbeeld etnische tegenstanders met genocidale bedoelingen in voormalig Joegoslavië. En zoals de ervaring in de oorlog in Bosnië leerde: de eerste keer volstond een gerucht over vermeende activiteiten of plannen van de andere partij om strijd te ontketenen. Vervolgens hield het conflict zichzelf in een patroon van actie en reactie brandend.

Hoe sneller ontwikkelingen als automatisering of globalisering zullen gaan en hoe minder mensen het gevoel zullen hebben daar vat op te krijgen, des te groter de kans dat zij zich aan samenzweringstheorieën en dus aan onzichtbare vijanden zullen overgeven.⁴⁰

Op spokenjacht?

In weerwil van de onzekerheid over vijanden en gevaren leidde zowel de dreiging van terrorisme als die van cyberattacks ertoe dat er strategieën zijn of worden ontwikkeld waarbij westerse mogendheden hun vijand over de hele wereld najagen. President Bush ging ervan uit dat de vijand kon worden gevonden:

We must take the battle to the enemy, disrupt his plans and confront the worst threats before they emerge.

Of, zoals hij in zijn toespraak in 2002 op West Point zei:

*We must be ready to strike at a moment's notice in any dark corner of the world.*⁴¹

Dat gold voor strijdkrachten; het gold ook voor inlichtingen- en veiligheidsdiensten met hun *early warning*-missie. Die moesten aan '*forward defense*' gaan doen⁴² en hun medewerkers moesten veranderen van *gatherers* in *hunters*.⁴³ Ze moesten fysiek op zoek naar vijanden en hun habitat. En tegelijk moesten ze de zogeheten *root causes* vaststellen op basis waarvan men-

FOTO REUTERS



President Bush ging er tijdens toespraak op West Point (2002) vanuit dat de vijand kon worden gevonden: 'We must take the battle to the enemy...'

sen vijanden werden, zoals armoede, grondstoffentekorten, etnische tegenstellingen, mensenrechtenschendingen, de effecten van klimaatverandering, et cetera.⁴⁴

'Grand Strategy'

Sommigen wilden op grond van al die verzamelde informatie tot een nieuwe wereldomvattende *grand strategy* komen. De afgelopen jaren gaven er diverse voorbeelden van te zien: de *global war on terror* (GWOT), de *global counterinsurgency* (GCOIN), de *Long War*, et cetera, waarbij vaak omwille van het op één noemer brengen de oorspronkelijke aan-

40 Zie ook B. de Graaff, *Op weg naar Armageddon. De evolutie van fanatisme* (te verschijnen in 2012).

41 'President Bush Delivers Graduation Speech at West Point', 1 juni 2002, <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/06/20020601-3.html>.

42 B. de Graaff, 'Onze cowboys in Verweggistan. De AIVD en het buitenland', *De Groene Amsterdammer*, 4 augustus 2010, 12-15.

43 Cogan, 'Hunters'.

44 Vgl. Naumann e.a., *Strategy*, p. 102.

dacht voor lokale en regionale onderscheiden dreigde te verdwijnen.⁴⁵

Vermeende dreigingen

Anderen meenden dat in het licht van de ernst van sommige dreigingen er geen tijd was voor uitgebreide inventarisaties. Zij waren ongeduldiger, zoals de toenmalige Amerikaanse vice-president Dick Cheney, die de zogeheten een-procents-doctrine ontwierp. Deze stelt dat als er één procent kans is op een (nucleaire) dreiging van een terroristische groepering, de Amerikaanse regering daarop moet reageren ‘*as a certainty in terms of our response*’, een leerstuk dat is omschreven als ‘*prevention based upon suspicion*’.⁴⁶

Deze doctrine is wel heel extreem, maar zij is uitvloeisel van een toegenomen algemene neiging om, terwijl de vijand en de dreiging onvoldoende bekend zijn, tot de aanval over te gaan. ‘*Absolute proof cannot be a precondition for action*’, hield de toenmalige Amerikaanse minister van Defensie Donald Rumsfeld op 6 juni 2002 de NAVO-partners in Brussel voor.⁴⁷ De marktwaarde van de woorden *pre-emptive strike* en ‘preventieve oorlogvoering’ is het afgelopen decennium onbetwistbaar gestegen.⁴⁸

De oorlog ten aanzien van Irak, mede wegens de vermeende dreiging van massavernietigingswapens, liet evenwel zien hoe gemakkelijk het jagen op vijanden en dreigingen onder zulke

omstandigheden kan uitlopen op het najagen van spoken en fantomen. Het laatste waar we op zitten te wachten in een wereld vol onzekerheid zijn moderne vormen van donquichotterie.

Cyberspace als nieuw slagveld

We zien nu dus een combinatie van ten eerste minder zichtbare dreigingen en ten tweede een neiging sneller toe te slaan, met alle ingebakken risico's van dien. Dit probleem is, ten derde, nog groter geworden doordat we het punt van totale globalisatie zijn genaderd. Dat wil zeggen het moment waarop afstand en geografie er niet of nauwelijks meer toe doen, niet alleen voor onszelf maar ook voor onze tegenstanders. De tijden waarin men zich erover kon verheugen dat zijn pijlen of kanonnen verder schoten dan die van de tegenstander zijn ten dele al achterhaald. En, ten vierde, hoe ver we ook op de aardbol van elkaar verwijderd zijn, we zijn tegelijk ook minder dan enkele nanoseconden van elkaar weg.

Deze combinatie van ontwikkelingen manifesteert zich op dit moment in de zich ontplooiende westerse cyberstrategieën, die ik verder als verbijzondering zal behandelen van de combinatie van onbekende dreigingen en mogelijk verkeerd gerichte daadkracht. Juist wegens de snelheid waarmee alles in cyberspace heen en weer flitst en omdat daar geen territoriale grenzen zijn, ontstaat al gauw de neiging om te pleiten voor offensieve actie teneinde de vijand schade toe te brengen of zelfs te vernietigen. Hetzij door hem een koekje van eigen deeg te bezorgen, hetzij door terugbetaling in een andere muntsoort.⁴⁹ Aanval zou de beste verdediging zijn, of kunnen dienen ter afschrikking of vergelding.⁵⁰

Bij de bekendmaking van de Amerikaanse cyberstrategie bijvoorbeeld, verklaarde de *Deputy Secretary of Defense* William Lynn dat de Amerikaanse strijdkrachten bij een cyberaanval, ook op een particulier object, zouden kunnen reageren met een ‘*proportional and justified military response*’.⁵¹ Om diverse redenen is zo'n westerse cyberaanval problematisch, en dan laat ik juridische overwegingen nog buiten

45 Bijvoorbeeld Naumann e.a., *Strategy*. Vgl. R.M. Cassidy, *Counterinsurgency and the Global War on Terror. Military Culture and Irregular War*, New York 2006; M.C. Meigs, ‘Unorthodox Thought about Asymmetric Warfare’, *Parameters*, Summer 2003, 14.

46 R. Suskind, *The One Percent Doctrine. Deep Inside America's Pursuit of Its Enemies Since 9/11*, London 2007, 62, 150, 163-170.

47 Geciteerd in P. James and J. Friedman, ‘Globalization and the changing face of war’, Grenfell and James (eds.), *Rethinking*, p. 30. Cheney drukte zich in dezelfde termen uit, Carter, *Violence*, 31.

48 Zie bijvoorbeeld Berkowitz, *Face*, 8; Carter, *Violence*, 20.

49 Vgl. Clarke, *Cyber War*, pp. 45-46.

50 De Amerikaanse National Strategy for Cyber Operations, geciteerd in Clarke, *Cyber War*, 45; ‘Pentagon considers preemptive strikes as part of cyber-defense strategy’, *The Washington Post*, 31 augustus 2010; Department of Defense Strategy for Operating in Cyber Space, juli 2011, 7; ‘We'll strike first in cyber warfare. Hague sends enemies warning’, *The Sun*, 18 oktober 2011; M.A.D. Tetteroo & P. de Graaf, ‘Het vijfde domein van de krijgsmacht’, *Militaire Spectator* 179 (2010) (5) 248; P.A.L. Ducheine & J.E.D. Voetelink, ‘Cyberoperaties: naar een juridisch raamwerk’, *Militaire Spectator* 180 (2011) (6) 277; L. Essers, ‘Nederlands cyberleger kiest ook voor de aanval’, *Webwereld*, 14 november 2011.

51 J.N. Hoover, ‘U.S. Military Outlines Cyber Security Strategy’, *InformationWeek*, 14 juli 2011.

beschouwing.⁵² Ten eerste is de identiteit van (potentiële) daders in cyberspace vaak nog lastiger vast te stellen dan op andere terreinen.⁵³ Het is daarmee goed mogelijk bij cyberacties onder valse vlag te opereren en daarmee ongeachtvaardigde aanvallen uit te lokken. Als we al wel een vermoeden hebben van de identiteit van de dader, dan zou juist dat ons weleens kunnen weerhouden van offensieve actie. Bijvoorbeeld omdat in menig geval de tegenstander zijn defensie beter op orde heeft of minder afhankelijk is van cyberspace dan westerse landen.⁵⁴ Voor zover er sprake kan zijn van afschrikking in cyberspace is de kans dat die zich tegen ons richt dan ook groter dan dat die in ons voordeel werkt.

Maar stel dat westerse landen overgaan tot offensieve cyberoperaties, dan is er een ernstig risico van *collateral damage*.⁵⁵ De Stuxnet-worm bijvoorbeeld had wereldwijde neveneffecten en had ook in Nederland gevolgen. Bovendien ontstond naar aanleiding van deze worm de vrees dat zoiets zou kunnen worden overgenomen door hackers.⁵⁶ Er moet dan ook beslist niet worden blindgestaard op de *capabilities* van eigen offensieve acties in cyberspace, omdat daarmee de strategische doelen en belangen wel eens uit het oog verloren zouden kunnen raken.⁵⁷ Bovendien zou door dit soort acties het karakter van een staat van para-oorlog nog veel sterker kunnen worden aangezet.

De legitimiteitskwestie

Dat brengt mij ten slotte bij de kwestie van de politieke legitimiteit. Is het erg dat de vijand, hoe dan ook, buiten beeld raakt? Het antwoord luidt: ja. Opereren tegen een onzichtbare vijand kan gedurende zekere tijd door burgers worden aanvaard, zeker wanneer er sprake is van angst of van een angstpsychose. Op den duur holt het fantoomkarakter van de vijand en/of het voortdurend opereren buiten het gezichtsveld van de burgers echter de legitimiteit van het eigen optreden uit. Herstel van zekerheid⁵⁸ is een illusie; we moeten leren leven met onzekerheid – dat geldt zeker voor de militair⁵⁹ – en daarover ook communiceren met het publiek. Leven met risico's vereist een open debatcultuur.⁶⁰

Geheime oorlogen

De vraag is dus niet alleen: welke vijand is onzichtbaar, maar ook: voor wie is de vijand onzichtbaar? Anders gezegd, worden er oorlogen uitgevochten die voor een breder publiek verborgen blijven, terwijl strijdkrachten en inlichtingen- en veiligheidsdiensten daar wel van op de hoogte zijn? In algemene zin is het antwoord gemakkelijk te geven: er was het afgelopen decennium herhaaldelijk sprake van *secret flights*, *secret prisons* en *secret wars*. De inzet van drones is vaak onderdeel van schimmige deals met schimmige regimes.⁶¹ Democratische principes en geheimhouding verdragen elkaar slecht. Het zal niet gemakkelijk zijn bij geheime oorlogen de balans tussen geheimhouding en democratische waarden te bewaren.⁶²

Draagvlak

Als mensen blijvend het gevoel hebben dat ze oorlogen worden 'ingerommeld' of dat er van de aard van de militaire inzet een verkeerd beeld wordt geschetst, doet dat afbreuk aan het draagvlak voor de strijdkrachten. En wat bovenal afbreuk aan legitimiteit zou doen, zou een situatie zijn waarin burgers het idee krijgen dat er offensieve acties worden uitgevoerd die ten koste gaan van de verdediging van hun directe belangen. Op het terrein van cyberdefensie is er zoveel mis, bij particulieren, bij overheden en, helaas, niet zelden ook bij defensieorganen en inlichtingen- en veiligheids-

52 Zie daarvoor Duchaine & Voetelink, 'Cyberoperaties'.

53 Clarke, *Cyber War*, xi, 214; Lowenthal, *Intelligence*, 258, 273; S. Gorman, 'Electricity Grid in U.S. Penetrated by Spies', *The Wall Street Journal*, 8 april 2009; Duchaine & Voetelink, 'Cyberoperaties', 282; J. Markoff, D.E. Sanger & T. Shanker, 'In Digital Combat, U.S. Finds No Easy Deterrent', *The New York Times*, 26 januari 2010.

54 Vgl. Clarke, *Cyber War. The Next Threat to National Security and What to do about it*, New York 2010, xiii, 27, 105-106, 145-148, 194-196, 217.

55 E. Nakashima, 'Pentagon: Offensieve cyber attacks fair game', *The Washington Post*, 15 november 2011; Clarke, *Cyber War*, p. 202.

56 J. Markoff, 'A Silent Attack, but Not a Subtle One', *The New York Times*, 26 september 2010; A.U. de Haes, 'Stuxnetworm valt Nederlands bedrijf aan', *Webwereld*, 4 oktober 2010.

57 C.S. Gray, *National Security Dilemmas. Challenges & Opportunities*, Washington D.C. 2009, 6-8.

58 Naumann e.a. *Strategy*, 148.

59 Vgl. A. Bousquet, *The Scientific Way of Warfare. Order and Chaos on the Battlefields of Modernity*, London 2009, 242.

60 Vgl. Rasmussen, *Risk Society*, 4.

61 Zie bijvoorbeeld Jacobsen, *Area 51*, 352-353.

62 Vgl. Berkowitz, *Face*, xii.



FOTO REUTERS, R. WILKINS

Op het terrein van cyberdefensie is op allerlei niveaus veel mis

diensten,⁶³ dat er beter daarop kan worden geconcentreerd dan op spannende, maar mogelijk contraproductieve offensieve plannen. We moeten voorkomen dat we in een situatie terechtkomen die vaak het Nederlandse voetbal kenmerkt: aantrekkelijke aanvallen, maar een verwaarlozing van de defensie, waardoor de grote slagen altijd verloren gaan.

Schijnaanvallen

Preventieve bescherming op het thuisfront moet, in het bijzonder op het terrein van cyber, de basis zijn van elke toekomstige strategie. Dat wil zeggen minimalisering van de kwetsbaarheid, minimalisering van de schade en optimalisering van de herstelcapaciteit.⁶⁴

63 Zie bijvoorbeeld B. de Winter, 'Iran kan Gmail aftappen door Nederlands certificaat', *webwereld*, 29 augustus 2011; idem, '14 staatsbedreigende aanvallen in 2 jaar', *webwereld*, 15 september 2011; 'Defense official discloses cyberattack', *The Washington Post*, 24 augustus 2010; 'Cyber attack on France targeted Paris G20 files', *BBC News*, 7 maart 2011; A. Nguyen, 'Foreign Office blocked "significant" cyber attack, says GCHQ chief', *Computer World UK*, 31 oktober 2011; 'MI5 inspector's website shut down after security blunder', *The Telegraph*, 23 oktober 2011; 'Sacre bleu! French snooped on British government emails', *Security Watchdog*, 27 oktober 2011; J. Schellevis, 'Terrorismebestrijder: reactie overheid op DigiNotar niet adequaat', *tweakers.net*, 15 november 2011; *Department of Defense Strategy for Operating in Cyber Space*, juli 2011, 4.

64 Vgl. Naumann e.a., *Strategy*, 99.

65 *Department of Defense Strategy for Operating in Cyber Space*, juli 2011, 5.

66 Vgl. Defensiewoordvoerder M. Hilbrandie in L. Essers, 'Cyberleger'.

67 Sun Tzu, *The Art of War*, London etc. 1971, 84.

Ik zou daarom een sterk pleidooi willen houden voor cyber-red teams, die voortdurend (schijn)aanvallen uitvoeren op de eigen systemen om deze te testen op hun weerbaarheid.⁶⁵ Daarmee kunnen we hopelijk grotendeels voorkomen dat anderen dan wijzelf de *trial runs* ten aanzien van onze cybersecurity doen.

De beste verdediging is dan dus de oefenaanval,⁶⁶ met bovendien dit voordeel dat we dan tenminste weten wie de vijand is en ook hoe onze eigen systemen ervoor staan. Daarmee volgen we een al bijna drie millennia oude les van de Chinese strateeg Sun Tzu:

*Wanneer u uw vijand niet kent, maar u kent uzelf, dan zijn uw kansen om te winnen of verliezen gelijk. Indien u noch uw vijand noch uzelf kent, dan loopt u zeker in elke slag gevaar.*⁶⁷

Ten slotte

Wellicht waren Sherman en Grant dan toch moderner dan ik ze aan het begin van dit verhaal afschilderde. Misschien valt er veel voor te zeggen om je niet al te druk te maken voordat vijanden zich manifesteren, want voor je het weet heb je er een paar extra in het leven geroepen of verzonnen.

Het is mij niet gegeven thans dieper in te gaan op de punten die ik heb aangesneden. Ik hoop niettemin dat ik genoeg overhoop heb gehaald om u aan het denken en debatteren te zetten over de toekomst van dreiging en conflict, iets wat naar mijn smaak niet beter kan gebeuren dan aan een militaire academie.

Tot de cadetten, maar niet alleen tot hen, zou ik willen zeggen: ik hoop dat uit het voorafgaande duidelijk is geworden dat in de toekomst meer dan ooit behoefte bestaat aan intellectueel ontwikkelde militairen. En om na al deze onzekerheden te eindigen met een vaststaand gegeven: er zal dit komende jaar en de vele die er nog op zullen volgen aan deze academie hard worden gewerkt aan deze intellectuele ontwikkeling en ontplooiing. En ik wens u daarbij veel inspiratie en debat toe. ■

Klachtenloket

L. Polman

‘Voor alles moet u bij de VN wezen, niet meer bij ons.’ De militair van de afdeling *Civilian Affairs* van het Amerikaanse leger glimlachte beleefd naar het rijtje Haïtiaanse *civilians* die de *U.S. Army* ergens voor nodig dachten te hebben. Het was 1995. Het Amerikaanse leger had Haïti binnen één ochtend veroverd en was bezig de bestuurlijke verantwoordelijkheid over de buit met dezelfde snelheid door te schuiven naar de Verenigde Naties. Een speelgoedlandje zoals Haïti even snel veroveren is leuk. Het vervolgens besturen niet, want dan krijg je met klagende *locals* te maken, om maar eens wat te noemen. De Amerikanen vonden dat meer een klus voor de VN-vredesmacht die achter de *U.S. Army* aan was binnengewandeld.

‘Mijn kip is dood,’ herhaalde de oude vrouw die vooraan een lange rij voor het Amerikaanse loket stond. Ze woonde bovenop de in wolken gehulde berg die buiten het centrum van Cap-Haitien omhoog steekt en was die dag afgedaald met de handvol bloederige veren die na een botsing met een pantserwagen van haar kip over was. Ze kwam bij de Amerikanen verhaal halen, want het was een *blanc* geweest die over het beest heen was gereden. ‘De *U.S. Army* leeft met u mee, mevrouw, maar u moet toch echt bij de VN zijn. *Les Nations Unies*,’ legde de militair nóg een keertje uit. ‘Het is toch niet zo moeilijk, of wel?’ wendde hij zich tot mij.

‘Een nieuwe kip kost vijftwintig gourdes,’ zei de oude vrouw koppig. ‘De *U.S. Army* weet het goed met u gemaakt, mevrouw. Ik schrijf uw klacht op een papiertje, ik zet daar een echt Amerikaans stempel op en daarmee gaat u naar *les Nations Unies*.’ ‘Is het niet simpeler om dat mensje die vijftwintig gourdes te geven, dan kan ze nog voor donker weer thuis zijn met een nieuwe kip. Het is maar een dollar of twee,’ opperde ik. ‘*No way!*’ antwoordde de militair beslist. ‘Dat nieuws zou zich als vuur verspreiden: *les Américains* delen geld uit! Hebben we morgenochtend heel Haïti op de stoep. En dat terwijl wij er allemaal niets meer mee te maken hebben.’

Ik wed dat die mevrouw nooit een nieuwe kip heeft gekregen, want ook het loket *Civilian Affairs* van de Verenigde Naties schuift klachten door. Haïtiaanse mensenrechtenadvocaten leuren met een schadevergoedingseis namens de nabestaanden van de bijna zeventuizend Haïtianen die sinds oktober 2010 aan cholera bezweken. Alles wijst erop dat de cholera-bacterie door Nepalese VN-soldaten naar Haïti is meegenomen. De laatste Nepalese troepenrotatie vond plaats in oktober 2010, na een zomer vol cholera-uitbarstingen in de Kathmandu-vallei. De epidemie ontstond precies daar waar latrinedrab uit het *NepBat*-kamp een rivier instroomde en verspreidde zich in sneltreinvaart over heel Haïti. De Haïtianen waren ‘immunologisch naïef’ voor de Nepalese bacterie, zoals de *Inca*’s in Zuid-Amerika immunologisch naïef waren voor de ziektes van Spaanse veroveraars. Sindsdien raakte een half miljoen Haïtianen besmet, 5 procent van de bevolking.

Na eerst telefonisch eindeloos van kastjes naar muren te zijn geëkaatst, hebben de cholera-advocaten dan maar een standaard-klachtenformulier van een VN-site gedownload en ingevuld.

Maar of je als Haïtiaan nou staat te wapperen met een handje bloederige veren en een eis van twee dollar, of met een echt VN-formulier en een eis van 250 miljoen dollar, zoals de cholera-advocaten, je staat uiteindelijk in diezelfde rij voor een loketje *Civilian Affairs* waar ze zeggen dat je iemand anders moet hebben.

Op vele plekken op aarde dolen slachtoffers van botsingen met VN-voertuigen, ouders van door VN-militairen bezwangerde minderjarige dochters en choleraslachtoffers door een kafkaïaans vacuüm waarin de VN zegt van niks te weten en het eigen nationale rechtssysteem ook niks doet, want als dat wél zou functioneren zou het land geen VN-macht nodig hebben. In 2012 zetten de cholera-advocaten in Haïti door. Lokale bevolkingen in Congo, de Balkan, en Sudan houden ongetwijfeld de adem in. ■

Schrijftalent gezocht!

In deze uitgave is plaats gemaakt voor twee gastcolumnns. De redactie daagt andere lezers uit om ook een column te schrijven voor de Militaire Spectator. De keuze van het thema is vrij, maar het moet wel passen binnen de formule van het blad. Voorwaarde voor plaatsing is dat de redactie uw boodschap relevant acht voor de lezers. Verder moet uw verhaal in niet meer dan achthonderdvijftig woorden voor het voetlicht worden gebracht.

U kunt uw bijdrage sturen naar de bureauredactie (zie colofon). Wij zijn erg benieuwd wie zich geroepen voelt om te reageren. Uiteraard zijn we ook nieuwsgierig naar de thema's die u onder de aandacht van de lezers wilt brengen. Uw bijdrage wachten we dan ook met belangstelling af.

De hoofdredacteur

Onwikkelingen van de hulpverleningsdienst Defensie

majoor (R) C.P. van Duuren

Na de Tweede Wereldoorlog maakte de angst voor oorlog plaats voor de angst voor klassieke rampen, zoals overstromingen en wat men tegenwoordig noemt: crises. Er ontstond een onderscheid tussen dagelijkse hulpverlening en hulpverlening bij rampen en oorlogsdreiging. Dit laatste werd ingegeven door 'het rode gevaar' dat toen nog bestond.

Gemeentelijk georiënteerde hulpverleningsdiensten als politie, brandweer en ambulance-dienst (in ruraal Nederland toen nog veelal een bijproduct van de lokale taxionderneming) waren er voor de dagelijkse hulpverlening. De in 1947 opgerichte organisatie Bescherming Bevolking (BB) en 'het leger' waren er voor rampen en oorlogsdreiging. Naarmate de oorlog verder weg was en de industrialisering en mobiliteit toenam, ontstond in de jaren zeventig het besef dat het gemeenteniveau niet het meest adequate was om in de bestrijding van rampen te voorzien.

Aldus ontstonden de eerste ideeën om dit in regioverband te gaan organiseren. Het concept van de – niet parate – BB-organisatie paste daar niet meer in. Men besloot dan ook in 1980 om deze organisatie op termijn op te heffen.

Het concept van het Korps Mobiele Colonnnes (KMC, onderdeel van de Koninklijke Landmacht) kwam in plaats van de BB. De Wet Rampen en Zware Ongevallen (WRZO) 1985 zorgde ervoor dat de civiele hulpverleningsdiensten er naast de dagelijkse zorg, de rampentaak bij kregen, en de rol van Defensie beperkter werd.

Als gevolg daarvan werd in 1991 het KMC afgeschaft en reesteerde er qua rampentaak voor Defensie de klassieke vangnetrol. Defensie ging daarnaast evenwel een rol vervullen in het middenveld tussen dagelijkse zorg en rampenbestrijding. In de politiewet 1993 werden afspraken geformaliseerd voor de inzet van Defensie voor bijstand aan de politie en/of Justitie in bijzondere gevallen, anders dan rampen. Op basis daarvan is bijstand van de KMAR (art. 58), van overige delen van de krijgsmacht (art. 59) en van bijzondere bijstandseenheden (art. 60) ook nu nog de dagelijkse praktijk.

De aanslagen van '9/11' en de technologische vooruitgang, waaronder het mondiale gebruik (misbruik) van internet maakten verbreding van het denken tot dan toe naar 'all hazard' zowel aan civiele zijde als in de samenwerking

met Defensie noodzakelijk. Zo ontstonden in 2004 de eerste civiel-militaire bestuursafspraken (CMBA). Eveneens in 2004 ontstond de eerste versie van de ministeriële regeling militaire steunverlening in het openbaar belang. Daarin werden afspraken vastgelegd over militaire steunverlening, niet zijnde militaire bijstand bij rampen of de bijzondere gevallen zoals in de politiewet genoemd.

Vanaf 2005 volgde op instigatie van de ministeries van BZK, Justitie en Defensie het convenant intensivering civiel-militaire samenwerking, de bijbehorende catalogus (2007) en convenanten op het niveau van de veiligheidsregio de CMBA op. Daarmee werd, net als kort na de Tweede Wereldoorlog en rond 1985, opnieuw een verschuiving in het beleidsparadigma ingezet. Voor Defensie ging het deze keer om de verschuiving van de vangnetrol naar die van structurele partner.

Dit leidde tot een permanente aanwezigheid van officieren in de veiligheidsregio en in het beleidsteam. Defensie heeft incidenteel en structureel een forse bijdrage geleverd, bijvoorbeeld door de EODD (jaarlijks meer dan tweeduizend inzetten) en jaarlijks bijna zeventig keer militaire bijstand en/of militaire steunverlening (2010).

Anno nu leven we in tijden van 18 miljard bezuinigingen en achtereenvolgende economische en financiële (vertrouwens)crises. In tijden van crisis is het van belang om als overheid de burger (de belastingbetaler) meer dan voorheen *return on investment* in het vooruitzicht te stellen. Volgens het regeerakkoord door minder administratieve lasten en een kleinere overheid die haar *resources* effectief en efficiënt organiseert, en de kosten daarvan laag houdt.

Civiele hulpverleningsdiensten dragen daaraan bij door minder ontvangsten in de portemonnee van de veiligheidsregio's, een nationale politie en de clustering van terrorismebestrijding, cybersecurity, rampenbestrijding en crisisbeheersing bij de nationaal coördinator terrorismebestrijding en veiligheid (NCTV).

Defensie draagt daar in haar derde hoofdtak aan bij door de regionaal militaire commando's en de bataljons van het Korps Nationale Reserve in de manoeuvrebrigades onder te brengen. In mijn optiek kan ze daaraan nog meer bijdragen door zich bij haar forse taakstelling de komende jaren niet in zichzelf te keren maar zich juist te ontwikkelen tot een reguliere en gelijkwaardig partner.

Defensie als reguliere hulpverleningsdienst 'om de hoek' handelt proactief in plaats van reactief, kent bij spoed korte, rechtstreekse lijnen en staat dagelijks schouder aan schouder met de civiele hulpdiensten. Ambtelijk-juridische hoofdbrekens, waaronder de vraag of dit geval bijzonder genoeg is voor inzet van Defensie, behoren tot het verleden. Wat overigens niet betekent dat het gezonde boerenverstand moet worden uitgeschakeld. Dagelijkse gelijkwaardigheid en bekendheid betekent namelijk ook directe assertiviteit, bijvoorbeeld wanneer civiele hulpdiensten op een cruciaal moment zelf genoeg capaciteit beschikbaar hebben.

Dit vraagt evenwel om een nieuwe verschuiving in het beleidsparadigma: het afschaffen van het uit de vorige eeuw afkomstige 'uitputtingsprincipe'. Volgens dit principe is bijstand vanuit Defensie pas mogelijk wanneer civiel potentieel haar eigen capaciteit daadwerkelijk heeft verbruikt. In de nieuwe politiewet is het in de (oude) politiewet 1993 opgenomen criterium 'bijzondere gevallen' in geval van bijstand door de KMAR vervallen. Dat is een goede eerste aanzet.

Een aanzet die ik op weg naar een reguliere en gelijkwaardige 'hulpverleningsdienst Defensie' in 2015 persoonlijk graag naar de overige onderdelen van de krijgsmacht uitgebreid zou willen zien.

Wanneer civiel-militaire samenwerking in Nederland een alledaagse gang van zaken is, zal dat de perceptie (en de portemonnee) van de burger over de dagelijkse veiligheidszorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing en de rol van Defensie daarin uiteindelijk ten goede komen. ■

De militair in de 3D

Majoor P. B.M.J. Pijpers

De laatste edities van de Militaire Spectator hadden veel aandacht voor de *Comprehensive Approach*. Een goede zaak! De aanleiding was echter niet altijd even positief. Enerzijds zijn actoren zoals het ministerie van Buitenlandse Zaken (Buza) en 1(GE/NL) bezig om de *interagency*-gedachte te operationaliseren. Anderzijds komen uitspraken over de rol van de militairen binnen de Comprehensive Approach (CA) ongelukkig in de media. Of ze onduidelijk zijn geuit of onduidelijk zijn gemaakt, laat ik in het midden. Het feit dat de uitspraken van minister Hillen over de rol van de militairen in de 3D voor meerdere uitleg vatbaar zijn is op zich al ongelukkig genoeg.

In deze column wil ik proberen de discussie over CA, en vooral de gehanteerde argumenten, te duiden. Ik beoog hiermee aan te geven dat verschillende gedachtelijnen door elkaar worden gebruikt, wat de discussie over de CA niet gemakkelijker maakt.

Wat is nu de rol van militairen in de CA? Moeten we meer militair of meer 3D zijn?¹ Of moeten we '3D kinetisch voorwaarts'?² Naar mijn mening zijn er twee uitersten te onderkennen in het spectrum van civiel-militaire samenwerking. Het ene uiterste, plan A, is de situatie waarin een regeringsbrede probleemanalyse is gemaakt, alsmede een *whole of government* oplossing. Iedere actor heeft een rol, en de eindsituatie is realistisch en uitvoerbaar. De militaire component is hierin de *military broker* ofwel een instrument dat

je inzet voor heel specifieke veiligheidszaken. En omdat we een regeringsbrede inzet hebben, kan dat soms zelfs worden aangevuld met non-gouvernementele organisatie, die de bestuurs- en ontwikkelingszaken oppakken. In militaire termen zou je kunnen zeggen dat de militairen de *supporting command* zijn.

Bij plan B staat in de artikel 100 brief dat Nederland een bataljon Luchtmobiel of een fregat naar een crisis stuurt voor 24 maanden. Geen regeringsbrede analyse; niet kijken naar oorzaken, maar enkel symptoombestrijding. En ook geen andere actoren *on the ground* behalve militairen. Cru gezegd ben je als militair commandant de enige vertegenwoordiger van de internationale gemeenschap. Jij moet alles doen, met iedereen praten, alle lintjes doorknippen en schildjes ophangen bij de scholen: de verpersoonlijking van de CA. Ofwel, de militair als *supported command*.

Kijken we nu naar enkele gehanteerde argumenten in de discussie over de rol van de militairen in de 3D.

- 'De 3D-benadering is integraal onderdeel van de militaire operatie'. Een veelgehoorde kreet en waarschijnlijk goedbedoeld, maar wel een duidelijk argument dat thuishoort in plan B. De militairen moeten het voortouw nemen. En alle acties dienen in het militaire plan geïntegreerd te zijn, met als resultaat dat de militaire commandant enkele adviseurs meekrijgt op het gebied van SSR, landbouw, et cetera. Leuk, maar daar helpen we een crisisgebied echt niet mee. Immers: de militairen kunnen zich niet focussen op hun kerntaak – het leveren van basisveiligheid – en hebben

¹ Klein, G. Niet méér militair, maar méér 3-D. *Militaire Spectator* 180 (2011) (10) 456-457.

² Scholtens, R. Het credo van de krijger: 3D kinetisch voorwaarts! *Militaire Spectator* 180 (2011) (10) 458-459.

te weinig kennis en capaciteit om door te pakken op andere 3D-terreinen.

- ‘Opbouwen is een essentieel onderdeel om het doel van de missie te bereiken. Deze militaire taak wordt uitgevoerd door CIMIC met allerhande *subject matter experts*’. Wederom een plan B-argument. Doordat de overige actoren niet in het gebied zijn heeft de militaire commandant behoefte aan een sterke CIMIC-component. De vraag is hier echter of je energie moet steken in een gelikt CIMIC-center of liever in een werkbare samenwerking met BuZa en OS, die veel beter zijn geëquipeerd voor het ‘opbouwen’.

- ‘Militairen terug naar de *core business*’. Dit argument hoort bij plan A, in die zin dat het een verkapte oproep is aan de andere ministeries om hun steentje bij te dragen. In Nederland lossen we problemen integraal op met meerdere ministeries, of het nu gaat om nationale terrorismebestrijding of illegale asielzoekers. Dit zijn vormen van CA waar ook burgerinitiatieven of kerken aan meewerken. Gaan we echter problemen oplossen in het buitenland, dan is er maar één verantwoordelijk ministerie. Het hier genoemde argument neemt stelling tegen dit verschil in optreden in binnen- en buitenland.

- ‘3D is de core business van defensie’. De essentie van een krijgsmacht is niet de geïntegreerde aanpak. De essentie zit in zaken als de zwaarmacht van de staat, het bewaken van de territoriale integriteit. Boven op deze basistaken dient de krijgsmacht absoluut oog te hebben voor de 3D-benadering, maar te stellen dat het haar core business

is, gaat wat ver en is dan ook duidelijk een plan B-argument.

Het wegzetten van de gebruikte argumenten naar de twee uitersten in het scala van civiel-militaire samenwerking verduidelijkt wellicht, maar levert geen oplossing, geen *silver bullet*. Een oplossingsrichting creëer je door met elkaar te praten, ook na de wittebroodsweken, wat goed naar voren komt in de bijdrage van Offermans en Brosky.³ Essentieel in hun verhaal is dat het niet alleen gaat om de civiel-militaire samenwerking, maar vooral om een shift in focus van ‘gevolgen’ naar ‘oorzaken’ en van ad hoc werkgroepjes tijdens een missie naar structurele samenwerkingsverbanden tussen de verschillende actoren voorafgaande aan een missie.

De vraag is nu of we de eerste vruchten van de CA overboord moeten gooien en proberen om de crisis met onze *hands on mentality* zelf te beslechten? Of gaan we werken aan onze relatie met BuZa, met alle confronterende gesprekken van dien, maar wel met het perspectief op een verbetering van de situatie op lange termijn? Mijn mening laat zich raden.

En onze minister? Was hij bezig om Defensie weer op plan A te richten? Of had hij wellicht een heel andere reden om zijn uitspraak te doen? Wellicht had dat meer te maken met interne partijpolitiek of met de bezuinigingen bij Defensie, dan een bijdrage te willen leveren aan het idee van de CA. ■

3 Offermans, S. en J. Brosky. Project Common Effort, een praktische manier van comprehensive trainen? *Militaire Spectator* 180 (2011) (10) 424-430.

De kosten van de 'Comprehensive Approach'

Dr. M.F.J. Houben – luitenant-kolonel der Mariniers

Een column leent zich doorgaans niet voor het uitwerken van een idee of gedachte, maar wel voor het signaleren van een onderwerp. Dit keer een stukje over de coördinatie van beleid of – preciezer – de *kosten* van die coördinatie. Ik zal betogen dat er aan beleidscoördinatie een prijskaartje hangt en dat hoe meer coördinatie nodig is, des te hoger de prijs zal zijn. 'Prijs' wordt hier uitgedrukt in de politieke en/of ambtelijke tijd en energie die moeten worden geïnvesteerd om beleid gecoördineerd te krijgen en te houden.

De kosten van beleidscoördinatie kunnen zelfs zo hoog oplopen dat deze de opbrengsten van dat beleid overstijgen of zelfs de succesvolle implementatie van de, in ons geval *Comprehensive Approach*, in de weg staan. Aan de *Comprehensive Approach*, waarin *Diplomacy, Defence and Development* geïntegreerd worden ingezet, zijn dus forse coördinatiekosten verbonden. De sleutelspelers bij de *Comprehensive Approach* moeten zich daarvan bewust zijn, juist om die kosten onder controle te houden. Bekende mechanismen van beleidscoördinatie zijn: een formele taak- of functiescheiding; het aanwijzen van een overkoepelende of integraal verantwoordelijke 'beslisser' of leidinggevende; het instellen van een overlegplatform; gedeelde procedures, standaarden en normen; de introductie van een mechanisme om conflicten op te lossen.

De prijs van beleidscoördinatie

Coördinatie van beleid bij een *Comprehensive Approach* is noodzakelijk, maar ook moeizaam en kostbaar. Zo moeizaam zelfs dat het een werkbare oplossing in de weg kan staan. Goed inzicht in de werking van beleidscoördinatie is dan ook van belang. Als eerste aanzet tot theorievorming moge het volgende dienen. Ten eerste

wil ik de term 'coördinatiekosten' introduceren. Dit zijn de kosten die aan de coördinatie van beleid zijn verbonden.

Inspiratie over de werking van die coördinatiekosten haal ik bij de Britse econoom Roald Coase. In *The Nature of the Firm* (1937) werkt hij het concept van 'transactiekosten' uit. Transactiekosten staan voor de kosten die zijn verbonden aan het doen van een economische transactie (zoals de commissie die verbonden is aan de aan- of verkoop van aandelen). Met andere woorden: de kosten verbonden aan de toegang of deelname in een markt. Coördinatiekosten in ons geval verwijzen naar de kosten die worden veroorzaakt door de (gecoördineerde) inzet van verschillende beleidsinstrumenten. Onder transactiekosten valt ook het uitzoeken of een marktpartij betrouwbaar is, en de wijze waarop een contract juridisch kan worden afgedwongen. Coördinatiekosten verwijzen dan naar de kosten van het overleg, het onderzoek of een instrument wel parallel en geïntegreerd kan worden ingezet en vervolgens in de operatie, de parallelle en gecoördineerde inzet ervan.

Door de transactiekosten laag te houden wordt de toegang tot een markt verbeterd en functioneert die markt doorgaans ook beter. Lage transactiekosten zorgen voor goed functionerende markten. Lage coördinatiekosten maken de integratie en coördinatie van verschillende beleidsinstrumenten gemakkelijker. Waardoor dus die *Comprehensive Approach* beter functioneert.

Het volgende kwadrantenschema is nu mogelijk: (1) de inzet van één instrument (departement) door één land. Bijvoorbeeld de inzet van de krijgsmacht door de Nederlandse regering.

In dat geval zijn de coördinatiekosten verbonden aan de inzet van de krijgsmacht laag;

(2) de inzet van verschillende instrumenten (departementen) door één land. Een interdepartementale aanpak, zoals bij de Kustwacht bijvoorbeeld, waarmee de inzet van meerdere beleidsinstrumenten van meerdere departementen is gemoeid. Deze optie kan heel goed werken, maar de kosten van de coördinatie van beleid zijn aanzienlijk hoger dan die van de eerste optie;

(3) de gezamenlijke inzet van één (type) instrument (departement) door meerdere landen. Hiervan is de NAVO een goed voorbeeld. In deze internationale organisatie werken voornamelijk de departementen van Defensie en Buitenlandse Zaken met elkaar samen. De NAVO heeft de coördinatiekosten weten te reduceren door in te zetten op gemeenschappelijke standaarden en procedures. Deze *Standard Operating Procedures* zijn vooraf overeengekomen regelingen die een gemeenschappelijk set regels vormen die het operationeel optreden van de lidstaten bepaalt. Voorbeelden hiervan zijn: een spellingsalfabet; radioprocedures; technische specificaties voor uitrusting en materieel zoals munitie en brandstof; en een zeer uitgebreid stelsel van operationele normen en procedures. Het ligt dan voor de hand dat krijgsmachten gemakkelijker in een NAVO-kader met elkaar samenwerken dan dat ze met een ander ministerie in de nationale arena kunnen samenwerken. Ook voor deze categorie geldt dat de kosten van de beleidscoördinatie hoog zijn;

(4) de inzet van meerdere instrumenten (departementen) door meerdere landen. De EU kan hier als voorbeeld gelden. Het is zelfs de 'belofte' van het Verdrag van Lissabon: een geïntegreerd Europees buitenlands beleid, waarin de verschillende beleidsinstrumenten uit de driehoek veiligheid, bestuur en ontwikkeling zo worden ingezet dat er een echte Comprehensive Approach mogelijk wordt. Maar voor deze categorie geldt wel dat de coördinatiekosten uiterst hoog zijn. Zo hoog dat er aanvullende maatregelen nodig zijn om beleid te coördineren. Zo is er een Hoge Vertegenwoordiger voor het Veiligheids- en Buitenlandsbeleid aangesteld die niet alleen

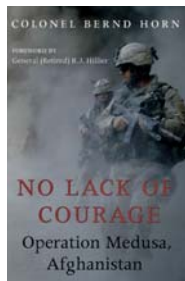
verantwoordelijk is voor de beleidscoördinatie maar tevens vice-president van de Europese Commissie is. Daarmee kan hij ook invloed uitoefenen op het programmeren van de gelden in het Europese Ontwikkelingsfond. En er is een Europese Dienst voor Extern Optreden opgericht om de Hoge Vertegenwoordiger bij zijn taak te ondersteunen.

Een 'open design' en een 'open strategy'

Om de coördinatiekosten in de hand te houden, zijn er behalve structurele en procedurele maatregelen ook culturele maatregelen nodig. Want beleidscoördinatie is niet alleen een organisatorisch of technisch probleem; het laten aansluiten van verschillende bedrijfsculturen is zo mogelijk een nog grotere uitdaging. Ik pleit dan ook voor een open benadering in die samenwerking. Enerzijds meer institutionele of organisatorische openheid en anderzijds meer 'strategische' openheid.

Die organisatorische openheid is nodig om andere organisaties op Defensie te laten aansluiten. Dit niet alleen vanwege het besef dat Defensie altijd *embedded* zal optreden in een breder politiek kader of (internationale) Comprehensive Approach, maar ook omdat bijvoorbeeld de private sector een rol en aandeel heeft in de Comprehensive Approach. Publiek-private samenwerking bij crisisbeheersing is niet evident, maar kan in sommige gevallen uitstekend werken.

'Strategische' openheid refereert aan een vorm van planning die veel meer ruimte laat voor beïnvloeding van buitenaf – niet zozeer *top down* maar lateraal, vanaf de zijkant, door bij Defensie aanleunende organisaties. Het lijkt mij een geweldig experiment om eens in een gecontroleerde setting of oefening geen operatieplan te *maken* maar dat plan gewoon te laten groeien, zoals Linux is ontstaan op basis van de input van belanghebbenden, binnen en buiten de organisatie. Een dergelijke 'open strategie' benadering zou wel eens verrassende resultaten kunnen opleveren. Bijvoorbeeld dat meer openheid tot betere coördinatie kan leiden. En dat zou de Comprehensive Approach ten goede komen. ■



No Lack of Courage

Operation Medusa, Afghanistan
Door Bernd Horn
Toronto (Dundurn Press) 2010
204 blz.
ISBN 9781554887668
€ 39,-

Net als de Nederlandse strijdkrachten bouwde het Canadese leger in de tweede helft van de vorige eeuw een traditie op van deelname aan vredeshandhavende en vredesbewarende operaties overal ter wereld. Net als hun Nederlandse bondgenoten droegen Canadese militairen sinds de Tweede Wereldoorlog vele malen de blauwe baret of de blauwe helm in internationale crisisbeheersingsoperaties onder leiding van de Verenigde Naties. Canada was in de dagen van de Koude Oorlog – en niet minder in de jaren na de val van de Berlijnse Muur – een *peacekeeping*-land bij uitstek. Een relatief kleine natie (het landoppervlak daargelaten) met een relatief kleine krijgsmacht die haar bijdrage leverde aan de stabiliteit van de nieuwe naoorlogse wereldorde door de export van vredessoldaten.

Positiebepaling

Net als Nederland moest ook Canada in het licht van deze traditie zijn mondiale positie opnieuw bepalen toen de Amerikanen met vurig nationalisme reageerden op de terroristische aanslagen van 11 september 2001 en troepen begonnen te sturen naar vele uithoeken van de wereld – te beginnen Afghanistan – om de gebleken anarchistische drei-

gingen van de nieuwe tijd het hoofd te bieden. De Canadezen aarzelden niet om hun buurland en grootste bondgenoot te steunen in zijn vergeldingsoorlog tegen al-Qaida en de Taliban. Ze deden in 2002 volop mee aan operatie *Enduring Freedom* met *Special Forces* en met een bataljon lichte infanterie in de Zuid-Afghaanse provincie Kandahar. Vanaf de zomer van 2003 ging de Canadese krijgsmacht participeren in de *International Security Assistance Force* (ISAF) in de Afghaanse hoofdstad Kabul, tot dan toe een grotendeels Europese ad hoc missie, maar inmiddels een verantwoordelijkheid van de NAVO. Canadese militairen waren op het ISAF-hoofdkwartier en in de straten van Kabul de directe opvolgers van Nederlanders en Duitsers. Zoals deze bondgenoten konden de Canadezen in het kader van ISAF vanaf dat moment de illusie koesteren zich in Afghanistan met *peacekeeping* bezig te houden.

Toen ISAF onder NAVO-leiding in 2006 de vleugels uitsloeg naar het zuiden van Afghanistan, was Canada wederom van de partij. Samen met Groot-Brittannië en Nederland, de landen waarmee jarenlang naar tevredenheid aan de stabiliteit van een deel van Bosnië was gewerkt, werd het operatiegebied van *Regio-*

nal Command South overgenomen van de Amerikanen. De belangrijkste provincies aldaar klinken inmiddels vertrouwd in de oren: Kandahar, Helmand en Uruzgan. De verwachting bij alle drie de landen was dat er aan vredeshandhaving, wederopbouw en stabilisatie zou worden gedaan, maar in plaats daarvan moest er meteen hard om de provincies worden gevochten. Want de herboren Talibanbeweging had na jarenlange recuperatie in Pakistan het plan opgevat om de verse buitenlandse troepen met een serie bloedige veldslagen schrik aan te jagen om hun politieke bazen de wil te ontnemen het Zuid-Afghaanse avontuur voort te zetten. Overal in het zuiden van Afghanistan werden in de zomer van 2006 districtscentra belegerd en bevochten, veroverd en heroverd. De belangrijkste waren misschien wel Zhari en Panjway, in de 'Canadese' provincie Kandahar, niet ver van het strategisch en symbolisch belangrijke Kandahar-stad, de tweede stad van Afghanistan en de oude hoofdstad van het Talibanregime. Taliban-troepen kregen deze districten vast in handen en groeven zich er diep in.

Canadees perspectief

De veldslag om Zhari en Panjway van september 2006, van ISAF-zijde operatie Medusa genoemd, is uitvoerig gereconstrueerd in het boek *No Lack of Courage*. Het is een verhaal met een nadrukkelijk Canadees perspectief (ondanks de grote bijdrage aan het gevecht van Britse en Amerikaanse *Special Forces* en van een aantal compagnieën van de Amerikaanse *10th Mountain Division*) en met een focus op de belevenissen op het tactische

niveau. Auteur Bernd Horn, kolonel bij de Canadese infanterie en werkzaam op de Canadese Defensie Academie, heeft operatie Medusa onder een militair vergrootglas gelegd en door de ogen van de participerende Canadese soldaten beschreven. Zijn belangrijkste thema's zijn moed, gevechtsbereidheid, militair leiderschap en militair vakmanschap. Zijn benadering past daarmee in de lijn van eerdere publicaties van zijn hand, met klinkende titels als *Fortune Favours the Brave* en *Show no Fear*. Horn heeft een interessant boek geschreven, maar wel met twee grote manco's. In de eerste plaats lijdt deze publicatie aan eenzijdigheid. De vijand is simpelweg de Taliban en op geen enkele manier wordt de complexiteit van de lokale situatie duidelijk gemaakt. Hoewel de auteur op het einde ruimschoots de tijd neemt om de moeilijkheden van een contra-guerrillagevecht uit de doeken te doen, in een poging de lange-termijnwaarde van operatie Medusa voor de ISAF-campagne in het zuiden van Afghanistan te bepalen, ontbreekt een gedegen analyse van de vijand en de toestand. In de tweede plaats is de reconstructie te veel uit balans. Sommige personen, gebeurtenissen of eenheden krijgen buitengewoon veel aandacht, andere aspecten doet Horn (te) snel af. Dat leidt tot een verhaal met vertragingen en versnellingen waar de lezer vraagtekens bij kan zetten.

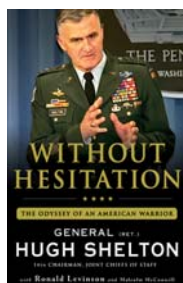
Peacekeeping mythe

Voor Nederlanders bevat dit boek niettemin een aantal interessante analyses. Van de landen waarmee Nederland in 2005 en 2006 in Zuid-Afghanistan ontplooid had Canada immers de meest vergelijkbare tra-

dities en verwachtingen. Canadese militairen hadden een relatief vergelijkbare achtergrond en vergelijkbare denkkaders. Met de belangrijkste hiervan rekent Horn genadeloos af. Hij noemt de aanvankelijke benadering de 'peacekeeping mythe'. ISAF voerde sinds 2006 gewoon oorlog in Zuid-Afghanistan, stelt Horn en dat mag wel eens gezegd worden. ISAF was partij in een gewapend conflict. Internationale troepen vochten, raakten gewond en sneuvelde. In operatie Medusa ging het opnieuw leren oorlogvoeren voor de Canadezen met

vallen en opstaan, zo blijkt uit dit relaas. Vooral interessant is de weinig soepele bondgenootschappelijke samenwerking binnen ISAF, waardoor uiteindelijk de Amerikanen een beslissende inbreng hadden en *en passant* maar weer eens werd aangetoond dat ISAF-troepen en de eenheden van operatie Enduring Freedom bepaald niet op gescheiden slagvelden strijden.

Dr. A. ten Cate, NIMH ■



Without Hesitation

The Odyssey of an American Warrior
 Door General US Army (ret.) Hugh Shelton
 New York (St. Martin's press) 2010
 578 blz.
 ISBN 9780312599058
 € 20,-

Hugh Shelton was van 1997 tot en met 2001 *Chairman of the Joint Chiefs of Staff*, de hoogste Amerikaanse militair. Dat was juist in de tijd dat ik bij de NAVO in Brussel diende. Bij diverse gelegenheden kwam ik hem dan ook tegen, zoals bij de vergaderingen van het Militair Comité op Chefs van Staven-niveau, bij *Defense Ministerials* en bij de jaarlijkse MC-tour, naar één of twee van de lidstaten. Hij was de baas van SACEUR en SACLANT in beider nationale hoedanigheid (respectievelijk *US European Command* en *US Joint Forces Command*), maar niet in hun functie als NAVO-

bevelhebber. In die zin kwam het tot een zekere confrontatie tussen hem en generaal Wesley Clark, de SACEUR, die zich tijdens de Kosovo-campagne volgens Washington te sterk profileerde als NAVO-functio-naris. Dat was natuurlijk niet de bedoeling geweest van de Amerikanen toen zij de hoogste bevelhebber-posten in de commandostructuur op zich hadden genomen.

Bij het lezen van Sheltons autobiografie, geschreven met de hulp van twee co-auteurs, vallen vijf zaken op. Ten eerste dat het ergens over gaat. Als een 'Amerikaanse CDS'

een bepaald standpunt inneemt, een advies geeft of een besluit neemt, dan gebeurt er iets in de wereld dat merkbaar is. Ten tweede het absolute geloof in Amerika als het door God uitverkoren land. Ten derde de slechts marginale aanwezigheid in zijn betoog van geallieerden en NAVO-lidstaten. Ten vierde de scherpe onbevangenheid waarmee hij schrijft over collega's en politici met wie hij te maken had. En ten vijfde de grote verdienste van de co-auteurs, die een anders mogelijk wat saai verhaal, via opzet, indeling en actie verhalen enige spanning en diepgang wisten te geven.

Zonder aarzeling

Om CDS te worden in de VS moet iemand niet alleen een topmilitair zijn, met verdiensten op slagvelden en achter bureaus binnen de *Beltway* in Washington, hij of zij moet ook een onbesproken levenswandel hebben en goed liggen bij een senator die bereid is tot sponsors. Die senator moet de minister van Defensie lastig willen vallen met het doorduwen van de keuze. Er is doorgaans een ruim dozijn kandidaten: de zittende *vice chairman*, de vier *service chiefs* (bevelhebbers van zee-, land- en luchtmacht en korps mariniers), en de acht commandanten van een *Unified* of een *Combatant Command*. Shelton verraste de minister van Defensie al doordat hij geen sponsor had. Een senator

die zich aan hem had aangeboden had hij afgewezen: 'er is voldoende informatie beschikbaar om tot een goed oordeel te komen', had hij gezegd. Hij zegt de functie niet te hebben geambieerd, maar deze kwam op hem af. De volgens hem meest geschikte persoon, Joe Ralston, die later SACEUR werd, had een verhouding gehad, jaren geleden, toen hij aan het scheiden was van zijn eerste vrouw. In de VS geldt zoiets als een *extramarital affair*. Onder het mom van een interview met minister van Defensie Cohen kwam Shelton naar Washington, enige uren later zat hij bij president Clinton en aan het eind van de dag was hij de nieuwe Chairman, behoudens bekrachtiging door de Senaat. Hij aanvaardde het ambt daarop 'without hesitation', de titel van het boek.

Tot Shelton Chairman JCS werd had hij, zoals bijna alle Amerikaanse militairen, eigenlijk nooit direct met militairen van andere landen te maken gehad. Het wekt dan ook geen verwondering dat de NAVO-partners en hun leiders slechts een bescheiden rol spelen in deze biografie. De operaties waarvoor Shelton kwam te staan, zoals de kwestie-Kosovo, maakten dat hij toch niet om hen heen kon. Hij gaf leiding aan zijn permanente vertegenwoordiger in het Militair Comité, was de nationale baas van generaal Wesley Clark als *Commander EUCOM* en hij had te maken met eerst veertien, toen vijftien en ten slotte achttien ambtgenoten in de andere NAVO-lidstaten.¹ Shelton meldt wekelijks met de Franse, Britse en Duitse CDS te hebben gebeld om opvattingen uit te wisselen. Hij noemt echter niet de voorzitter van het MC, de hoogste militair van de NAVO,

als regelmatige gesprekspartner. Hun namen (opeenvolgend Klaus Naumann en Guido Venturoni) komen in het boek niet voor. Die van de secretaris-generaal, Javier Solana, evenmin.

Vernietigende oordelen

Het meest opmerkelijk vind ik de vernietigende oordelen die Shelton uitsprekt over senator John McCain en de tweede minister van Defensie onder wie hij onder diende, Donald Rumsfeld. McCain, zo zegt Shelton, was tijdens hoorzittingen van de Senaat een totaal andere man dan de innemende Republikeinse presidentskandidaat die we allemaal van de TV kennen. McCain werd in die hoorzittingen onredelijk, schreeuwde, beschimpte, kortom was buitengewoon onaangenaam en onredelijk. McCain verweet Shelton zelfs een keer alleen politiek gewenste antwoorden te geven, waarop minister van Defensie Cohen hem in bescherming nam door te stellen dat als er één top-officier was die ongezoeten zijn echte eigen mening gaf, het Shelton wel was. Zo komt Shelton ook in het hele boek over: als iemand die durft te zeggen wat hij vindt, ook als dat niet het sociaal verwachte antwoord was. Het lijkt geen twijfel of hij heeft door die houding dramatische missers van de VS voorkomen. Shelton noemt ook de totaal falende *intelligence* die leidde tot een aanval op de Chinese ambassade in Belgrado en nog enkele staaltjes van volstrekt onvoldoende en onbevestigde informatie, soms zelfs gefabriceerd door hen die belang hadden bij bepaalde beslissingen. Terug naar Sheltons mening over McCain: gelukkig dat die man geen president is geworden.

1 Van de vijftien staten die al tientallen jaren lid waren, met Spanje erbij zestien, met Polen, Tsjechië en Hongarije erbij negentien. IJsland had geen krijgsmacht en dus geen CDS. Spanje was al langer lid, maar trad pas in 1998 toe tot de militaire structuur. Frankrijk maakte geen deel uit van die structuur, maar was wel vertegenwoordigd in het Militair Comité.

Over Rumsfeld zegt Shelton dat die maar één opvatting had: vertrouwen geen enkele militair. Dat is dan leuk werken met je directe baas, als je Chairman JCS bent. Het beeld dat Shelton schetst is dat het juist en vooral de militairen in het Pentagon waren die volledig loyaal meewerkten met de bewindslieden en geen eigen agenda's hadden. Werken met Rumsfeld was daardoor oneindig moeilijker dan met diens voorganger Cohen, die een veel prettiger, maar ook effectievere stijl van werken had. Die luisterde naar advies en stelde er juist prijs op als dat onverbloemd was. President Bush houdt Shelton zoveel mogelijk de hand boven het hoofd, maar heel overtuigend is dat niet. Bush verving alle medewerkers door Republikeinen, weigerde gebruik te maken van onder de vorige regering geleerde lessen, was vastbesloten Irak binnen te vallen hoewel hij wist dat er geen enkele band met al-Qaida was en steunde zijn medewerkers, vooral de neoconservatieven Cheney, Rumsfeld en Wolfowitz, ook als die dramatisch in de fout gingen. Juist Clinton krijgt, ondanks zijn escapades waar Shelton net als alle militairen moeite mee had, toch alle veren van lof: een groot leider met echte betrokkenheid bij de militairen die voor hem en de natie de sintels uit het vuur moesten halen.

Verhoudingen

Shelton schetst ook scherpe portretten van diverse collega's, zoals ego-tripper Tommy Franks, die toen hij zijn vierde ster kreeg alle verhoudingen uit het oog verloor: *'His ego had probably grown out of sight'*. De combinatie van Rumsfeld en Franks

ziet hij als één van de factoren die tot de ramp van het – volgens hem onnodige – ingrijpen in Irak leidden. Ook buitengewoon interessant is de kwestie van de aanvaring met Clark. Dat had niet alleen met de betrokken persoonlijkheden te maken, maar ook met de spanning tussen nationale en NAVO-gezagsverhoudingen. Als NAVO-functionaris legde Clark verantwoordelijkheid af aan de NAVO-Raad, via de Secretaris-Generaal, en als Amerikaans topmilitair, die bovendien vooral Amerikaanse middelen onder NAVO-vlag moest inzetten, viel hij onder minister van Defensie Cohen, die advies aanhoorde van Shelton. Dat gaf enorme wrijving, ook doordat de twee percepties, vanuit Washington en vanuit SHAPE en Brussel, buitengewoon verschillend waren. Waar in mijn beleving de gunstige uitkomst van de Kosovo-campagne voor een zeer groot deel op het conto van Clark (en Secretaris-Generaal Solana) te schrijven was, vinden we daarvan niets terug in Sheltons relaas. In Washington had men, meen ik, de moeilijkheden, maar ook de kracht van *warfare by committee*, niet scherp in beeld. Tekenend is ook dat Shelton gelooft dat de NAVO (zeg maar de VS) Servië uitsluitend door de *air campaign* op de knieën had gekregen, terwijl ik zelf de overtuiging heb dat, bovenop de lopende luchtcampagne, de dreiging van een grootschalige grondoperatie de doorslag gaf.² Voor Milosevic stond vast dat die zou komen, terwijl in werkelijkheid de NAVO-leden en Washington in de besluitvorming nog over elkaar heen rolleborden. Voor het perspectief vanuit SACEUR is het aan te bevelen hierover *Waging Modern*

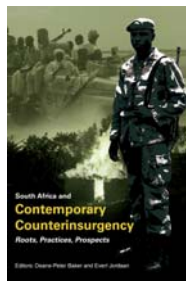
War (New York, 2002) van Wesley Clark (nog eens) te lezen.

Shelton is natuurlijk niet als generaal begonnen. De pagina's die hij wijdt aan zijn vroegere militaire leven zijn misschien niet exceptioneel, maar wel interessant. Dat gaat dan nog wel over ervaringen die door duizenden of honderdduizenden militairen worden gedeeld. Uniek wordt het verhaal pas als het gaat over zijn functie als Chairman, vlak naast de minister van Defensie en de president. Toch ben ik benieuwd of zijn aanpak, hoe van een nogal defaitistisch bataljon het beste van de divisie te maken, collega's van de landmacht en het Korps Mariniers aanspreekt.

Without Hesitation geeft inzicht hoe Amerikaanse militairen in het algemeen naar de wereld kijken, in het bijzonder vanuit het perspectief van de mannetjesputter Shelton, de veertiende Chairman JCS, die in een uitzonderlijke positie terecht kwam in een uiterst moeilijke periode, op de breuklijn bovendien van de twee totaal verschillende regeringen Clinton en Bush. Wie dit boek nog terzijde kan leggen als hij of zij erin is begonnen moet wel een ijzeren wil hebben. Zoiets als die van Shelton.

Drs. W.J.E. van Rijn,
vice-admiraal b.d.

2 W.J.E. van Rijn, *Clausewitz en Kosovo* (Universiteit van Amsterdam, 2003) 18.



South Africa and Contemporary Counterinsurgency

Tools, Practices, Prospects
Door Deane-Peter Baker en Evert Jordaan (red.)
Claremont (UCT Press) 2010
268 blz., ill.
ISBN: 9781919895338
€ 35,-

Aan de Kaap bij Isandlwana leden de Britten in 1879 hun roemruchte nederlaag tegen de Zulu's. De regio was het toneel van spectaculaire guerrilla-acties, gedurende de Tweede Boerenoorlog (1899-1902). Vanaf 1960 was de *South African Defense Force* er intensief betrokken bij het neerslaan van talloze onge-regeldheden die verband hielden met politieke protesten. In de zogeheten *Border-War* (1966-1989) wist datzelfde leger in het grensgebied van Namibië en Angola een effectieve COIN-operatie op te zetten tegen SWAPO. Heeft de militaire geschiedenis van Zuid-Afrika daarvoor een bijzondere relevantie, gezien in het licht van het debat over huidige irreguliere oorlogvoering en *counterinsurgency*? Waarschijnlijk wel. Het boek van Baker en Jordaan claimt dat ook. Veel auteurs uit deze boeiende bundel suggereren dat men er goed aan zou doen om de guerrilla- en COIN-traditie van Zuid-Afrika aandachtig te bestuderen om beslagen ten ijs te komen bij contemporaine en toekomstige militaire conflicten.

Maar, dan zal men natuurlijk wél moeten erkennen dat die irreguliere conflicten uit het Zuid-Afrikaanse verleden niet fundamenteel verschillen van de niet-conventio-

nele conflicten waarvoor huidige militairen zich heden ten dage geplaatst zien. Het gekke is, dat dit nu juist niet gebeurt in deze bundel. Op een paar uitzondering na hebben de auteurs vooral de mond vol van de *new wars*, die volgens hen onvergelijkbaar anders zouden zijn dan de irreguliere oorlogen uit het verleden. Het is moeilijk in te zien hoe het Zuid-Afrikaanse militaire verleden dan nog relevant zou kunnen zijn voor het heden. Op een vreemde manier doet deze uitstekende bundel dus het Zuid-Afrikaanse verleden onrecht, terwijl dat niet de bedoeling was. Dat is heel vreemd, want het militaire verleden van Zuid-Afrika loopt echt over van de *small wars*, de guerrilla-oorlogvoering en de diverse vormen van *counterinsurgency*, waarbij de relevantie voor het heden voortdurend evident is.

Zuid-Afrika, guerrilla en COIN

Al vroeg in de negentiende eeuw kwamen de Britten en de Boeren in deze regio bijvoorbeeld tegenover diverse Zuid-Afrikaanse stammen te staan (zoals Khoi-Khoi, San, Xhosa en Zulu). Dat leidde tot een eerste serie *small wars*, die op zich al veel over het karakter en de eigenaardigheden van asymmetrische oorlogvoering vertellen. Onderling vochten

de Zuid-Afrikaanse gemeenschappen ook vele oorlogen uit, die we tegenwoordig als irregulier zouden kenschetsen. In reactie hierop werd aan de zijde van de Afrikaanders, de blanke Boeren, een commando-traditie ontwikkeld, waarbij gevochten werd met kleine en mobiele colonnes van lokaal geworven militieleden. Die werden in eerste instantie ingezet tegen de *swartmens*, maar niet veel later ook in stelling gebracht tegen de Britten. Die bouwden op hun beurt de Britse imperiale militaire traditie uit. De basisstrategie daarvan was de *indirect rule* en de Britten pasten *imperial policing* toe waar mogelijk. Als het nodig was waren de Britten zeker ook niet vies van kort en keihard expeditionair militair optreden tegen *insurgents*. Gedurende de Boerenoorlogen botsten deze twee *strategic cultures* frontaal op elkaar, en daarmee ook guerrilla-tactieken en *counterinsurgency*. Na 1902, toen de Boeren de oorlog hadden verloren maar de vrede hadden gewonnen, ontstond langzamerhand een curieus Zuid-Afrikaans leger waarin beide tradities – die van Boer én Brit, dus van guerrilla én counter guerrilla – werden vermengd. Zeker na 1910 kreeg de *Union Defence Force* onder leiding van Botha en Smuts bijna het karakter van een marcherend compromis, vol met 'Brits' aandoende regimenten, die niet zelden volgens 'Afrikaander' commando-tradities opereerden. Niet toevallig was de allereerste grootschalige inzet van dit Zuid-Afrikaanse leger een grote *counterinsurgency*-operatie, gericht nota bene tegen Afrikaander commando's die in 1915 weigerden om Groot-Brittannië te steunen. De wijze van inzet van de Zuid-Afrika-

nen in de Eerste Wereldoorlog tegen de Duitsers in Zuid-West Afrika (Namibië) en tegen Von Lettow Vorbeck in Oost-Afrika, en ook tegen 'opstandige' stammen binnen de Unie, droeg eveneens heel sterk een COIN-karakter. Dat zette zich na 1960 voort, nu vooral intern, gericht tegen de eigen (zwarte) bevolking. Het ANC en zijn gewapende tak opteerden ondertussen in reactie voor klassieke guerrilla-acties en voor geweldloze massale protesten in de townships. De *South African Defense Force* (SADF) raakte daarna zowel actief betrokken bij het met militair geweld afdwingen van binnenlandse orde en rust, als bij de beveiliging van de grenzen tegen infiltrerende guerrilla's in de *Border War* (1966-1989). Die laatste is wel gekenschetst als: 'one of the most successful counterinsurgency campaigns in history undertaken by a military force'. Kortom, aan boeiende Zuid-Afrikaanse historische cases over guerilla-oorlogvoering en COIN, met duidelijke relevantie voor het heden, geen gebrek, zou men zeggen.

Het schuldige verleden

Maar men heeft in het huidige Zuid-Afrika natuurlijk om zeer begrijpelijke redenen grote moeite met de (her)oriëntatie op deze eigen Zuid-Afrikaanse COIN-traditie. De SADF was óók een instrument van de apartheid. Het leger werd ingezet tegen de eigen bevolking, door een blanke elite, die racisme tot officieel regeringsbeleid had gemaakt, en in de *Border War* geregeld verantwoordelijk was voor excessen. Dat is een nationaal trauma. Wat betreft structuur, samenstelling, commandovoering, 'kleur', doctrine en kennis en kunde, lijkt de huidige *South African National Defense Force*

(SANDF) dan ook bewust heel weinig op het voormalige SADF. Na de transitie van 1994 werden de kaarten gezet op een politiek onbesmet vredesleger, vrij van dienstplicht, vrij van racisme, dat zich wijdt aan vredesmissies in Afrika, het liefst onder VN-vlag. Dát heeft er ook toe geleid dat Zuid-Afrika na 1994 de eigen COIN-traditie in razend tempo is gaan vergeten. Het is sindsdien nauwelijks onderwezen, noch is het in de legerorganisatie, training en -doctrines verankerd. Anita Gossman laat dit fraai zien in haar artikel *Lost COIN: 'The Erosion of Counterinsurgency in the South Africa Army'*. Deze bundel als geheel, geïnitieerd en gefinancierd door de SANDF, geeft er blijk van dat nu, na bijna twintig jaar, opeens weer voorzichtig wat ruimte is ontstaan voor zelfreflectie en een mogelijk beroep op de 'eigen' COIN-traditie. Maar het mag blijkbaar niet te ver gaan. Dit boek durft kortom wél de boeiende en moedige vraag te stellen of de SANDF bij toekomstige vredesmissies en bij de beheersing van toekomstige conflicten/*insurgencies* in Afrika, zou kunnen voortbouwen op de oude COIN-ervaring uit de tijd van de SADF. Maar bij het stellen van die vraag blijft het. Bij de formulering van een antwoord zinkt de meeste auteurs toch de moed in de schoenen.

New wars!

Of beter gezegd: velen draaien het hoofd weg van het Zuid-Afrikaanse verleden. Zij vluchten liever in de toekomst, reser vaat vol vrijblijvende politiekcorrecte algemeenheden. Het is 'krijgswetenschappers' op zich helaas maar al te vaak eigen. De meeste hoofdstukken in deze bundel behandelen dan ook modern

en toekomstig COIN-optreden. De termen *New Wars* en *Hybrid Wars*, ontleend aan de oeuvres van Kaldor en Hoffmann, laat men daarbij wel heel graag vallen. Dat is bijvoorbeeld zo in 'Making sense of counterinsurgency' (Seegers); 'Insurgency and counterinsurgency: an introduction' (Gossmann); 'Current and future trends in insurgency' (Vreÿ); 'Counterinsurgency in Afghanistan' (Scholtz en Potgieter); 'Counterinsurgency doctrine: an art by itself' (O'Neill); 'The human terrain: the need for cultural intelligence' (Heinecken en Winslow); 'Countering spoilers: peacekeeping and counterinsurgency in Africa' (Terrie) en 'Preparing for hybrid wars: structuring, training and equipping the South African army for the future' (Baker). Geen misverstand, al deze artikelen zijn op zich uitstekend. Alle bekende namen en visies passeren de revue. Maar het bezwaar is wel dat deze imposante teksten ook dermate algemeen, abstract-theoretisch en toekomstgericht zijn, dat ze zich in feite loszingen van Zuid-Afrika en zijn boeiende verleden, en daarmee de hoofdvraag uit de weg gaan. Dat nu is heel erg jammer. Kenmerkend voor deze bundel is dat op het titelblad het woord *contemporary counterinsurgency* vetgedrukt staat, maar het woord *South Africa* klein, terwijl beide onderdeel uitmaken van dezelfde titel. Dát had wel andersom gemogen. De ondertitel spreekt van *Roots, practices, prospects*. Het is onmiskenbaar dat het accent vooral op de *prospects* heeft gelegen.

New wars?

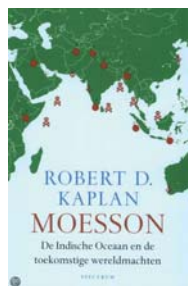
Gelukkig zijn er ook meerdere bijdragen waarin wél concrete cases uit de Zuid-Afrikaanse geschiedenis

worden bestudeerd en waarin de hoofdvraag (of er een specifiek Zuid-Afrikaanse variant van COIN heeft bestaan) echt aan de orde komt. Het gaat om: 'Counterinsurgency in Africa: the colonial experience' (Potgieter); 'The South African military and counterinsurgency: an overview' (Gossmann); 'The South African Defense Force and counterinsurgency, 1966-1990' (Esterhuysen en Jordaan); en 'Guerrilla warfare from an MK perspective' (Ramuhala). Hieruit blijkt inderdaad dat het Zuid-Afrikaanse leger bij vlagen op heel oorspronkelijke wijze de Border War in de hand wist te houden en dat het bij de interne COIN ook lange tijd veel succesvoller is geweest dan menigeen lief zal zijn. Dat mag poli-

tiek gezien niet geheel wenselijke informatie zijn. Maar dat maakt het nog niet minder interessant. Concluderend: wat is dat toch met 'krijgswetenschappers', dat zij direct gaan spreken van revolutionaire veranderingen en new wars en van postmoderne en hybride oorlogvoering, wanneer de wereld een tikkeltje verandert? Om zich vervolgens wel tot het verleden te wenden, voor antwoorden op alle 'nieuwe vragen', maar die antwoorden weer niet te willen horen. Het is het één, of het ander, dunkt mij. Wanneer we claimen dat we in een compleet nieuw tijdperk leven, een tijdperk van new wars, dan is er geen sprake meer van echte historische continuïteit en dan zullen we

het dus ook zonder historisch houvast moeten doen. Wanneer we omgekeerd wensen dat het verleden ons wel nog iets te zeggen heeft, dan lijken wij ook op dat verleden, of we dat nu prettig vinden of niet. Volhouden dat oorlogvoering fundamenteel is veranderd gaat niet samen met een betekenisvol richtinggevend verleden. 'Semper idem, sed aliter', schreef een knorrige oude filosoof ooit. Dat betekent zo iets als: 'steeds hetzelfde, maar dan anders'. Zo is het maar net. New wars? Laten we het netjes houden: *Nuts!*

Drs. H. de Jong, NLDA



Moesson

De Indische Oceaan en de toekomstige wereldmachten
Door Robert D. Kaplan
Nederlandstalige uitgave: Houten (Unieboek/Het Spectrum) 2011
416 blz.
ISBN nummer: 9789049104634
€ 24,99

In de twintigste eeuw vormde Europa, vanwege twee wereldoorlogen en de Koude Oorlog, het strategische middelpunt van de wereldpolitiek. In *Moesson* betoogt Robert Kaplan dat het gebied rond de Indische Oceaan eenzelfde centrale rol zal spelen in de huidige eeuw. In zijn boek behandelt Kaplan diverse regio's langs de kust van de Indische Oceaan, die hij de afgelopen jaren zelf heeft aangedaan: Oman, Pakistan, India,

Sri Lanka, Bangladesh, Birma, Indonesië en Zanzibar. De hoofdstukken vormen een interessante mix van persoonlijke reisverslagen, strategische analyses, diepgaande historische achtergronden, interviews en gesprekken, feiten, journalistieke verslaggeving en biografische passages over (vroegere) machthebbers.

Commercieel en militair belang

Wat de landen, zeeën en golven in de Indische Oceaan met elkaar ver-

bindt is de moesson, dat is afgeleid van het Arabische woord *mausim* en seizoen betekent. De klimatologische omstandigheden die met de moesson gepaard gaan zijn altijd essentieel geweest voor het drijven van handel in de regio. Het gebied is vijfhonderd jaar lang het toneel geweest van westerse veroveringen (Portugezen, Spanjaarden, Nederlanders, Fransen, Engelsen en Amerikanen) waarbij (het beschermen van) commerciële belangen een belangrijke drijfveer vormde. Nog steeds is het gebied één van de drukst bevaren handelsroutes ter wereld, met de Straat van Hormuz en het Suezkanaal in het westen en de Straat van Malakka in het oosten als cruciale knooppunten. Vanwege de stijgende vraag naar brandstoffen, met India en China als belangrijkste actoren, zal het commerciële en militaire belang van de Indische Oceaan volgens Kaplan verder toe-

nemen, ook omdat de groei van strijdkrachten er gelijk op gaat met de groei van de economie. De opkomst van China uit zich in het bijzonder in de vele infrastructurele projecten en netwerken met investeringsmogelijkheden in Afrika, Azië en diverse eilanden(groepen) in de regio. Peking bouwt havens, pijpleidingen, spoorlijnen, kanalen en snelwegen, het financiert hulp-projecten en biedt diplomatieke tegemoetkomingen. Deze projecten zijn geen teken van imperialistische ambities, maar dienen ter bevordering van de Chinese handelsbelangen op plaatsen die er voor Peking economisch of militair toe doen. Op sommige locaties, zoals in Birma, zal dit mogelijk botsen met de belangen van India, zo meent Kaplan. Maar niet enkel de machtsafname van de VS en de expansie van China en India zullen de toekomst van de regio bepalen. Het gaat er volgens de auteur meer om hoe factoren als extremisme, demografie, economie, de opwarming van de aarde, etnische en religieuze diversiteit, bestuur, politiek en geografie (grondstoffen) op elkaar inwerken en hoe deze grootmachten daarmee omgaan. De uitdaging voor de VS ligt daarbij in de communicatie met Afrikaanse en Aziatische landen om als legitieme macht gezien te worden. China hoeft in de toekomst ook niet per se een tegenstander van de VS te worden. Afhankelijkheid van dezelfde factoren kan namelijk tevens leiden tot een versterking van hun bilaterale relatie. In zijn totaliteit heeft de Indische Oceaan een enorme synergetische potentie vanwege de financiële middelen en energie in het Midden-Oosten, de grondstoffen en voedselcapaciteiten in Afrika en de goederen, diensten, investeringen

en markten in India en China. Maar, zo voorspelt Kaplan, mocht een verschuiving in internationale machtsverhoudingen frictie veroorzaken, dan zal dit tot uiting komen in het gebied rond de Indische Oceaan.

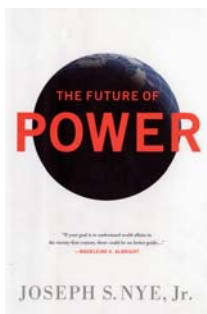
Veel informatie, geen coherentie

Kaplan staat bekend als een (geografisch) determinist. De geschiedenis wordt volgens hem over het algemeen bepaald door onpersoonlijke factoren als geografie, demografie, economie en technologie. Toch haalt hij in zijn boek nu en dan aan dat ook sommige individuen in de 'moessonregio' erin geslaagd zijn deze factoren te overwinnen en het verloop van de geschiedenis hebben kunnen bepalen. Hoewel het boek voorziet in overtuigende informatie dat de Indische Oceaan de strategische spil in de wereld kan worden, zijn er enkele kanttekeningen bij zijn betoog te plaatsen. Ten eerste vormen de hoofdstukken geen coherent geheel. Ze lijken meer gebaseerd te zijn op de reizen die Kaplan naar de regio heeft gemaakt, dan dat de inhoud ervan logisch op elkaar aansluit. Het boek wekt op die manier niet op basis van een samenhangende analyse de indruk dat de Indische Oceaan een belangrijke strategische rol gaat vervullen, maar eerder omdat de auteur er geweest is. Daarnaast bevat *Moesson* erg veel persoonlijke ervaringen en historische informatie. Hoewel de voorbeelden en achtergronden nu en dan illustrerend werken, wijdt Kaplan er soms meerdere pagina's aan. Hierbij rijst met enige regelmaat de vraag in hoeverre die hoeveelheid aan informatie relevant is voor de centrale boodschap. Tot slot komt de invloed van de VS zelf in

het gebied nauwelijks aan de orde. Andere (vroegere) grootmachten worden vaak (te) uitgebreid behandeld, terwijl de auteur het optreden van Amerika in de regio, nu en in het verleden, slechts zeer summier bespreekt. Wanneer Kaplan de Amerikaanse rol in de Indische Oceaan meer had uitgediept, had dit zijn boek vollediger gemaakt. Ook had dit zijn argument dat de regio van groter strategisch belang wordt voor de VS beter ondersteund.

Ondanks deze aanmerkingen is *Moesson* een goede informatiebron rond de huidige ontwikkelingen in de Indische Oceaan. Ook de mogelijke (positieve) toekomstscenario's die Kaplan tussendoor de revue laat passeren maken het boek interessant om te lezen. Het is een aanrader voor iedereen die belangstelling heeft voor deze regio en zich op toekomstige machtsverhoudingen wil bezinnen.

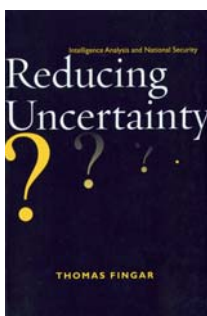
Kap KLu P. van Hattem, MSc. ■



The Future of Power

Door Joseph S. Nye, jr.
New York (Public Affairs) 2011
298 blz.
ISBN 9781610390699
€ 13,-

Joseph Nye analyseert in *The Future of Power* de veranderingen die macht heeft ondergaan sinds het einde van de Koude Oorlog. Industriële capaciteit en legersterkte zijn volgens Nye achterhaalde factoren om macht te meten; macht is immers niet statisch, maar is bijvoorbeeld gevoelig voor de voortdurende invloed van innovaties en technologieën. Cyber-dreigingen, die ook uit kunnen gaan van niet-statelijke actoren, illustreren dat. Nye, hoogleraar internationale betrekkingen aan Harvard University en voormalig Amerikaans onderminister van Defensie, kijkt naar manieren waarop macht wordt toegepast en wat dat betekent voor de rol van de Verenigde Staten op het wereldtoneel.



Reducing Uncertainty

Intelligence Analysis and National Security
Door Thomas Fingar
Palo Alto (Stanford University Press) 2011
192 blz.
ISBN 9780804775946
€ 17,-

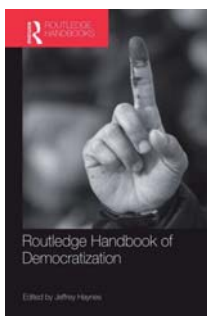
Thomas Fingar heeft *Reducing Uncertainty* in eerste instantie bedoeld om het grote publiek inzicht te geven in de werkwijze van – in dit geval Amerikaanse – inlichtingendiensten. Fingar, voormalig voorzitter van de *National Intelligence Council*, gebruikt de politieke context waarbinnen de diensten opereren als kader. Per jaar besteden de Amerikaanse inlichtingendiensten meer dan 50 miljard dollar aan het monitoren en voorspellen van ontwikkelingen, uiteenlopend van het weer tot de verspreiding van ziekten. Fingar licht toe waarom de diensten zoveel tijd steken in het signaleren van dreigingen en hij behandelt ook de omstrede *National Intelligence Estimate* die de inlichtingendiensten schreven over vermeende massavernietingswapens in Irak.



Terror in Our Time

Door Ken Booth en Tim Dunne
Londen (Routledge) 2011
240 blz.
ISBN 9780415678315
€ 19,-

Terror in Our Time is bedoeld als een toegankelijk overzicht van de gevolgen van 9/11. Ken Booth en Tim Dunne schetsen hoe het eerste decennium van deze eeuw in het teken heeft gestaan van de *War on Terror*. De auteurs besteden onder meer aandacht aan de controverse tussen veiligheid en individuele vrijheid die de strijd tegen terreur met zich mee heeft gebracht. Zijn alle overheidsmaatregelen wel nodig geweest, zo vragen zij zich af. Volgens Booth en Dunne zijn aanslagen in de toekomst niet uit te sluiten, maar kunnen regeringen wel *containment* bedrijven met het uiteindelijke doel terrorisme tot een politiek anachronisme te maken.



Routledge Handbook of Democratization

Door Jeffrey Haynes (red.)
Londen (Routledge) 2011
452 blz.
ISBN 9780415573771
€ 144,-

Jeffrey Haynes, hoogleraar internationale betrekkingen aan de London Metropolitan University, biedt in deze bundel een overzicht van democratiseringsprocessen in de wereld. Negentwintig auteurs belichten de democratisering in acht regio's, waaronder Noord-Afrika en het Midden-Oosten, tegen de achtergrond van de structuren en processen die bij een overgang naar een democratisch(er) bestuur spelen. Eén van de auteurs, Thomas Bruneau, gaat in op de rol van de strijdkrachten bij democratisering. Ook internationale organisaties, zoals de VN en de EU, komen aan bod. De bundel analyseert welke invloed internationale betrekkingen op democratisering hebben en wat de interactie is tussen democratisering en armoede, mensenrechten en gewapende strijd.

Met dank aan mr. C.P.M. Terpstra, NLDA

SUMMARIES

J.E.D. Voetelink – An Introduction into Military Operational Law

Over the last decades international military operations have become more complex as well as more stalwart. These developments also touched on the legal aspects. Military Operational Law is the generic denominator for all legal attention points that result from planning and executing such operations. These attention points result from all associated domestic, foreign and international law.

Military Operational Law is relevant for every soldier or officer who takes part in military operations. The author presents some definitions, discusses the most important topics and relates them to the operational context. He discusses 'lawfare', outlines its development in the United States and the Netherlands and presents some concluding remarks on future developments.

B.G.J. de Graaff – Where is the Invisible Enemy?

We no longer live in a time of peace in the classical sense of the word. Nations and the world at large are confronted with hybrid threats and blurred challenges. A state of para-war seems to be more applicable. The author addresses some of the reasons that explain the invisibility of adversaries and threats in the coming twenty years, such as the influence of technology, the growing number of actors, changes in

the warriors themselves in relation to robots, singularity and a growing life expectancy, as well as the invisibility-paradox and a growing number of conspiracy theories. He also presents his observations on a possible hunt for spooks, cyberspace as a battlefield and problems of legitimacy where adversaries remain invisible.

YOU ONLY LIVE TWICE



Kooy symposium 2012

Critical mission planning and rehearsal



KIVI NIRIA

Met onder meer:

Raymond Knops (CDA 2^e Kamer)

Gen-Maj Sander Schnitger

BGen Otto van Wiggen

Adolfo Klassen (VP CAE Canada)



Workshops:

TXchange

VBS2

Expositie

Nasimaaltijd

TNO innovation
for life

Woensdag 11 april 2012

11:00–19:00 uur

Marinekazerne Amsterdam

www.kiviniria.nl/dv