

MILITAIRE

SPECTATOR



Evidence-Based Operations

■ Veiligheid in de Democratische Republiek Congo

■ De NAVO en de Noordpool



Vereniging Informatici Defensie

René Olthuisprijs 2013

Eén van de doelstellingen van de Vereniging Informatici Defensie (VID) is het bevorderen van de deskundigheid op het gebied van informatica. De vereniging doet dat onder meer door het jaarlijks toekennen van de René Olthuis scriptieprijs. Het gaat om een aanmoedigingsprijs voor een scriptie, publicatie of artikel over het vakgebied IV of ICT. Het onderwerp is – bij voorkeur – een actueel (Defensie)vraagstuk binnen de IV of ICT. De prijs bestaat uit een geldbedrag van 250 euro en een bijbehorende herinnering.

De VID heeft een reglement opgesteld met de voorwaarden waaraan een scriptie, publicatie of artikel moet voldoen. Het reglement is te downloaden van de intranetsite van de VID (<http://intranet.mindef.nl/portaal/service/verenigingen/vid/index.aspx>) of op te vragen bij de secretaris van de VID (Secretaris.VID@mindef.nl). Inzendingen kunnen naar het e-mailadres van de secretaris worden gestuurd of eventueel per post naar VID, t.a.v. Commissie René Olthuisprijs, Doddendaal 17, 6715 JV Ede.

De sluitingsdatum voor aanlevering is 1 november 2013.

AANKONDIGING

Seminar Command and Control Centre of Excellence

19-21 November 2013
Kromhout Kazerne Utrecht

Thema: C2 applied in a rapidly changing security environment

Het *Command and Control Centre of Excellence* (C2COE) houdt van 19 tot 21 november 2013 zijn tweede seminar van dit jaar.

De focus van dit seminar ligt op de praktische toepassingen van verschillende theoriën die de afgelopen jaren zijn ontwikkeld binnen het C2-domein. Sprekers snijden onderwerpen aan als nieuwe criteria-ontwikkelingen met betrekking tot *NATO Network Enabled Capability* (NNEC) en de eerste resultaten hiervan, ontwikkelingen rond *Federated Mission Network* (FMN), het gebruik van technologie in het C2-domein, de *Comprehensive Approach*, *Human Factors*, *Mission Command* en *Special Operations Forces*.

Het seminar is bedoeld voor professionals die direct te maken hebben met Command and Control.

Inschrijven is mogelijk via de website www.c2coe.org. Op deze website staat aanvullende informatie, waaronder een conceptagenda. Deelname kost 25 euro.



MILITAIRE SPECTATOR

UITGAVE

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

Secretaris en ledenadministratie

Majoor Daan Storm van Leeuwen
DM.StormVanLeeuwen@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

luitenant-generaal ir. R.G. Tieskens
(hoofdredacteur)
kapitein ter zee P. van den Berg
luitenant-kolonel Marns drs. G.F. Booij EMSD
kolonel drs. A.J.H. Bouwmeester
drs. P. Donker
kolonel MJD dr. P.A.L. Duchaine
dr. J. Duel
cdre KLu b.d. F. Groen
drs. P.H. Kamphuis
luitenant-kolonel kmar drs. ing. D.J. Muijskens
kolonel KLu D.J. Traas MSc
kapitein ter zee mr. N.A. Woudstra
kolonel ir. F.J.A. van Zitteren

BUREAU REDACTIE

mw. drs. A. Kool
dr. F.J.C.M. van Nijntzen
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:

Afghaanse militairen verzamelen bewijs-
materiaal tijdens een oefening in
Evidence-Based Operations in de
provincie Paktika, juni 2013
Foto US Army National Guard, M. VanGerpen

424 Veiligheid verbeteren in de Democratische Republiek Congo

W. Hendriks

Door gender centraal te stellen kan de veiligheid in de Democratische Republiek Congo verbeterd worden en kunnen de diverse strategieën die de internationale gemeenschap toepast aan elkaar gelinkt worden.

434 Evidence-Based Operations

J.E.D. Voetelink

Bij *Evidence-Based Operations* in Afghanistan moeten militairen handelen in overeenstemming met het in dat land geldende recht en bewijs verzamelen dat kan worden gebruikt in plaatselijke strafprocessen.

445 Wat heeft de NAVO te zoeken op de Noordpool?

A.T. Vermeij

Door het smelten van de ijskap rond de Noordpool zullen nieuwe vaarwegen ontstaan en zullen grondstoffen bereikbaar worden, strategische ontwikkelingen die de veiligheid van de NAVO raken.

En verder:

Editoriaal	422
Andere ogen	453
Tegenwicht	454
Gastcolumns	456
Meningen van anderen	460
Boeken	461

Werkelijk in ons belang...?

Hoe lang kunnen we nog doorgaan met inkrimpen? Tijdens Prinsjesdag werd de defensienota *In het belang van Nederland* aansluitend aan Zijner Majesteits eerste troonrede gepresenteerd. Opnieuw bezuinigen is de boodschap, hoewel het ministerie nog midden in een 'eerdere' rigoureuze afslankingsoperatie verkeert. Het personeel kreeg ruim twee jaar geleden te horen dat de krijgsmacht fors kleiner diende te worden. Het kabinet Rutte-1 dwong het ministerie van Defensie destijds voor een half miljard te bezuinigen. Defensie zelf deed er nog een flinke schep bovenop, omdat het huishoudboekje niet op orde was. Dat betekende nog eens extra bezuinigen voor ongeveer 600 miljoen. Zo ontstond het astronomische bedrag van 1,1 miljard. Er werden meer dan honderd reorganisatieprojecten in het leven geroepen. Hierna zou de krijgsmacht er voor langere tijd weer goed voorstaan, zo redeneerde men.

Niet dus! In een participatiesamenleving dient iedereen een steentje bij te dragen, zo ook Defensie. Toch is dat vreemd, want de wereld is er de afgelopen jaren niet veiliger op geworden. Voor een open en van de wereldhandel afhankelijke economie als de onze is dit een zorgelijke ontwikkeling. In potentie worden vitale belangen bedreigd. Bovendien staat het haaks op de grondwettelijke plicht om te streven naar een internationale rechtsorde. Het is betreurenswaardig dat de regering in die risico's onvoldoende aanleiding ziet om de krijgsmacht verder te vrijwaren van bezuinigingen, zo bleek uit de nieuwe defensienota. Toch is er blijkbaar een breder gevoel in de samenleving dat verder bezuinigen op de krijgsmacht afwijst. Als resultaat van de onderhandelingen tussen

het kabinet en de vijf politieke partijen over het begrotingsakkoord gaat Defensie nu minder inkrimpen dan aanvankelijk de bedoeling was! De bezuinigingen behelzen natuurlijk nog steeds een enorm bedrag bovenop de eerdere 1,1 miljard. Het werd deze minister van Defensie kwalijk genomen, maar is dat terecht? Nee, de minister heeft met haar interdepartementale aanpak het spel in de ministerraad juist goed gespeeld. Defensie draagt eigenlijk maar weinig bij aan de voorgenomen rijksbrede bezuinigingen van zes miljard, *peanuts* dus. Dat er toch bezuinigd moet worden is – naast het niet meer compenseren naar de laatste prijsindexatie en de verwerking van een taakstelling uit het regeerakkoord – voor een belangrijk deel te wijten aan interne problematiek. Het is een pijnlijke constatering dat het ministerie opnieuw het huishoudboekje niet op orde heeft.

De voorgenomen bezuinigingsmaatregelen verdienen weliswaar geen schoonheidsprijs, maar zijn gezien de omstandigheden enigszins uit te leggen. De minister kiest in de nota *In het belang van Nederland* weliswaar voor een krachtige en internationaal inpasbare krijgsmacht, maar door verminderd *voortzettingsvermogen* kan die slechts voor beperkte duur worden ingezet. Voor de verschillende krijgsmachtdelen betekent de nota opnieuw een forse aderlating. De marine zal het concept *Ship-To-Object Maneuver* (STOM) niet gaan invoeren en heeft mede daarom ook geen behoefte meer aan het *Joint Support Ship*. Bovendien raakt zij een compagnie mariniers kwijt. De luchtmacht wordt volgend jaar al gedwongen het aantal F-16's terug te brengen van 68 naar 61. Uiteindelijk zullen deze 61 F-16's worden vervangen door slechts 37 F-35's,

beter bekend als de *Joint Strike Fighter*. Dat de landmacht het pantserinfanteriebataljon nu toch mag behouden, is natuurlijk goed nieuws. Wat betekenen deze maatregelen nu voor Nederland en zijn krijgsmacht? Een goede vraag, die zich het beste laat beantwoorden door de maatregelen af te zetten tegen militair vermogen. Militair vermogen is volgens de Nederlandse Defensie Doctrine de capaciteit om militaire operaties uit te voeren en het bestaat uit drie onderling samenhangende componenten: een conceptuele, een fysieke en een mentale. Toetsing laat al snel een pijnlijk beeld zien. Zo wordt de conceptuele component fors geweld aangedaan.

Noodzakelijke grondbeginselen als eenheid van inspanning – denk daarbij aan samenhang en stroomlijning van eenheden – en voortzettingsvermogen ontbreken. Voorgenomen doctrines, ontwikkeld met het oog op de toekomst, worden niet ingevoerd. De fysieke component, bestaande uit de personele en materiële capaciteit, neemt wederom verder af. De afgeleide gevechtskracht, een voorwaarde voor een interventiemacht, zal daardoor danig slinken. Tot slot loopt ook de mentale component een fikse dreun op. De opeenstapeling van ingrijpende bezuinigingsmaatregelen tast gewoon de motivatie en het vertrouwen aan. De uiteindelijke maatregelen komen kortweg neer op een verdere uitholling van de krijgsmacht. Internationaal gezien loopt het imago van de Nederlandse krijgsmacht opnieuw een grote deuk op.

Hoe nu verder? Het wordt hoog tijd dat Nederland het belang van zijn krijgsmacht gaat herontdekken en zich realiseert dat de voorgenomen maatregelen de krijgsmacht tot diep

in het bot raken. De nota *In het belang van Nederland* staat overigens nog niet vast. Met het kabinetsvoorstel naar aanleiding van het begrotingsakkoord is de nota weliswaar aangepast, maar in de begrotingsbehandeling van het ministerie van Defensie zal het parlement nog met de minister over die nota in debat gaan. Parallel aan het politieke debat vindt ook het publieke debat plaats. Veel deskundigen, maar ook zogeheten BN'ers, worden in de media uitgenodigd om hun mening te geven over de voorgenomen maatregelen. Over het algemeen is men verbaasd over de verdere afslanking van de krijgsmacht. Die verbazing is gelukkig een positief signaal. Opvallend is dat het publieke debat nogal wordt vervuild door veel verkeerde aannames en onjuistheden.

Dat brengt ons terug naar de vraag: hoe nu verder? De bezuinigingen, hoewel minder draconisch dan oorspronkelijk voorgesteld door het kabinet, lijken helaas onomkeerbaar. Toch is er werk aan de winkel. Zo moet Defensie er nu eindelijk voor zorgen dat het huishoudboekje op orde blijft. Daarnaast kunnen militairen ook zelf een bijdrage leveren door de discussie over de bezuinigingen te voeden met de juiste informatie. We moeten het echte verhaal blijven vertellen. Het is hoog tijd dat we op een duidelijke wijze aangeven wat de bittere consequenties van deze bezuinigingsmaatregelen zijn. Dat Nederland in internationaal opzicht soms al beschuldigd wordt een *free rider* te zijn, spreekt boekdelen. De Nederlandse bevolking heeft er recht op te weten wat het betekent om de economische belangen te beschermen. Dat is werkelijk in het belang van Nederland! ■

Veiligheid verbeteren in de Democratische Republiek Congo

Uitdagingen voor de internationale gemeenschap in haar aanpak van seksueel geweld

Om de veiligheid in de Democratische Republiek Congo (DRC) te verbeteren besteedt de internationale gemeenschap veel aandacht aan de bestrijding van seksueel geweld. Daarnaast richt ze zich op Security Sector Reform (SSR) en Disarmament, Demobilization and Reintegration (DDR) projecten. De relatie tussen deze twee veiligheidsstrategieën ziet de internationale gemeenschap over het hoofd. Dit artikel behandelt deze relatie wel. Daarbij staat de rol van gender centraal. Allereerst wordt het perspectief van de internationale gemeenschap op de problemen van seksueel geweld in de DRC in kaart gebracht. Daarna komt het perspectief van de Congolese soldaten – beschouwd als hoofddaders – aan bod. Seksueel geweld en een inadequaat gender beleid blijken niet alleen te zorgen voor een slechte relatie tussen mannen en vrouwen onderling, maar ook bij te dragen aan slechte betrekkingen tussen burgers en militairen. Wat kan een adequaat gender beleid hier bieden?

W. Hendriks BA*

De oorlog in de Democratische Republiek Congo (DRC), die in 1997 begon met het omverwerpen van het Mobutu-regime door Laurent Desire Kabila, behoort tot de meest wrede in de recente geschiedenis en is zelfs bestempeld als ‘Afrika’s Eerste Wereldoorlog’.¹ Het ondertekenen van het Sun City akkoord in 2002 leek een einde te maken aan het conflict. Er werd een overgangsregering gevormd waarbij Kabila aan het hoofd stond met vier vicepresidenten van de rebellenbewegingen en de politieke oppositie.

Toch bleef het geweld aanhouden. In 2007 kwamen naar schatting 45.000 personen per maand om, waarvan 1.100 burgers het slachtoffer waren van seksueel geweld.² De daders zijn voornamelijk (voormalige) militairen en rebellenstrijders.³ Dit brengt grote en complexe problemen met zich mee in de DRC.

Bestrijding seksueel geweld

De internationale gemeenschap besteedt veel aandacht aan de bestrijding van seksueel geweld. Ze kijkt naar de omvang, de oorzaken en gevolgen, alsmede naar wie de daders en slachtoffers zijn. Behalve de projecten die specifiek zijn gericht op de problemen die seksueel geweld met zich meebrengt, richt ze zich in de DRC ook op het versterken van de veiligheidssector in het algemeen door projecten op het gebied van *Security Sector Reform* (SSR) en *Disarmament, Demobilization and Reintegration* (DDR).

* De auteur is verbonden aan de faculteit krijgswetenschappen van de Nederlandse Defensie Academie. Momenteel volgt ze de master ‘International Relations’ aan de Universiteit van Amsterdam.

1 E. Mobekk, ‘Security Sector Reform and the UN Mission in the Democratic Republic of Congo: Protecting Civilians in the East’ in: *International Peacekeeping*, 16 (2), 2009, 273.

2 E. Mobekk, ‘Security Sector Reform’, 273.

3 Verenigde Naties, *Human Rights Violation*, www.endviolence.un.org/situation.shtml.

Academici hebben veel geschreven over zowel de problemen van seksueel geweld als over de SSR/DDR projecten, waarbij ze de aanpak van de internationale gemeenschap vaak bekritisieren.⁴ Er is echter weinig onderzoek gedaan naar de relatie tussen deze twee veiligheidsstrategieën, die op het eerste gezicht los van elkaar lijken te staan. Een belangrijk aspect van SSR/DDR is de reïntegratie van militairen in de Congolese samenleving.

De problemen van seksueel geweld, waarvoor soldaten en rebellen grotendeels verantwoordelijk zijn, schaden niet alleen het vertrouwen tussen mannen en vrouwen maar verslechteren ook de civiel-militaire relaties in de DRC. Omdat een zwakke civiel-militaire relatie de reïntegratie van militairen in de Congolese samenleving belemmert, is het zinvol het bestrijden van seksueel geweld expliciet in de hervormingen van de veiligheidssector te integreren.

Daartoe is het nodig te onderzoeken wat de wisselwerking is tussen de aanpak van de internationale gemeenschap, gericht op de problemen van seksueel geweld aan de ene kant en de SSR/DDR projecten aan de andere kant. Dit zal ik doen door onder meer te kijken naar de rol van gender.

Opzet artikel

Ik ga allereerst in op de relevantie van gender voor de bestrijding van seksueel geweld in de DRC. Vervolgens beschrijf ik de westerse interpretatie van het concept 'gender'. Hierna kijk ik naar de aanpak van de internationale gemeenschap en behandel ik het perspectief van de Congolese soldaten. Vervolgens bespreek ik wat de gevolgen van een ineffectief gender beleid zijn voor de bestrijding van seksueel geweld en de SSR/DDR projecten in de DRC. Ten slotte licht ik kort een alternatief gender beleid toe.

De relatie tussen gender en veiligheid

De Verenigde Naties beschrijft in haar rapport 'Women, Peace and Security' het begrip 'gender' als volgt:

*Gender refers to the socially constructed roles as ascribed to women and men, as opposed to biological and physical characteristics. Gender roles vary according to socio-economic, political and cultural contexts, and are affected by other factors, including age, race, class and ethnicity. Gender roles are learned and are changeable.*⁵

Deze verschillende rollen zijn ook belangrijk bij het bewerkstelligen van veiligheid in een land. Vrouwen, mannen, jongens en meisjes worden blootgesteld aan verschillende veiligheidsproblemen. Ze hebben dan ook verschillende ideeën over veiligheid, hebben verschillende behoeftes, stellen verschillende prioriteiten en spelen hierin bovendien een verschillende rol.

Bij de problemen van seksueel geweld in de DRC vormen de verschillen tussen de socio-economische en culturele normen van mannen vrouwen een belangrijk aspect. Om de problemen van seksueel geweld te kunnen begrijpen en vervolgens te bestrijden, is het dus van belang om een gender perspectief in te nemen dat niet refereert aan vrouwen of mannen maar aan de relatie tussen hen en de manier waarop deze relatie sociaal is geconstrueerd in de DRC.

Door dit gender bewustzijn kan veiligheid worden gecreëerd en een rechtssysteem worden ontwikkeld dat inspeelt op de behoeften en capaciteiten van zowel vrouwen als mannen.

Gender, een westers begrip

Het inzicht dat gender een integraal aspect moet zijn in *peacebuilding* operaties is de laatste jaren in de internationale betrekkingen steeds

4 Zie bijvoorbeeld: H. Boshoff, 'Demobilisation, Disarmament and Reintegration in the Democratic Republic of Congo: A Never-Ending Story', in: *Africa Security Review*, 16 (2), 2007, 59-64; C. Clément, 'Security Sector Reform in the DRC: Forward to the Past', in: *Security Sector Reform in Challenging Environments*, ed. H. Born and B. Schnabel, 2009, 89-117; E. Carlsen, 'Ra/pe and War in the Democratic Republic of the Congo', in: *Peace Review: A Journal of Social Justice*, 21 (4) 2009, 477-482; J. Kelly, *Rape in war – Motives of Militia in DRC* (Report No. SR243) Washington: United States Institute of Peace, 2010, www.usip.org/files/resources/SR243Kelly.pdf.

5 Verenigde Naties, *Women, Peace and Security*, 2002, 4, www.un.org/womenwatch/daw/public/eWPS.pdf.

dominanter geworden. Vaak stelt men dat dit te danken is aan de resolutie VNVR 1325, op 31 oktober 2000 aangenomen door de Veiligheidsraad van de VN.⁶ Het is:

het eerste formele juridische instrument dat partijen verplicht de rechten van vrouwen en meisjes tijdens gewapende conflicten beter te beschermen en deelnemers aan internationale vredesoperaties (inclusief de VN zelf) verplicht rekening te houden met de verschillende impact die (militaire) operaties op vrouwen en mannen heeft.⁷

De VN erkent hiermee dat conflicten een grote impact hebben op mannen en vrouwen. Ze brengt naar voren dat vrouwen voorheen werden uitgesloten bij vredesprocessen en de opbouw van landen.

Op papier is dus duidelijk aangegeven hoe de integratie van een gender perspectief eruit moet zien om gender gelijkheid te bewerkstelligen, namelijk door rekening te houden met de zorgen en ervaringen van zowel vrouwen als mannen. In de praktijk werkt het echter anders. Het nastreven van gender gelijkheid wordt duidelijk vanuit een westers perspectief geïnterpreteerd.

In het Westen is gender gelijkheid hetzelfde als *Women Empowerment*, het bevorderen van de positie van vrouwen door het werven van vrouwen binnen de veiligheidssector, het vergroten van hun economische mogelijkheden en hen zo veel mogelijk te betrekken bij de politieke besluitvorming. Bij het innemen van een gender perspectief worden mannen dus geheel buiten beschouwing gelaten. Deze westerse interpretatie komt ook naar voren bij de bestrijding van seksueel geweld in de DRC.

Internationale bestrijding van seksueel geweld in DRC

Om een beeld te krijgen van de wijze waarop de internationale gemeenschap de problemen en vervolgens de aanpak van seksueel geweld beschrijft, heb ik een analyse gemaakt van ongeveer vijftig documenten. Deze documenten variëren van beleidsrapporten, informatie op websites, nieuwsberichten tot verslagen van conferenties. Ik heb me daarbij gericht op vijf organisaties, te weten: de VN, de EU en drie ngo's, namelijk *Amnesty International*, *Women for Women* en *Caritas Australia*. Hierdoor zijn zowel grote als kleine organisaties, en breder georiënteerde (Verenigde Naties) of juist gespecialiseerde organisaties ('Women for Women') meegenomen in het onderzoek. Ik realiseer me dat ik met de bevindingen van mijn onderzoek niet volledig kan zijn over hoe 'de internationale gemeenschap' de problemen van seksueel geweld in de DRC beschrijft. Toch meen ik dat de uitkomsten van mijn onderzoek voldoende mogelijkheden bieden om enkele conclusies te trekken over internationale projecten die zijn gericht op het bestrijden van seksueel geweld in de DRC.

Gender moet een integraal aspect zijn van *peacebuilding*-operaties

Na het aannemen van resolutie 1325 zijn er verschillende documenten geschreven over hoe een gender beleid in praktijk moet worden gebracht.⁸ Het concept van *Gender Mainstreaming* staat hierbij vaak centraal. Met dit concept bedoelt de VN de strategie waarbij de zorgen en ervaringen van zowel mannen als vrouwen een integraal aspect vormen in het ontwerp, de implementatie, monitoring en evaluatie van programma's. Hierdoor profiteren vrouwen en mannen in gelijke mate. Ongelijkheid wordt niet bestendigd. Het ultieme doel hierbij is *Gender Equality*.⁹

6 Zie bijvoorbeeld: E. Mobekk, 'Gender, Women and Security Sector Reform' in: *International Peacekeeping*, 17 (2) 2010, 278-291, 278.

7 Wo-men, VN Veiligheidsraad resolutie 1325, geraadpleegd 14 juni 2013 op www.wo-men.nl/vn-veiligheidsraad-resolutie-1325.

8 Zie bijvoorbeeld: NAVO, *CWINF Guidance for NATO Gender Mainstreaming*, www.nato.int/issues/women.../cwinf_guidance.pdf; United Nations, *Gender Resource Package for Peacekeeping Operations*, 2004, <http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org>, ECD DAC, *OECD DAC Handbook on Security System Reform: Section 9 - Integrating Gender Awareness and Equality*, 2009, <http://www.oecd.org/dac/incaf/42168607.pdf>.

9 Verenigde Naties, *Women, Peace and Security*, 4.

Slachtoffers, daders en oorzaak

Uit het onderzoek blijkt allereerst dat elke organisatie vrouwen en meisjes beschouwt als de voornaamste slachtoffers van seksueel geweld.

De verschillende rebellen-groepen en de nationale veiligheidstroepen worden bestempeld als daders.

Volgens de vijf organisaties is de belangrijkste oorzaak van seksueel geweld de fragiliteit van de staat.

Dit komt neer op een 'klimaat van straffeloosheid', een zwak rechtssysteem en nationale politie, en een fragiele, gefragmenteerde commando-structuur van zowel de rebellen-groepen als de nationale veiligheidstroepen.

FOTO REUTERS, A. EVERETT



Een Congolese hulpverlener in gesprek met een vrouw die slachtoffer is geworden van verkrachting (Goma, 2009).

Volgens schattingen van UNICEF worden in de Democratische Republiek Congo meer dan 1000 vrouwen en meisjes verkracht per maand

Vanuit dit perspectief is een aanpak ontwikkeld die het seksueel geweld moet bestrijden.

Een *Comprehensive Approach* (oftewel een multi-sectorale aanpak) beschouwen de verschillende organisaties als de beste oplossing.

Dit houdt in dat er medische, economische en psychosociale hulp wordt geboden aan de slachtoffers. Daarnaast werken de organisaties aan een verbetering van het rechtssysteem en aan de hervorming en herstructurering van de politie en het leger.

Ten slotte zien ze in dat de promotie van gender belangrijk is om de problemen van seksueel geweld aan te pakken. In de praktijk komt dit echter voornamelijk neer op het verbeteren van de veiligheid en het welzijn van vrouwen door hen vaardigheidstrainingen te geven die hen helpen een eigen inkomen te verdienen.¹⁰ De ngo 'Women for Women' blijkt de enige organisatie te zijn die pleit voor een gender training waarbij ook mannen worden betrokken, opdat de relatie tussen mannen en vrouwen wordt verbeterd.

Westers perspectief

Deze analyse maakt duidelijk dat de aanpak van de internationale gemeenschap is gericht op de technische kant van de problemen van seksueel geweld. Hierbij is de promotie van gender geen integraal aspect. Daarnaast blijkt dat wanneer er wel aandacht is voor 'Gender Mainstreaming', dit gericht is op 'Women Empowerment' waarbij de prioriteit ligt bij het bevorderen van de levensomstandigheden van vrouwen. Ook in de DRC wordt gender gelijkheid vanuit een duidelijk westers perspectief geïnterpreteerd. Dit eenzijdige gender beleid draagt echter niet bij aan een stabiele, vreedzame samenleving.

Gevolgen van eenzijdig gender beleid

Een verklaring voor de aanpak van seksueel geweld in de DRC, waarbij veel projecten voor vrouwen zijn ontwikkeld en er weinig tot geen

10 Zie: Caritas Australia, *Supporting victims of sexual violence*, www.caritas.org.au.

aandacht is voor mannen, moet worden gezocht op politiek niveau. Met name in het Westen is het politiek opportuun om zo veel mogelijk mannen te berechten en hulp te bieden aan de vrouwen; kwetsbare slachtoffers die worden onderworpen aan het geweld van onbesuisde mannelijke militairen.

Commercialiseren van seksueel geweld

Door deze insteek ontvangen organisaties meer geld en sympathie dan wanneer ze projecten ontwikkelen die de kant van de daders belichten. Deze politiek gekleurde gender aanpak in de DRC, wordt ook wel een *Fond de Commerce* genoemd omdat veel organisaties het seksueel geweld commercialiseren.¹¹ Nynke Douma en Dorothea Hilhorst beschrijven de onbedoelde neveneffecten van deze aanpak.

Internationale organisaties zijn eenzijdig gericht op vrouwelijke slachtoffers. Dit werkt averechts

Allereerst zijn er tegenwoordig zo veel fondsen beschikbaar om juist vrouwen te helpen die slachtoffer zijn geworden van seksueel geweld, dat dit soms leidt tot Congolese vrouwen die zich uitgeven voor slachtoffers van seksueel geweld. Dit zijn de zogenoemde ‘*would-be victims*’. Vrouwen die lijden onder extreem slechte leefomstandigheden weten inmiddels dat de beste – en vaak enige – manier om zorg te krijgen is om te beweren dat ze zijn verkracht.¹²

Onrechtvaardigheid

Verder argumenteren de auteurs dat verschillende hulporganisaties de druk ervaren om de straffeloosheid in de DRC aan te pakken

en gerechtigheid na te streven door zo veel mogelijk daders te berechten. Door de ‘*would-be victims*’ en de eenzijdige nadruk op de vrouwelijke slachtoffers ontstaat een onrechtvaardige situatie, waarbij een toenemend aantal verdachten (soms onschuldig) wordt veroordeeld op basis van gebrekkig bewijs. Ngo’s betalen vaak voor advocaten die aan de kant van de slachtoffers staan, terwijl de verdachten worden achtergelaten met onbetaalde en dus ongemotiveerde, openbare verdedigers.¹³

Oneerlijk proces

Ilse en Femke van Velzen laten de problematiek van ongerechtigheid zien in hun documentaire ‘Justice for Sale’. Ze volgen het proces van Masamba, een soldaat die is veroordeeld voor verkrachting. Hierbij wordt duidelijk dat Masamba gevangen is gezet zonder concreet bewijs en dat er sprake was van een oneerlijk en corrupt proces.

Het voorbeeld van Masamba roept vragen op over de financiële steun die de internationale gemeenschap biedt om het Congolese rechtssysteem te verbeteren. De internationale gemeenschap wil de problemen van seksueel geweld aanpakken door de vrouwelijke slachtoffers te steunen en hen een beter perspectief te bieden, maar deze aanpak lijkt juist negatieve gevolgen te hebben.

Op papier stellen de verschillende organisaties een gender perspectief in te nemen waarbij de verbetering van de relatie tussen mannen en vrouwen centraal staat, maar hun eenzijdige focus op vrouwelijke slachtoffers werkt juist averechts.

Het is dus zinvol om ook naar het perspectief van mannen te kijken. Dat geldt in het bijzonder voor de Congolese soldaten, omdat ze worden beschouwd als hoofddaders. Tussen 2006 en 2009 zijn door Maria Eriksson Baaz en Maria Stern interviews afgenomen van 226 militairen. Deze militairen behoorden zowel tot de nationale veiligheidstroepen als de verschillende rebellengroepen.¹⁴ Ook Desiree Lwambo heeft in 2010 231 Congolese mannen

11 N. Douma en D. Hilhorst, *Fond de commerce? Sexual violence assistance in the Democratic Republic of Congo*, 2012, 5, www.wageningenur.nl.

12 N. Douma en D. Hilhorst, *Fond de commerce?*, 7, 9.

13 N. Douma en D. Hilhorst, *Fond de commerce?*, 10.

14 M. E. Baaz en M. Stern, ‘The Complexity of Violence: A critical analysis of sexual violence in the Democratic Republic of Congo (DRC)’, *Sida working papers*, 2010, 9.



FOTO US AIR FORCE, J. A. GUTHRIE

Congolese soldaat tijdens een training in 'Camp Base', Kisangani. Behalve militaire basisprincipes komt ook geweld dat op gender is gebaseerd aan de orde

en vrouwen ondervraagd.¹⁵ De verhalen die voortkomen uit beide onderzoeken creëren een algemeen beeld van de problematiek waardoor een alternatief gender beleid ontwikkeld kan worden.

Het perspectief van de daders

Uit de interviews blijkt dat de Congolese soldaten erkennen dat vrouwen slachtoffer zijn van seksueel geweld. Toch zien zij zichzelf ook duidelijk als slachtoffer. Ze geven daarvoor drie verklaringen.

I Armoede, frustratie en 'falende mannelijkheid'

Allereerst verklaren veel Congolese soldaten dat de barre leefomstandigheden waaronder zij leven de grootste reden is voor seksueel geweld in de DRC. Dit wordt duidelijk in het volgende voorbeeld waarin een Congolese korporaal over de problemen praat:

If I wake up in the morning and I am fine, I have something to eat, my wife loves me, will I then do things like that? No. But now,

*today we are hungry, yesterday I was hungry, tomorrow I will be hungry. They, the leaders/superiors are cheating us. We don't have anything.*¹⁶

Opmerkingen als 'my wife does not love me anymore' kwamen vaak terug in de interviews.¹⁷ Dit duidt erop dat de Congolese mannen de relatie tussen armoede, frustratie en seksueel geweld breder trekken naar hun rol als mannen in de civiele en private sferen. Ze beschrijven de 'liefde' tussen man en vrouw als respect voor de positie van de man als zijnde kostwinner en beschermer van het gezin.¹⁸

15 D. Lwambo, 'Before the war I was a man: men and masculinities in the Eastern Democratic Republic of Congo' in: *Gender & Development*, 21 (2), 2013, 10.

16 M. E. Baaz en M. Stern, 'Making sense of violence: voices of soldiers in the Congo (DRC)' in: *The Journal of Modern African Studies*, (46) 2008, 77.

17 M. E. Baaz en M. Stern, 'Making sense of violence', 77.

18 M. E. Baaz en M. Stern, 'Why Do Soldiers Rape? Masculinity, Violence, and Sexuality in the Armed Forces in the Congo (DRC)' in: *International Studies Quarterly*, 53 (2) 2009, 507.

De slechte leefomstandigheden zou het de man echter onmogelijk maken om zijn rol als kostwinner en hoofd van het gezin te kunnen vervullen, waardoor hij zijn ‘mannelijkheid’ verliest.¹⁹ Dit gevoel van *failed masculinity* zorgt voor frustratie. Hierbij wordt seksueel geweld een manier om zijn mannelijkheid en macht te herwinnen.²⁰

Seksueel geweld is voor Congolese soldaten een manier om hun ‘mannelijkheid’ en macht te herwinnen

II Weinig aandacht voor mannen

Een tweede verklaring voor het feit dat Congolese mannen zich ook slachtoffer voelen, heeft te maken met het gender beleid van verschillende hulporganisaties. Desiree Lwambo stelde na het ondervragen van Congolese mannen vast dat projecten die zijn gericht op gender gelijkheid, de relatie tussen mannen en vrouwen niet verbeteren. Dit wordt duidelijk in het volgende voorbeeld waarin diverse Congolese mannen over de projecten praten:

- *You hear a lot about women and the rights of women, but about men, there is very little about men.*
(Electrician, Goma)
- *The messages of NGOs are everywhere, but there is nothing about men.* (Owner of a motorbike taxi, Goma)
- *Men are always accused. We have never seen an NGO that does work on men.*
(Student, Goma).²¹

Congolese mannen zijn blijkbaar gefrustreerd over de aanpak van de internationale gemeen-

schap, die veel investeert in projecten voor vrouwen, maar die weinig aandacht besteedt aan de specifieke behoeften en belangen van mannen.²² De hieruit voortvloeiende frustraties leiden bij de mannen tot verzet tegen programma's die bedoeld zijn om de gender gelijkheid te bevorderen.

III Geen respect

Een derde verklaring betreft de civiel-militaire relatie in de DRC, waarin Congolese soldaten aangeven geen respect te ervaren vanuit de civiele Congolese samenleving. Congolese mannen leggen een relatie tussen het gevoel van oneerbiedigheid en het plegen van seksueel geweld:

*Yesterday when I was out, somebody spat on me. Sometimes they even attack us. We don't go out alone anymore, not alone without any weapon. That can be dangerous, because sometimes they can attack you. Here, in this area, there are a lot of weapons around. The civilians have lots of weapon and they can kill you... So therefore, sometimes you have to show them. They are thick headed. They don't understand things. So sometimes they need some punishment... That is also sometimes, sometimes, an explanation for rape. If they respected us, it would be different. Then you would not see so much of all that, rape, killings and stealing. It is also that. Their disrespect. They don't understand.*²³

De geschiedenis van seksueel geweld zorgt voor wantrouwen vanuit de civiele Congolese samenleving tegenover de Congolese militairen. Het grootschalig plegen van seksueel geweld zorgt ervoor dat Congolese burgers het werk van Congolese soldaten niet meer kunnen waarderen. Anderzijds zorgt deze houding van Congolese burgers ervoor dat militairen zich onbegrepen voelen en het gevoel hebben de controle te zijn verloren.

Negatieve spiraal

Het gebrek aan respect dat Congolese militairen ervaren, prikkelt de noodzaak tot herstel van gezag, waarbij ze verkrachting als straf

19 M. E. Baaz en M. Stern, 'Making sense of violence', 78.

20 M. E. Baaz en M. Stern, 'The Complexity of Violence', 49.

21 D. Lwambo, 'Before the war', 22.

22 D. Lwambo, 'Before the war', 21.

23 M. E. Baaz en M. Stern, 'The Complexity of Violence', 28, 29.

gebruiken. De problemen van seksueel geweld schaden dus niet alleen het vertrouwen tussen mannen en vrouwen maar zorgen ook voor een negatieve spiraal van toenemende civiel-militaire vijandigheid.

Voordat ik inga op de herziening van gender beleid van de internationale organisaties, moeten de drie dimensies van bovengenoemde verklaringen verder worden geïnterpreteerd. Ondanks dat de relatie tussen armoede en seksueel geweld niet altijd zwart op wit staat, is het belangrijk om naar de perspectieven van de Congolese soldaten te kijken. In het eerste citaat leggen soldaten uit dat het door een gebrek aan geld, onmogelijk wordt voor soldaten om ‘op de normale manier’ een vrouw te krijgen. Volgens deze redenering is het ‘enigszins onvermijdelijk’ dat een man uiteindelijk geweld gaat gebruiken om een vrouwelijke partner te krijgen. Over deze redenatie kan veel gezegd worden, en armoede is zeker geen legitiem excuus, maar dat Congolese soldaten zich slachtoffer voelen moet de internationale gemeenschap wel serieus nemen.

In de tweede verklaring lichten de Congolese mannen toe dat ze gefrustreerd zijn over de aanpak van de internationale gemeenschap. Zoals gezegd wordt bij het nastreven van gender gelijkheid in de DRC veel geïnvesteerd in projecten voor vrouwen, maar worden de specifieke behoeften en belangen van mannen genegeerd. Net als bij de eerste verklaring kunnen deze beweringen niet worden gevalideerd. Ze weerspiegelen misschien juist het subjectieve perspectief van mannen dat zij hun mannelijke privileges willen behouden.

Bij het opzetten van projecten gericht op de bestrijding van seksueel geweld, ziet het Westen de bovenstaande beweringen juist als een bevestiging dat gefocust moet worden op ‘women empowerment’. Echter, zoals eerder is gebleken, werkt dat averechts. De genoemde beweringen van Congolese soldaten weerspiegelen hun specifieke zorgen en ervaringen. Naast de specifieke zorgen en

ervaringen van vrouwen is dit essentieel voor het innemen van een adequaat gender perspectief. Alleen dan kan de internationale gemeenschap de relatie tussen mannen en vrouwen in de DRC goed in kaart brengen, vervolgens verbeteren en uiteindelijk een bijdrage leveren aan de oplossing van de problemen die seksueel geweld veroorzaakt. Dat het innemen van een adequaat gender perspectief belangrijk is om de problemen van seksueel geweld aan te pakken, bevestigen de Congolese soldaten in het derde citaat. Die maakt duidelijk dat seksueel geweld niet alleen problemen veroorzaakt in de relatie tussen mannen en vrouwen, maar ook bijdraagt aan slechte civiel-militaire betrekkingen. Voor een duurzame vrede en een functionerende democratische staat is een goede relatie tussen militairen, politiek en bevolking van groot belang.

Transformatie

In de inleiding gaf ik al aan dat de internationale gemeenschap zich in de DRC ook richt op het versterken van de veiligheidssector door SSR- en DDR-projecten. Er zijn veel verschillende interpretaties van het concept ‘SSR’ maar in dit artikel houd ik de definitie aan zoals beschreven in het handboek van het *Development Assistance Committee* (DAC) van de *Organisation for Economic Cooperation and Development* (OECD).

*SSR means transforming the security system, which includes all the actors, their roles, responsibilities and actions – working together to manage and operate the system in a manner that is consistent with democratic norms and sound principles of good governance and thus contributing to a well-functioning security framework.*²⁴

Speerpunten

SSR is nauw verbonden met DDR, wat vaak als een integraal onderdeel wordt beschouwd van

24 OECD DAC, *DAC Guidelines and Reference Series. Security System Reform and Governance*, (2005) 19, 20

de transformatie van de veiligheidssector. Dit is ook het geval in de DRC, waar verschillende organisaties werken aan de 'Disarmament, Demobilization en Reintegration' van Congolese soldaten. Volgens de VN omvat DDR de volgende punten:

- Het ontwapenen van krijgers en burgers.
- Het demobiliseren van actieve krijgers in tijdelijke (opvang)kampen en, als tweede stap, herplaatsing.
- Het met name sociaal-economische proces om voormalige strijders in de lokale burgermaatschappij op te nemen (voorzien van duurzaam werk en inkomen).²⁵

Uit de benadering van de VN volgt dat de reïntegratie van Congolese ex-soldaten alleen succes kan hebben wanneer ze op een goede manier worden teruggeplaatst in de Congolese samenleving. DDR gaat dan ook over het veranderen van de status van ex-soldaten waarbij ze een andere rol in de samenleving zullen hebben dan voorheen. Hierbij spelen sociale, economische, politieke en psychologische factoren een grote rol.

Wantrouwen

Eerder is gebleken dat de geschiedenis van seksueel geweld aan de ene kant zorgt voor wantrouwen vanuit Congolese burgers tegenover de rol van de Congolese soldaten in de samenleving. Aan de andere kant is er veel frustratie bij de Congolese soldaten die zich onbegrepen voelen door de burgers. Dit creëert wantrouwen tussen burgers en militairen en een permanent slechte civiel-militaire relatie in het land.

Wanneer deze relatie niet verandert, zal dit de slagingskans van de DDR-projecten ondermijnen. Zonder wederzijds vertrouwen zullen de burgers de militairen immers niet accepteren, en andersom zullen militairen veel moeite hebben met het aannemen van een rol als burger in de samenleving.

FOTO UN-MONUSCO, S. LIECHTI



Omdat gebleken is dat de slechte civiel-militaire relatie een gevolg is van de geschiedenis van seksueel geweld, moeten de internationale organisaties beginnen met de bestrijding van seksueel geweld.

Het innemen van een adequaat gender perspectief is hierbij van groot belang.

De context meenemen

Voordat de internationale gemeenschap projecten opzet in de DRC is het belangrijk een contextuele analyse te doen van het land. Hierbij moet ze kijken naar wat de gender problematiek in de DRC inhoudt in de politieke, juridische, economische en culturele context van het land. Daarbij is het vooral belangrijk de specifieke behoeften en ervaringen met seksueel geweld van zowel mannen als vrouwen in kaart brengen en de door cultureel bepaalde rollen van mannen en vrouwen in de DRC serieus te nemen.

²⁵ Verenigde Naties, *Disarmament, Demobilization and Reintegration*, zie: www.un.org/en/peacekeeping/issues/ddr.shtml.



Mary Robinson, Speciaal Gezant van de VN voor de regio van de Grote Meren in Afrika, spreekt met slachtoffers van seksueel geweld in een ziekenhuis in Goma, april 2013. In de aanpak van seksueel geweld door de internationale gemeenschap ligt de prioriteit bij het bevorderen van de levensomstandigheden van vrouwen. Maar dit is niet genoeg

van de veiligheidssector in het algemeen via SSR- en DDR-projecten. Hierbij dient ze een gender perspectief in te nemen dat niet refereert aan vrouwen of mannen, maar aan de relatie tussen beiden geslachten en de manier waarop deze sociaal is geconstrueerd. In praktijk blijkt dat gender gelijkheid vanuit een westers perspectief wordt geïnterpreteerd, en gelijk staat aan 'Women Empowerment'.

In de aanpak van seksueel geweld door de internationale gemeenschap ligt de prioriteit bij het bevorderen van de levensomstandigheden van vrouwen. Bestrijding van seksueel geweld is een thema dat wordt gecommercialiseerd, en de politiek gekleurde aanpak verbetert de relatie tussen mannen en vrouwen niet. Veel Congolese soldaten die worden bestempeld als daders, voelen zich slachtoffer van de internationale aanpak die alleen perspectief biedt aan vrouwen. Een adequaat gender beleid dient dus ook de ervaringen van mannen mee te nemen.

De internationale gemeenschap staat dus voor twee uitdagingen. Allereerst dient ze in te zien dat er een duidelijke relatie is tussen haar projecten gericht op de bestrijding van seksueel geweld en de SSR/DDR projecten. De volgende stap is dan het innemen van een adequaat gender perspectief. Alleen door deze twee uitdagingen aan te gaan, kan de veiligheid in de DRC in de toekomst worden verbeterd. ■

Bovenal moeten de internationale organisaties de Congolese mannen niet vragen een geheel nieuw karakter aan te nemen door ze bijvoorbeeld taken over te laten nemen waarvoor de vrouw normaal gesproken verantwoordelijk is, zoals het opvoeden van de kinderen. Daarentegen moeten de organisaties door bijvoorbeeld onderhandeling, perspectief aan zowel mannen als vrouwen bieden. Dit neemt uiteraard niet weg dat de daders voor hun seksuele vergrijpen moeten worden gestraft. Een eis die de geïnterviewde militairen overigens zelf onderschrijven.²⁶

Ten slotte

In de Democratische Republiek Congo zijn veel burgers het slachtoffer van seksueel geweld. De internationale gemeenschap besteedt veel aandacht aan de problemen van seksueel geweld, maar richt zich ook op het versterken

26 M. E. Baaz en M. Stern, 'The Complexity of Violence', 37.

Evidence-Based Operations

How to remove the bad guys from the battlefield

In de laatste jaren van de militaire operaties in Irak konden de Amerikaanse strijdkrachten alleen personen vastnemen op basis van een Iraaks arrestatiebevel. Om dit proces goed te laten verlopen werd het concept van *warrant-based targeting* geïntroduceerd. In Afghanistan werd het concept, onder andere omstandigheden, nieuw leven ingeblazen onder de noemer *Evidence-Based Operations*, als onderdeel van de *Rule of Law*-activiteiten. Deze wijze van opereren betekent dat militaire operaties moeten worden uitgevoerd in overeenstemming met het Afghaanse recht en dat van militairen wordt verwacht dat zij bewijs verzamelen dat kan worden gebruikt in een lokaal strafproces.

Kolonel mr. dr. J.E.D. Voetelink*

Veel internationale overeenkomsten waarin de rechten en plichten zijn vastgelegd van troepen die tijdelijk op buitenlands grondgebied verblijven, de zogeheten *Status of Forces Agreements* (SOFA's),¹ bevatten verwijzingen naar de toepasselijkheid van het recht van de verblijfsstaat. Een veel gebruikte SOFA-bepaling stelt dat de zendstaten het recht van de verblijfsstaat zullen eerbiedigen. De SOFA voor de *International Security Assistance Force* (ISAF) in Afghanistan verwoordt het bijvoorbeeld als volgt: 'All ISAF and supporting personnel,

...will respect the laws of Afghanistan...'.² De vraag wordt wel gesteld of het eerbiedigen van het recht een harde verplichting inhoudt of meer moet worden gezien als een soort inspanningsverplichting. Hoe het antwoord op de vraag in het algemeen ook luidt,³ onder specifieke omstandigheden is de toepasselijkheid van het lokale recht geen punt van discussie en willen en kunnen troepen die opereren op het grondgebied van een andere staat niet om dit recht heen. Deze situatie doet zich voor wanneer de buitenlandse troepen tijdens de uitvoering van hun operaties personen vastnemen (detineren) en vervolgens aan de lokale autoriteiten (moeten) overdragen voor berechting.⁴ Een dergelijke aanpak vereist dat de voorbereiding en uitvoering van militaire operaties, die over het algemeen worden gebaseerd op inlichtingenbronnen, zich op enig moment (mede) moeten richten op het strafrechtssysteem van de verblijfsstaat.

In Afghanistan kwam tegen het einde van de ISAF-missie de term *Evidence-Based Operations* (EvBO) in zwang. Met deze aanpak moet, eenvoudig gezegd, worden bereikt dat personen

* Joop Voetelink is als universitair hoofddocent militair recht geplaatst bij de Nederlandse Defensie Academie. Deze bijdrage vloeit voort uit zijn ervaringen als *Chief of Staff, NATO Rule of Law Field Support Mission* (NROLFSM) in Afghanistan in 2013. De auteur bedankt zijn voorganger op die functie, kolonel mr. Aart Jan de Haan, voor zijn commentaar op een eerdere versie van dit stuk. Het artikel is op persoonlijke titel geschreven.

1 Voor een meer uitgebreide uitleg van SOFA's zie: Joop Voetelink, *Militair Operationeel Recht* (Oisterwijk, Wolf Legal Publishers, 2013) hoofdstuk 4.

2 Bijlage A, Sectie 1, paragraaf 2 van de *Military Technical Agreement*; 4 januari 2002. Zie: www.operations.mod.uk/isafmta.pdf.

3 Zie hiervoor Voetelink, *Militair Operationeel Recht*, hoofdstuk 4, paragraaf 10.3.

4 Andrew R. Atkins, 'Doctrinally Accounting for Host Nation Sovereignty During U.S. Counterinsurgency Security Operations', in: *Military Law Review*, Vol. 212 (Summer 2012) 75 e.v.

tijdelijk van het gevechtveld worden verwijderd via het Afghaanse strafrechtssysteem.

Het uitvoeren van militaire operaties met het oog op strafrechtelijke vervolging klinkt mogelijk tegenstrijdig, aangezien militairen in het algemeen weinig tot geen ervaring hebben met strafrechtelijke opsporingsonderzoeken. Het vergt dan ook het nodige aanpassingsvermogen van de daarbij betrokken militairen. Daarbij vormt EvBO geen duidelijk omschreven concept met een vaststaand theoretisch kader en daarvan afgeleide tactieken, technieken en procedures. Bovendien wordt het in de Afghaanse context toegepast in een rechtsstaat die nog in ontwikkeling is en een bijzonder en complex rechtssysteem heeft.⁵

Het voorgaande impliceert dat EvBO zeker niet bij voorbaat als een succesformule kan worden neergezet. Dat is ook zeker niet de bedoeling van dit artikel. In toekomstige operaties zullen zich echter situaties blijven voordoen waarin troepen personen detineren en voor berechting aan de verblijfsstaat moeten overdragen.

Militairen moeten zich erop voorbereiden dat in die situatie het strafrechtssysteem van de verblijfsstaat hun operaties beïnvloedt.⁶ Aangezien EvBO hiervoor een werkbaar referentiekader kan bieden, is dit artikel bedoeld om, door het analyseren van EvBO in de context van de operaties in Afghanistan, militairen bewust te maken van het bijzondere kader waarbinnen zij tijdens operaties personen kunnen detineren.

Militairen zijn niet altijd bevoegd om in het buitenland personen te detineren. Daarom begint deze bijdrage met een korte toelichting over de grondslag voor detentie. Vervolgens wordt de ontwikkeling van EvBO uit de doeken gedaan, waarbij de Amerikaanse detentieoperaties in Irak het startpunt zijn. EvBO is onderdeel van het meer omvattende Rule of Law. Dat is, eenvoudig gezegd, het idee dat een staat is gebaseerd op recht en dat iedereen, inclusief de staatsorganen, zijn onderworpen aan dat recht. Dit complexe begrip zal kort worden uitgelegd, waarna de relatie tussen Rule of Law en EvBO zal worden toegelicht. Daarna volgt een gedeelte dat meer in detail op EvBO ingaat. Aan de hand van de binnen ISAF



CREDIT: FOTO US ARMY, S. HAWANN

Een lid van de Afghaanse grenspolitie registreert bewijsmateriaal tijdens een oefening in het district Spin Boldak in de Afghaanse provincie Kandahar, 2013

ontwikkelde definitie van EvBO zal worden geanalyseerd op welke actoren EvBO zich richt en hoe het in de Afghaanse context vorm krijgt. Het artikel sluit af met een synthese en conclusie.

Grondslag voor detentie

Tijdens de uitvoering van militaire operaties in het buitenland kan het nodig zijn dat troepen personen detineren, bijvoorbeeld omdat iemand een bedreiging vormt voor de missie. De bevoegdheid daarvoor vloeit niet automatisch voort uit het buitenlandse verblijf van de troepen. Het vraagt om een juridische grondslag die afhankelijk is van onder meer de aard en het mandaat van de operatie, de *Rules of Engagement* (ROE) en de opstelling van de verblijfsstaat.⁷

5 Afghanistan kent een formeel wettelijk stelsel gebaseerd op de grondwet van 2004. In de praktijk worden geschillen vooral op het platteland – maar niet alleen daar – voor het overgrote deel nog opgelost op basis van per streek verschillende eeuwenoude tradities en gewoonten. Bovendien spelen in beide stelsels de interpretatie van islamitische principes en recht een belangrijke rol (zie bijvoorbeeld art. 3, Grondwet 2004: 'In Afghanistan, no law can be contrary to the sacred religion of Islam').

6 Atkins, 'Doctrinally Accounting', 74.

7 Voetelink, *Militair Operationeel Recht*, 203-207.

In gewapende conflicten biedt het humanitair oorlogsrecht de basis voor het aanhouden en detineren van personen. In het geval van internationale gewapende conflicten⁸ maakt het recht onderscheid tussen combattanten en burgers. Combattanten kunnen krijgsgevangen worden gemaakt en burgers kunnen uit veiligheidsoverwegingen worden geïnterneerd of wegens het plegen van strafrechtelijke vergrijpen worden vastgenomen.⁹ Wat betreft niet-internationale gewapende conflicten is het recht niet heel duidelijk,¹⁰ maar uit de bepalingen is af te leiden dat tegenstanders kunnen worden gedetineerd¹¹ en eveneens dat personen voor het plegen van strafrechtelijke vergrijpen of om veiligheidsredenen kunnen worden vastgenomen.¹²

Tijdens crisisbeheersingsoperaties, zover zij niet zijn aan te merken als gewapende conflicten,¹³ komt de bevoegdheid om personen aan te houden en te detineren toe aan de lokale overheid. Soms laten de lokale autoriteiten dat over aan andere staten op basis van bijvoorbeeld internationale overeenkomsten. De SOFA die de VS en Irak eind 2008 overeenkwamen voor de *Multinational Force Iraq* (MNF-I) bood de VS een beperkte grondslag voor detentie (zie de volgende paragraaf).¹⁴ Als er geen functionerend gezag meer bestaat (bijvoorbeeld in Somalië in 1992) of bestaande afspraken onvoldoende houvast bieden, vormt het mandaat van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties de enige grondslag voor detentie. Af en toe verleent de Veiligheidsraad expliciet de bevoegdheid hiertoe,¹⁵ maar in het algemeen volgt de bevoegdheid uit de tegenwoordig vaak gebruikte autorisatie alle noodzakelijke maatregelen (*all necessary measures of all necessary means*) te nemen.¹⁶ In deze zin is detentie een vorm van geweldgebruik die verder kan worden uitgewerkt in de ROE.

Ontwikkeling EvBO

Activiteiten die nu onder de term EvBO vallen, zijn op zich niet nieuw. In veel operaties in het verleden hebben buitenlandse troepen personen gevangen genomen en vervolgens ter vervolging overgedragen aan de verblijfsstaat. In de meest recente conflicten is dat proces zover ontwikkeld dat het leidde tot een gerichte aanpak die van invloed was op de uitvoering van de operaties. In eerste instantie werd hiervoor overigens niet de term EvBO gebruikt. Dat gebeurde in de loop van de operaties in Afghanistan.

Tijdens de militaire operaties in Irak tussen 2003 en 2011 namen Amerikaanse troepen vele tienduizenden personen gevangen.¹⁷ De grondslag hiervoor wisselde met de veranderende aard van de operaties.¹⁸ De periode vanaf de inval van Irak door coalitietroepen tot het moment dat deze troepen medio 2004 deel gingen uitmaken van de door de VN-Veiligheidsraad opgerichte MNF-I,¹⁹ kan worden geclassificeerd als een internationaal gewapend conflict.

8 Er is een internationaal gewapend conflict als officieel een oorlog is verklaard (iets wat vrijwel niet meer gebeurt), in geval van vijandelijke bezetting of als twee of meer staten een conflict met gewapend geweld proberen te beslechten.

9 Zie respectievelijk art. 4, *Derde Conventie van Genève* en art. 42 en 78, *Vierde Conventie van Genève*.

10 Gemeenschappelijk artikel 3 van de *Conventies van Genève* (de eerste drie artikelen van de conventies zijn precies hetzelfde en worden aangeduid als 'de gemeenschappelijke artikelen') en *Aanvullend Protocol II bij de Conventies van Genève*; zie met name de artikelen 4 tot en met 6.

11 Vgl. de overweging van het Amerikaanse Hooggerechtshof dat: '...detention to prevent a combatant's return to the battlefield is a fundamental incident of waging war...', U.S. Supreme Court, 28 juni 2004, *Hamdi v. Rumsfeld*, 542 U.S. 507, 519 (2004).

12 Vgl. bijvoorbeeld Knut Dörrman, 'Detention in Non-International Armed Conflicts', in: Kenneth Watkin & Andrew J. Norris (red.), *Non-International Armed Conflict in the Twenty-First Century*, in: International Law Studies Series, Vol. 88, Naval War College (2012) 348.

13 Voor de volledigheid: of al dan niet sprake is van een gewapend conflict waarop het humanitair oorlogsrecht van toepassing is, moet worden bepaald aan de hand van de feitelijke omstandigheden en niet van het doel van een missie; vgl. *Kamerstukken I* 2005/06, 30 300 X, A, Vervolnotitie juridische aspecten van vredesoperaties, 25 november 2005, 4.

14 *Agreement between the United States of America and the Republic of Iraq on the withdrawal of US forces from Iraq and the organisation of their activities during their temporary presence in Iraq*; 17 november 2008.

Zie: www.mnf-iraq.com/images/CGs_Messages/security_agreement.pdf.

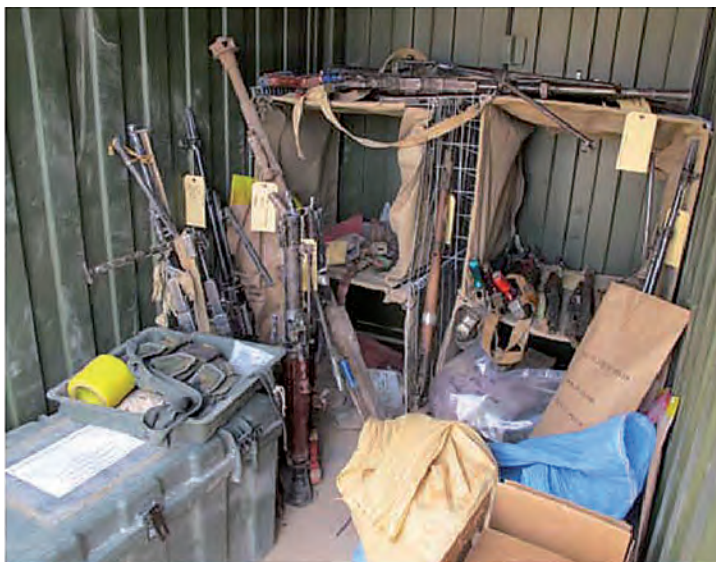
15 In Resolutie 1790 (2007) verlengde de VN-Veiligheidsraad het mandaat voor de MNF-I onder verwijzing naar een brief van de premier van Irak, waarin was opgenomen dat de MNF-I personen kon aanhouden en detineren.

16 Zie bijvoorbeeld Tyler Davidson & Kathleen Gibson, 'Experts Meeting on Security Detention Report', in: *Case Western Reserve Journal of International Law* Vol. 40, No. 3 (2009) 337-338. Dit betreft in het algemeen operaties onder Hoofdstuk VII van het VN-Handvest.

17 Robert Chesney, 'Iraq and the Military Detention Debate: Firsthand Perspectives from the Other War, 2003-2010', in: *Virginia Journal of International Law* Vol. 51, No. 3 (2011) 553; Chesney noemt een getal van rond de honderdduizend.

18 M.D. Fink, 'De ontwikkeling van de strafrechtelijke rechtsmacht over het personeel van de NAVO-Trainingsmissie in Irak (NTM-I): een kleinschalige missie beëindigd', in: *Militair Rechtelijk Tijdschrift* Vol. 105 (2012) 261-264.

Hierbij was de bevoegdheid tot detentie onderdeel van het oorlogsrecht. Vanaf 28 juni 2004 vormde paragraaf 10 van de resolutie van de VN-Veiligheidsraad de basis voor detentie: ‘the multinational force shall have the authority to take all necessary measures to contribute to the maintenance of security and stability in Iraq’. Toen dit VN-mandaat op 31 december 2008 eindigde, sloten de VS met Irak de eerder genoemde SOFA waarin expliciet de bevoegdheid voor de VS werd vastgelegd voor het detineren van personen: ‘No detention or arrest may be carried out by the United States Forces ... except through an Iraqi decision issued in accordance with Iraqi law...’. De uitoefening van deze bevoegdheid was dus gelimiteerd en afhankelijk gemaakt van een Iraaks arrestatiebevel.



Al ruim voor het eind van 2008²⁰ droegen de VS personen die zij tijdens de uitvoering van hun operaties hadden opgepakt voor berechting over aan het *Central Criminal Court of Iraq*.²¹ Om een strafproces mogelijk te maken moest dit Iraakse tribunaal beschikken over de informatie die had geleid tot de arrestatie van een verdachte en over eventuele andere verzamelde bewijsmiddelen. Al het materiaal moest voldoen aan Iraakse standaarden voor bewijsvoering. Operaties moesten er dus op worden gericht om een daarop volgende strafrechtelijke procedure mogelijk te maken die kon leiden tot veroordeling en gevangenzetting van een verdachte (*Conviction-Focused Targeting*). Vanaf eind 2008 was het voor de Amerikaanse troepen alleen nog mogelijk iemand op te pakken als eerst een arrestatiebevel was afgegeven. Deze ontwikkelingen betekenden dat het Iraakse recht leidend werd bij het plannen en uitvoeren van detentieoperaties (*Warrant-Based Targeting*).²²

In Afghanistan deed zich een vergelijkbare situatie voor, hoewel de lokale omstandigheden anders waren dan in Irak. In reactie op de aanslagen van 11 september 2001 opende op 7 oktober van dat jaar een internationale coalitie van staten onder leiding van de VS onder de naam *Operation Enduring Freedom* (OEF) de aanval op al-Qaida en het Talibanregime in Afghanistan. Met hulp van lokale strijdgroepen werd een einde gemaakt aan het Talibanregime²³ en



Foto's van een pagina uit een *Afghanistan Theater of Operations Evidence Collection Guide*, die richtlijnen geeft voor het vastleggen van bewijs

19 VN-Veiligheidsraad Resolutie 1546 (UN Doc S/RES/1546 van 8 juni 2004).

20 Atkins, 'Doctrinally Accounting', 88.

21 Michael J. Frank, 'Trying Times: the Prosecution of Terrorists in the Central Criminal Court of Iraq', in: *Florida Journal of International Law* Vol. 18, No. 1 (2006) 1-134.

22 Steve D. Berlin, 'Conviction-Focused Targeting: Targeting Violent Extremists While Developing Rule of Law Capacity', in: *Small Wars Journal* (24 augustus 2010) 7.

Zie ook Kevin H. Govern, 'Warrant-Based Targeting: Prosecution-Oriented Capture and Detention as Legal and Moral Alternative To Targeted Killing', in: *Arizona Journal of International & Comparative Law* Vol. 29, No. 3 (2012) 477-516.

werd de oprichting mogelijk gemaakt van ISAF onder mandaat van de VN.²⁴ Hoewel OEF en ISAF gelijktijdig worden uitgevoerd, verschilt de grondslag voor beide operaties en daarmee de bevoegdheid voor detentie. In het kader van OEF heeft detentie haar grondslag in het humanitair oorlogsrecht. ISAF vindt echter plaats op basis van een VN-mandaat, waarbij de bevoegdheid voor detentie voortvloeit uit de autorisatie om alle noodzakelijke middelen te gebruiken. Bovendien kan worden verdedigd dat onder bepaalde omstandigheden eveneens sprake is van een niet-internationaal gewapend conflict,²⁵ waarop de regels van het oorlogsrecht van toepassing zijn.

Vanaf november 2001 begonnen voor de VS de detentieoperaties onder het regime van het

oorlogsrecht, vaak aangeduid als *Law of Armed Conflict* (LOAC) detention of *administrative detention*.²⁶ Veel van deze gevangenen werden vanuit regionale detentiefaciliteiten, zoals in Kandahar, samengebracht op de vliegbasis bij Bagram.²⁷ Vanaf 2007 werd het praktisch mogelijk van daaruit gevangenen ter vervolging over te dragen aan de Afghaanse autoriteiten.²⁸ Bovendien autoriseerde het Afghaanse Hoogerechtshof in 2010 de rechtbank en het gerechtshof in Parwan (samen: het *Justice Center in Parwan*, JCIP), gedetineerden te berechten die waren opgesloten in de in 2009 geopende *Detention Facilities in Parwan* (DFIP) die de oude faciliteiten op Baghrum vervingen.²⁹

Binnen ISAF is de verantwoordelijkheid voor detentieoperaties grotendeels een taak voor de troepenleverende staten. Sommige van deze staten droegen aan het begin van de ISAF-operatie gevangenen over aan de VS.³⁰ Nadat de misstanden in de Abu Ghraib-gevangenis in Irak in het nieuws waren gekomen, zagen de meeste staten daarvan af.³¹ ISAF heeft toen in zijn operatieplan opgenomen dat gezien de soevereine status van Afghanistan, gevangenen binnen 96 uur moesten worden overgedragen aan het Afghaanse *National Directorate of Security* (NDS).³² Zo zijn bijvoorbeeld een deel van de vijfhonderd door de Nederlandse troepen gevangen genomen personen in de provincie Uruzgan met dit doel overgedragen aan het NDS.³³

Zowel binnen de OEF- als de ISAF-missie dragen staten gedetineerden ter berechting over aan de Afghaanse justitiële autoriteiten. In dit proces kwam enkele jaren geleden de term Evidence-Based Operations (EvBo) op. Waar het precies vandaan komt is niet helemaal duidelijk, maar ogenschijnlijk is het afgeleid van *Effects-Based Operations* (EBO):³⁴ 'a process for obtaining a desired strategic outcome or 'effect' on the enemy through the synergistic and cumulative application of the full range of military and non-military capabilities at all levels of conflict'.³⁵ In het algemeen is het uiteindelijke doel van een militaire operatie te zorgen dat iemand niet langer een bedreiging kan vormen voor de troepen door hem in het gevecht uit te

23 Met het tekenen van de *Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan Pending the Re-establishment of Permanent Government Institutions* (Bonn, 5 december 2001) kwam een einde aan dat regime. Zie: http://avalon.law.yale.edu/sept11/afghan_002.asp.

24 UN Doc S/RES/1386 (2001) van 20 december 2001, oprichting ISAF.

25 Bijvoorbeeld: P.A.L. Ducheine, 'ISAF en oorlogsrecht. 'Door het juiste te doen, vreest gij niemand'', *Militair Rechtelijk Tijdschrift* Vol. 103 (2010) 277-300.

26 Jeff A. Bovarnick, 'Detainee Review Boards in Afghanistan: From Strategic Liability to Legitimacy', in: *The Army Lawyer* (June 2010) 12.

27 Het *Bagram Collection Point*; in 2005 omgedoopt tot de *Bagram Theater Internment Facility*. Tot september 2004 konden vanaf hier gevangenen die door een *Detainee Review Board* werden aangemerkt als *enemy combatants*, worden overgebracht naar de Amerikaanse detentiefaciliteit in Guantanamo Bay; Bovarnick, 'Detainee Review Boards', 16 en 18.

28 Idem, 20.

29 Idem, 24. Upper Council of the Supreme Court, Approval # 138, 27 april 2010.

De grondslag hiervoor is art. 24 van de *Law on Organization and Jurisdiction of Courts of the Judiciary* (Official Gazette No. 851, 21 mei 2005).

30 Ashley Deeks, *Detention in Afghanistan: The Need For an Integrated Plan*, Center for Strategic & International Studies, 13 februari 2008. Zie: [csis.org/files/media/csis/pubs/080213_deeks_afghanistan.pdf](http://www.csis.org/files/media/csis/pubs/080213_deeks_afghanistan.pdf).

31 Enkele staten hebben op basis van geheime afspraken nog de mogelijkheid personen aan of via de VS over te dragen.

32 Kamerstukken II, 2005/06, 27 925, nr. 193, blz. 19. Sommige staten maakten tevens afspraken met Afghanistan over de overdacht en behandeling van gevangenen; bijvoorbeeld de *Memorandum of Understanding* tussen Nederland en Afghanistan van 21 november 2005; vgl. Kamerstukken II, 2005/06, 27 925, nr. 269, blz. 3 en bijlage. Voor de Amerikaanse troepen is de termijn verruimd tot veertien dagen; Bovarnick, 'Detainee Review Boards', 21.

33 Eindevaluatie Nederlandse bijdrage aan ISAF, 2006-2010, 23 september 2011, 60 (www.rijksoverheid.nl).

34 In ieder geval wordt dit verband gesuggereerd door Govern, 'Warrant-Based Targeting', 486.

35 Definitief afkomstig van USJFCOM J9 Concepts Department, A Concept Framework for Effects-based Operations, White Paper Version 1.0, (Suffolk, VA: JFCOM, 18 October 2001) ii.

schakelen of krijgsgevangenen te maken dan wel te interneren. Onder EvBO wordt iemand van het gevechtveld verwijderd door het inschakelen van het lokale strafrechtelijke systeem, wat ertoe moet leiden dat iemand een gevangenisstraf wordt opgelegd.

De twee volgende paragrafen gaan verder in op EvBO. Eerst zal worden uitgelegd hoe EvBO zich verhoudt tot Rule of Law in het algemeen. Daarna zal EvBO in de Afghaanse context worden uitgelegd.

EvBO in relatie met de Rule of Law

EvBO maakt onderdeel uit van het concept Rule of Law, vrij te vertalen als: de rechtsstaat-idee. Het blijkt een moeilijk te omschrijven concept over hoe een samenleving kan worden georganiseerd door middel van het recht.³⁶ De VN, als een van de belangrijkste Rule of Law-actoren, kiest voor een veelomvattende benadering, zoals blijkt uit de veel aangehaalde definitie van de Secretaris-Generaal: ‘the rule of law refers to a principle of governance in which all persons, institutions and entities, public and private, including the State itself, are accountable to laws that are publicly promulgated, equally enforced and independently adjudicated, and which are consistent with international human rights norms and standards. It requires, as well, measures to ensure adherence to the principles of supremacy of law, equality before the law, accountability to the law, fairness in the application of the law, separation of powers, participation in decision-making, legal certainty, avoidance of arbitrariness and procedural and legal transparency’.³⁷

Wat deze en andere definities met elkaar gemeen hebben is dat Rule of Law enerzijds de macht van de staat beperkt in de zin dat de staat geen willekeurig en onrechtvaardig gebruik kan maken van zijn macht en anderzijds de burgers en hun bezittingen beschermt tegen inbreuken op hun rechten.³⁸ Het is de praktijk brengen van Rule of Law is op basis van deze algemene beschrijving een hele uitdaging. Een Amerikaans Rule of Law-handboek verdeelt het begrip daarom onder in zeven te bereiken

effecten die een richtlijn bieden voor de Rule of Law-praktijk:

- The state monopolizes the use of force in the resolution of disputes;
- Individuals are secure in their persons and property;
- The state is itself bound by law and does not act arbitrarily;
- The law can be readily determined and is stable enough to allow individuals to plan their affairs;
- Individuals have meaningful access to an effective and impartial legal system;
- The state protects basic human rights and fundamental freedoms;
- Individuals rely on the existence of justice institutions and the content of law in the conduct of their daily lives.³⁹

Rule of Law is relevant voor elke staat, maar in het bijzonder voor door conflicten getroffen landen die in de nasleep hiervan proberen hun staatsinstellingen (weer) op te bouwen en het gezag over hun territorium te herstellen.

Aangezien de veiligheidsituatie vaak te wensen overlaat kunnen, op basis van bij voorkeur een internationaal mandaat, buitenlandse militairen worden ingezet om te zorgen voor een veilige en stabiele omgeving. Voor deze internationale troepenmachten zal Rule of Law niet de hoofdtaak zijn.⁴⁰ In principe is die taak weggelegd voor civiele actoren, zoals andere ministeries, internationale gouvernementele en non-gouvernementele organisaties en zelfs private partijen. Als de internationale troepenmachten echter daadwerkelijk de fysieke veiligheid willen verbeteren, dan

36 G.E.T. Lautenbach, *The Rule of Law Concept in the Case of the European Court of Human Rights* (dissertatie Universiteit van Amsterdam, 2012) 2.

37 UN Doc S/2004/616, Report of the Secretary-General on the Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Society.

38 Anne-Marij Strikwerda-Verbeek, *Rule of Law Makes Sense. A Way to Improve your Mission* (Enschede, Civil-Military Co-operation Centre of Excellence, 2012) 17.

39 *Rule of Law Handbook. A Practitioner's Guide for Judge Advocates, The Judge Advocate General's Legal Center and School* (Charlottesville, U.S. Army Center for Law and Military Operations, 2011) 3-9.

40 Zie bijvoorbeeld Rachel Kleinfeld, *Advancing the Rule of Law Abroad. Next Generation Reform* (Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 2012) 24.



CREDIT: FOTO US ARMY, S. HAMANN

Alle betrokkenen in de Afghaanse strafrechtelijke keten moeten er van doordrongen raken dat een strafproces niet alleen gebaseerd hoeft te zijn op een bekentenis van de verdachte, maar dat ander bewijs ook een grote rol kan spelen

kunnen zij er vaak niet omheen om bepaalde aspecten van Rule of Law binnen hun taakpakket op te nemen.⁴¹ Rule of Law raakt in principe vrijwel de gehele juridische structuur van een staat. Voor de buitenlandse troepenmachten is, in het kader van het verzekeren van een veilige en stabiele omgeving, vooral het strafrechtelijke raamwerk van belang: de 'Cops, Courts and Corrections', zoals wel eens wordt gezegd.⁴² Hiervoor zijn primair de nationale autoriteiten verantwoordelijk, tenzij uit een internationaal mandaat volgt dat op dit vlak de internationale troepenmachten

eveneens specifieke bevoegdheden hebben. In die zin ondersteunen de troepenmachten dan de nationale autoriteiten, overigens wel op basis van en in overeenstemming met het lokale strafrecht.

Voor zowel OEF als de ISAF-missie is Rule of Law een belangrijk richtpunt bij het plannen en uitvoeren van de operaties die in de loop van de tijd meer en meer het karakter kregen van *counterinsurgency*-operaties (COIN).⁴³ In dit type operaties heeft het creëren van een veilige omgeving voor de burgerbevolking de hoogste prioriteit en moeten militaire commandanten zo snel mogelijk overschakelen van gevechtsoperaties naar rechtshandhaving (*law enforcement*).⁴⁴ Dit is zeker geen vreemde gedachte als men bedenkt dat opstandelingen zich vaak niet alleen bezighouden met het plegen van aanslagen, maar ook met criminele activiteiten, zoals het produceren en verhandelen van drugs.

Het verleggen van de aandacht naar rechtshandhaving benadrukt enerzijds de onrechtmatigheid van het optreden van de opstandelingen door hen te criminaliseren en onderstreept anderzijds de bereidheid en capaciteit van Afghanistan het nationale recht te handhaven. Dat laatste helpt het aanzien en gezag van de overheid in de ogen van de eigen bevolking ersterken.⁴⁵ Dat is in de Afghaanse situatie een belangrijk punt omdat het centrale gezag van de overheid op het Afghaanse platteland van oudsher niet sterk is en in afgelegen gebieden soms helemaal ontbreekt. De overgang naar het uitvoeren van *law enforcement*-operaties betekent onder meer dat militairen de opstandelingen zo mogelijk gevangen moeten nemen en de strafrechtelijke keten, van politie tot detentiefaciliteiten, moeten steunen.⁴⁶ Dit is waar EvBO in Afghanistan zijn intrede heeft gedaan.

EvBO in Afghanistan

Hoewel ISAF en OEF-troepen al jaren gedetineerden ter berechting overdragen aan de Afghaanse overheid, is in dit proces pas laat de term EvBO in gebruik geraakt. De eerste definitie is te vinden in een ISAF *Fragmentation Order* (FRAGO) uit 2012: 'EvBO are operations

41 Strikwerda-Verbeek, *Rule of Law Makes Sense*, 25.

42 Idem, 25 en 26.

43 Zie bijvoorbeeld COMISAF's *Counterinsurgency Guidance* van 1 augustus 2010 (www.stripes.com).

44 *U.S. Field Manual 3-24, Counterinsurgency* (december 2006) 1-23.

45 Idem, 1-24; Atkins, 'Doctrinally Accounting', 97 en Ellen Klein, 'Bridging the Potomac: How a Rule of Law Field Force Strikes Balance Between Security and Development Operations', in: *Small Wars Journal* (2013) 2.

46 *U.S. Counterinsurgency Field Manual*, 1-24.

where Afghan law enforcement authorities, supported by ISAF, effectively investigate, apprehend, search and seize criminal suspects and affiliated property in accordance with Afghan law'.⁴⁷ Deze definitie legt de nadruk op het uitvoeren van de operaties door Afghaanse autoriteiten, wat echter niet helemaal recht doet aan de EvBO-praktijk die twee parallelle lijnen volgt. Langs de ene kant richt EvBO zich op de buitenlandse troepen, die moeten overgaan van operaties gebaseerd op inlichtingen naar operaties gericht op het verzamelen van bewijs dat in een strafproces kan worden gebruikt. Langs de andere kant moeten alle betrokkenen in de strafrechtelijke keten ervan worden doordrongen dat een strafproces niet alleen gebaseerd hoeft te zijn op een bekentenis van de verdachte, maar dat ander bewijs een grote rol kan spelen. Dit proces kan worden samengevat onder de slogan: van *Intelligence-Based Targeting Operations* naar een *Evidence-Focused Criminal Justice Process*.⁴⁸ De afgelopen jaren heeft Afghanistan een steeds grotere verantwoordelijkheid genomen voor de binnenlandse veiligheid en op 18 juni 2013 hebben de *Afghan National Security Forces* met het bereiken van *Milestone 2013* de leiding genomen voor de veiligheid in het hele land.⁴⁹ Hierdoor zal het accent van EvBO in lijn met de definitie komen te liggen bij de Afghaanse autoriteiten, hoewel ISAF- en OEF-troepen nog steeds op beperkte schaal acties uitvoeren.

De eerste lijn die EvBO volgt richt zich op de buitenlandse troepen die hun operaties baseren op inlichtingen⁵⁰ (*intelligence-driven operations*).⁵¹ Het probleem hierbij is dat dit soort informatie niet direct te gebruiken is in een strafproces. Inlichtingen zijn in het algemeen, terecht of onterecht,⁵² geheim wegens de inhoud ervan of de wijze waarop het materiaal is verzameld en kunnen daardoor niet worden gedeeld met lokale autoriteiten. Hoewel het materiaal alsnog kan worden vrijgegeven door het te derubriceren, bijvoorbeeld door de bron van bepaalde informatie en de methode van verzamelen weg te laten,⁵³ voldoet het daarmee nog niet per definitie aan de strafprocesrechtelijke eisen.⁵⁴ Een voorbeeld is het gebruik van BOLO's (Be On the LookOut). Sommige eenheden

maken op basis van gederubriceerde informatie een soort opsporingsbericht. Meestal vormt hiervoor biometrische informatie,⁵⁵ die een verband legt tussen een persoon en een *Improvised Explosive Device* (IED), de grondslag. Deze BOLO's bevatten in het algemeen een foto van de verdachte, zijn naam, een beschrijving van de IED en hoe betrokkene in verband wordt gebracht met de IED, bijvoorbeeld aan de hand van vingerafdrukken. Soms wordt nog aanvullende informatie vermeld, zoals zijn mogelijke verblijfplaats en relaties in de omgeving. In bepaalde districten maken aanklagers en rechters dankbaar gebruik van deze informatie om op basis daarvan de betreffende persoon aan te laten houden en soms zelfs te vervolgen.⁵⁶ In andere districten wordt deze informatie echter niet geaccepteerd en wordt andere aanvullende informatie gevraagd, vaak in de vorm van verklaringen van Afghaanse getuigen.

Om vervolging, berechting en opsluiting van een aangehouden persoon mogelijk te maken, is het zaak zoveel mogelijk inlichtingenmateriaal om te zetten en te vertalen tot een

-
- 47 HQ ISAF FRAGO 058-2012 Support to Afghan led EvBO, 18 maart 2012; de definitie is overgenomen in het *Rule of Law Field Support Officer Deskbook. Guidelines and Lessons Learned for Military Support to Justice Sector Development in Afghanistan* (Camp Phoenix, Kabul, Afghanistan, June 2012) 60. De definitie was enigszins aangepast in de daarop volgende FRAGO van 8 november in de zin dat aan de zinsnede '... supported by ISAF...' was aangevuld met ondersteuning door *Afghan National Security Forces* (ANSF), HQ ISAF FRAGO 187-2012 Support to Afghan led EvBO, 8 november 2012.
- 48 *Rule of Law Field Support Officer Deskbook*, 60
- 49 Zie bijvoorbeeld de verklaring van de Commandant ISAF, generaal Joseph F. Dunford: www.isaf.nato.int/article/transcripts/isaf-commander-congratulates-afghan-people-on-milestone-2013.html.
- 50 In hun eenvoudigste definitie zijn inlichtingen het product van de evaluatie en analyse van verzamelde gegevens; Patrick Herrera, *Evidence Based Operations. A Guide for Intelligence Professionals to Operate in Conjunction with the Rule of Law in Afghanistan* (NATO Special Operations Headquarters, januari 2013) niet gepubliceerd; in bezit auteur.
- 51 Berlin, 'Conviction-Focused Targeting', 2.
- 52 In Irak bleek dat gegevens ten onrechte waren gerubriceerd of een te hoge rubricering hadden gekregen; Atkins, 'Doctrinally Accounting', 90 en Center for Law and Military Operations (CLAMO), verzamelde *After Action Reports 2008-2012* (niet gepubliceerd; in bezit auteur).
- 53 Herrera, *Evidence Based Operations*, 92.
- 54 Bovendien kunnen deze eisen per provincie of zelfs district verschillen, al naar gelang de uitleg van de wet door de betreffende rechtbanken.
- 55 Individuele biologische of gedragskenmerken aan de hand waarvan een persoon kan worden geïdentificeerd, bijvoorbeeld een iriscan, vingerafdrukken of DNA.
- 56 Overigens is niet de BOLO zelf, maar de bio-metrische match bedoeld als bewijsmateriaal.



CREDIT: FOTO US ARMY. S. HAMANN

EvBO wordt in Afghanistan onder meer gehinderd doordat veel posities van openbaar aanklagers en rechters niet gevuld zijn in de gebieden waar de situatie nog gevaarlijk is en het strafrechtelijke systeem gevoelig blijft voor corruptie en bedreiging

informatiepakket (vaak aangeduid als een *EvBO-package of target package*) dat toelaatbaar is in het Afghaanse rechtssysteem. Het kan hierbij gaan om verklaringen van informanten, een overzicht van opgenomen telefoongesprekken, verzameld biometrisch materiaal et cetera. Op basis van deze informatie kan een arrestatiebevel worden aangevraagd. Vervolgens kan de verdachte met een gerichte actie worden opgepakt. Ter plaatse zullen de militairen bewijsmateriaal moeten verzamelen, wat onder normale omstandigheden een politietoek is en waarvoor militairen niet zijn opgeleid en getraind.⁵⁷ Het betekent dat zij, zover de veilig-

heidssituatie het toelaat, sporenonderzoek moeten uitvoeren, getuigenverklaringen opnemen, vingerafdrukken nemen en goederen in beslag nemen. Dat alles zal zo moeten gebeuren dat het materiaal vervolgens ook bruikbaar is in een Afghaanse rechtbank. Op 16 mei 2013 bijvoorbeeld namen Afghaanse en Amerikaanse troepen tijdens een *cordon and search* operatie in het district Now Zad (provincie Helmand) een persoon gevangen en namen 2500 kilo opium, twee AK-47's en negentien AK-47 magazijnen in beslag.⁵⁸ Om in zaken zoals deze een succesvolle vervolging mogelijk te maken, moeten de troepen in ieder geval zorgen voor getuigenverklaringen, bij voorkeur van een Afghaanse getuige, waarin alle in beslag genomen zaken zijn beschreven; foto's van de verdachte met de aangetroffen opium en de wapens,⁵⁹ foto's van details van de wapens en van de bergplaatsen en een schets van de indeling van het huis met de plaatsen waar alle items zijn gevonden.

57 Dat bleek bijvoorbeeld uit de Amerikaanse ervaringen in Irak; zie bijvoorbeeld: Govern, 'Warrant-Based Targeting', 484.

58 Ghanizada, 'Senior Taliban leader arrested in Baghlan: ISAF', *Khaama Press* (AP), 17 mei 2013. Zie: www.khaama.com/senior-taliban-leader-arrested-in-baghlan-isaf-2396.

59 Vooral een foto van verdachte en wapen is voor veel rechters een overtuigend bewijsmiddel en wordt daarom in de praktijk wel *the money shot* genoemd.

De bovenstaande aanpak betekent dat de betrokken eenheid een redelijke kennis van de Afghaanse strafrechtspraktijk moet hebben en voor advies moet kunnen terugvallen op een *Legal Advisor* (legad) die bekend is met het Afghaanse recht en de lokale procedures.⁶⁰ De voorgaande problemen kunnen deels worden ondervangen door ISAF en OEF-acties uit te voeren samen met de Afghaanse partners en bij voorkeur in aanwezigheid van de saranwal (openbaar aanklager). Nu de ANSF de verantwoordelijkheid op zich heeft genomen voor de veiligheid in heel Afghanistan gebeurt dit ook steeds vaker. De volgende stap is de verdachte voor de rechter te brengen. In het Afghaanse strafrechtssysteem speelt van oudsher de bekentenis van een verdachte een grote rol. Hoewel de wet bewijs toelaat dat onder meer is verkregen via getuigen, onderzoeken, inbeslagnames en ondervragingen,⁶¹ hebben de meeste opsporingsambtenaren, saranwals en rechters hier geen ervaring mee. Zij zijn bijvoorbeeld niet opgeleid om forensisch bewijs te verzamelen en te beoordelen. Daarom is de tweede lijn die EvBO volgt erop gericht de rol van bewijs in het Afghaanse strafproces te versterken. In dat kader worden op vele niveaus initiatieven ontplooid om de Afghaanse justitiële keten op te leiden en te begeleiden in forensische technieken. Deze lijn heeft zich ontwikkeld op basis van de hiervoor genoemde counterinsurgency-operaties. Troepen die gedetineerden overdroegen aan de Afghanen werden er mee geconfronteerd dat die personen soms alweer snel op vrije voeten waren, ondanks vaak overtuigend bewijsmateriaal. Om hun detentieoperaties effectief te maken, moesten zij dus niet alleen inlichtingen delen met hun Afghaanse partners, maar hen vervolgens in staat stellen het materiaal te beoordelen en te gebruiken. Dat laatste kent de nodige hindernissen. In veel gebieden in Afghanistan zijn overheidsfunctionarissen laag- of zelfs helemaal niet geschoold. Voor deze mensen is het uitleggen en interpreteren van bewijsmateriaal vaak niet eenvoudig. Daarom wordt van oudsher veel waarde gehecht aan de bekentenis van een verdachte, omdat in die situatie het gebruik van bewijs verder overbodig is. Mede daarom zijn

veel forensische technieken in Afghanistan niet of maar beperkt bruikbaar. Het ontbreekt bovendien aan voldoende laboratoria en personeel dat die laboratoria kan bemannen. In de laboratoria die er zijn kunnen vingerafdrukken worden geanalyseerd, wapens en munitie worden onderzocht en informatie op elektronische gegevensdragers worden opgezocht en vastgelegd, maar geavanceerder onderzoek, zoals DNA-tests, is niet mogelijk. Verder moeten degenen die het bewijs verzamelen dit doen op een manier die bruikbaar is voor een rechtszaak en moeten saranwals en rechters vertrouwd worden gemaakt met het gebruik van dit soort bewijsmateriaal. EvBO wordt verder gehinderd doordat veel posities van saranwal en rechters niet zijn gevuld in de gebieden waar de situatie nog gevaarlijk is. Een voortdurend probleem blijft verder de gevoeligheid van het Afghaanse strafrechtelijke systeem voor corruptie en bedreiging.

EvBO is erop gericht de rol van bewijs in het Afghaanse strafproces te versterken

EvBO wordt inmiddels breed gedragen en ondersteund binnen zowel OEF als ISAF. Vooral de Special Forces die direct samenwerken met de ANSF zijn zeer actief op dit vlak, wat ertoe leidt dat opstandelingen inderdaad via het strafrechtelijke systeem van het gevechtveld verdwijnen. Dat neemt niet weg dat nog lang niet alle betrokkenen worden bereikt. Afghanistan is een uitgestrekt en deels onherbergzaam land en EvBO is nog lang niet in alle districten doorgedrongen. Met de geleidelijke terugtrekking van de colitietroepen kunnen de VS en de NAVO steeds minder betekenen en wordt EvBO vooral een Afghaanse verantwoordelijkheid. Bovendien zijn, net als met Rule of Law in het algemeen, veel spelers actief, terwijl de coördinatie niet optimaal is. Een in 2012 opgerichte EvBO-werkgroep, tot oktober

60 De CLAMO, verzamelde *After Action Reports* 2008-2012, benadrukken herhaaldelijk de noodzaak goede kennis te hebben van het lokale recht en procedures.

61 Artikel 37 van de *Interim Criminal Procedure Code* laat bewijs toe dat is verkregen door middel van onder meer getuigen, onderzoeken, inbeslagnames en ondervragingen.

2013 nog onder leiding van de *NATO Rule of Law Field Support Mission* (NROLFSM) in Kabul, en enkele regionale EvBO-werkgroepen onder leiding van ISAF Joint Command (IJC), moeten hierin verbetering brengen.⁶² Eén van de taken voor de werkgroep is het inventariseren van de vele activiteiten en het identificeren van de *best practices* op het vlak van EvBO. Niet alleen zal dit van nut zijn voor de lopende operaties, maar ook een goede basis kunnen zijn voor verdere ontwikkeling van het concept voor de toekomst.

Synthese en conclusie

Met de geleidelijke terugtrekking van de buitenlandse troepen uit Afghanistan staat de toekomst van EvBO in Afghanistan onder druk. De opgedane ervaringen bieden wel een werkbaar referentiekader voor toekomstige operaties waarin de deelnemende troepen een taak hebben op het gebied van Rule of Law en tevens de bevoegdheid hebben personen aan te houden. Veel hedendaagse crisisbeheersingsoperaties verenigen die elementen, doordat de VN-Veiligheidsraad de troepen een ruim mandaat biedt voor het creëren van een veilige omgeving. In principe zullen onder die omstandigheden aangehouden personen voor berechting kunnen worden overgedragen aan de lokale overheid. Het doel van die overdracht is de betreffende personen van het gevechtsveld te verwijderen met gebruikmaking van het recht van de staat van verblijf en het lokale strafrechtelijke systeem. Deze werkwijze criminaliseert niet alleen een mogelijke opstandeling, maar versterkt bovendien de positie van het centrale gezag binnen de samenleving. Om in Afghanistan succesvolle vervolging mogelijk te maken is EvBO geïntroduceerd. Met deze vorm van opereren moeten de buitenlandse troepen hun operaties aanpassen aan de eisen die het lokale strafrechtelijke systeem stelt. Zij zullen moeten opereren in overeenstemming met het lokale recht. Dat veronder-

stelt een grondige kennis van zowel dat recht als de procedures die ter plaatse worden gehanteerd bij het aanhouden van een verdachte en het verzamelen van bewijs. Het houdt onder meer in dat wanneer operaties worden uitgevoerd op basis van militaire inlichtingen, tijdig moet worden verzekerd dat het materiaal tevens als bewijs te gebruiken is in een strafproces. Als het aanhouden van personen alleen mogelijk is op basis van een arrestatiebevel, zal die informatie al voorafgaand aan de uitvoering van de operatie moeten worden gedeeld met de justitiële autoriteiten.

Wanneer de internationale troepen een taak hebben op het gebied van Rule of Law in een land, dan moet er rekening mee worden gehouden dat het strafrechtssysteem van die staat niet volledig zal zijn ontwikkeld. Dat kan betekenen dat de troepen bereid en in staat moeten zijn de justitiële autoriteiten op te leiden en te begeleiden op het gebied van zowel opsporing als vervolging. Aangezien opsporing en vervolging in principe geen taken zijn van de internationale troepen, zullen zij tevens moeten overwegen de justitiële autoriteiten zoveel mogelijk te betrekken bij hun operaties zodat die ter plaatse onderzoek kunnen doen, huiszoekingen kunnen uitvoeren, verklaringen kunnen afnemen et cetera. In Afghanistan zijn de buitenlandse troepen pas in een laat stadium heel bewust op deze manier gaan werken. Hoewel enige kennis en ervaring beschikbaar was van de operaties in Irak, hebben eenheden de procedures in de praktijk ontwikkeld. Het is een moeizaam proces, dat veel vraagt van zowel de troepen als de lokale justitiële autoriteiten, maar het heeft wel bewezen succesvol te kunnen zijn.⁶³ Voor de toekomst is het zaak deze ervaringen niet verloren te laten gaan en de *best practices* binnen OEF en ISAF te verzamelen. Bij nieuwe internationale missies moeten troepen zich aan de hand van die best practices tijdig voorbereiden op mogelijke detentie-activiteiten. Deze voorbereidingen vragen echter wel aanvullend onderzoek naar en het nodige inlevingsvermogen in de lokale rechtssystemen en rechtstradities, aangezien de omstandigheden per land en streek sterk kunnen verschillen. ■

62 HQ ISAF FRAGO 187-2012.

63 CAAT Special Report, *CSOTF-10's Well-Designed Approach to Evidence-Based Operations*, 5 oktober 2012.

Wat heeft de NAVO te zoeken op de Noordpool?

De hoofdtaken van 'Joint Forces Command Brunssum' (JFCBS) zijn relatief onbekend. Dit artikel stelt de hoofdtaken aan de orde en richt zich daarbij vooral op een nieuwe taak, 'Regional Focus', gerelateerd aan het actuele onderwerp veiligheid op de Noordpool of, wat breder, het 'Hoge Noorden'. Wat speelt er allemaal in het Hoge Noorden? En moet de NAVO daarbij betrokken zijn? Hierbij belicht ik actuele thema's als het smelten van de ijskap en de nieuwe, kortere zeeroutes via de Noordoost-passage en de Noordwest-passage die momenteel bevaarbaar worden. Grote hoeveelheden grondstoffen, zoals aardolie, gas en mineralen worden zo bereikbaar. Door al deze ontwikkelingen ontstaan er ook zorgen over de veiligheid in deze regio. Om territorium- en grensgeschillen te voorkomen spelen UNCLOS en de Arctic Council een belangrijke rol. Het artikel analyseert de rol voor de NAVO in het Hoge Noorden en sluit af met de conclusie dat de NAVO ook hier haar verantwoordelijkheid moet nemen.

A.T. Vermeij - brigade-generaal der fuseliers

Bij allerlei gelegenheden vraagt men mij als *Assistant Chief of Staff (ACOS) J2* van *Joint Forces Command Brunssum (JFCBS)* wat wij eigenlijk aan het doen zijn in Brunssum. Soms heeft men nog het beeld van een groot hoofdkwartier dat wacht op grote operaties, zoals tijdens de Koude Oorlog. Daarnaast kom ik maar weinig Nederlandse collega's tegen die kennis hebben van de veiligheid in het Hoge Noorden. Daarom leek het mij een goed idee om eens een artikel te wijden aan één van de nieuwe taken van JFCBS en daarbij ter inleiding ook kort aan te geven wat de hoofdtaken zijn. Daarna belicht ik vooral de nieuwe taak van JFCBS, die is gerelateerd aan het thema veiligheid op de Noordpool.

Taken 'Joint Forces Command'

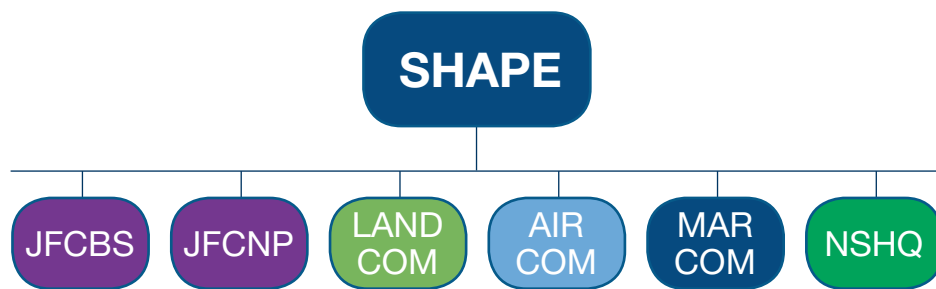
In de NAVO-commandostructuur blijven na de reorganisatie in 2012 onder het militair-

strategische *Supreme Headquarters Allied Powers Europe (SHAPE)* in Mons nog twee *Joint Forces Commands (JFC)* over, in Napels en Brunssum. Daarnaast resteren er in de nieuwe NAVO-commandostructuur nog vier operationele *Commands: Air Command* (in Ramstein), *Maritime Command* (in Northwood), *Land Command* (in Izmir) en *NATO Special Forces Command* (in Chièvres).

Al deze hoofdkwartieren moeten zich voorbereiden op het plannen en leiden van operaties op hun gebied van deskundigheid. Hierbij blijft uiteraard de primaire taak van de NAVO het beschermen van het bondgenootschappelijk territorium.

De concrete hoofdtaken van JFCBS in volgorde van prioriteit zijn:

1. *Aansturen van ISAF en in de toekomst de 'Resolute Support Mission' in Afghanistan als operationeel hoofdkwartier buiten het theater.*



Figuur 1 De NAVO-commandostructuur

Aansturen omvat, naast het daadwerkelijk leiden, ook meedenken, klankbord zijn, steunen met ideeën en argumenten, en het adviseren & assisteren bij werkbezoeken.

2. *Vorbereiden en mogelijk uitvoeren van de inzet van de 'NATO Response Force' (NRF), waarbij JFCBS kan worden uitgezonden om leiding te geven aan een 'Smaller Joint Operation' of een 'Major Joint Operation', in welke brandhaard dan ook.*

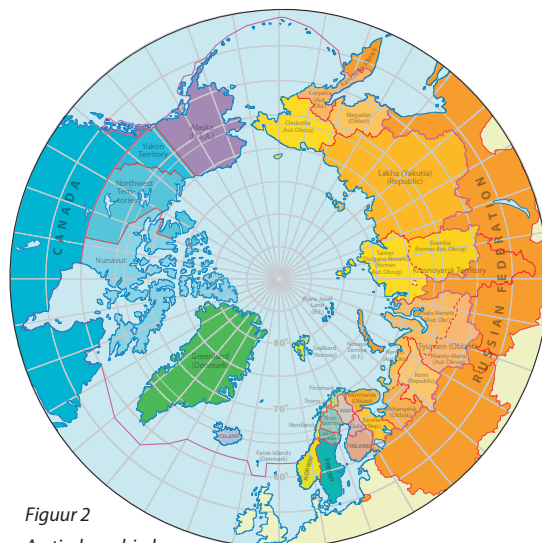
Hierop bereiden wij ons momenteel voor. Vanaf december 2013 is JFCBS standby voor een jaar, waarbij onze eerste elementen binnen vijf dagen moeten kunnen vertrekken naar een crisisgebied en het gehele *Joint Task Force Headquarters* binnen vijftien dagen, als de Noord-Atlantische Raad daartoe heeft besloten. Om deze wereldwijde inzetbaarheid qua kennis mogelijk te maken, zorgt de J2 divisie voor *comprehensive situational awareness* van alle relevante (potentiële) brandhaarden.

3. *Regional Focus. Hiervoor bouwt JFCBS een relatie op met de nationale Joint Headquarters in de Noord-Atlantische en Noord-Europese regio. In concreto gaat het hierbij vooral om regio's die speciale aandacht vergen ten noorden van de Alpen, zoals de Baltische regio en de landen die grenzen aan Noordpool (JFC Napels richt zich op de regio ten zuiden van de Alpen).* Het verbeteren van de NAVO-coördinatie van activiteiten in dit gebied, *situational awareness*, planning en het uitvoeren van oefeningen zullen de respons van de NAVO op haar kerntaken (gezamenlijke veiligheid, crisismanagement en collectieve verdediging) versterken. Het gaat hierbij

niet alleen om de relaties met de nationale Joint Headquarters van de NAVO-landen, maar ook om relaties met de andere partners, zoals Zweden en Finland.

Wat is de Noordpool?

Over welk gebied gaat het eigenlijk als we spreken over de Noordpool of het Hoge Noorden? Er zijn vele definities mogelijk: ten eerste de hele *Arctic Ocean*, ten tweede alle landen met territorium binnen de Poolcirkel 66 graden Noorderbreedte, ten derde gebieden met een gemiddelde temperatuur die lager is dan 10 graden Celsius in juli, ten vierde – vanuit ecologisch perspectief – alle gebieden ten noorden van de boomgrens, en ten slotte het bevroren zee en permafrost gebied. Volgens mij gaan de meeste deskundigen en de *Arctic Council* uit van de tweede definitie: landen met territorium binnen de Poolcirkel.



Figuur 2
Arctische gebieden

NORWEGIAN POLAR INSTITUTE

Waarom is de Noordpool of het Hoge Noorden interessant?

Smelten van de ijskap

Als we spreken over de ijskap, dan bedoelen we een laag ijs op zee van één tot vier meter dik en grote ijsmassa's (gletsjers) op het aangrenzende land. Hoe kan dit ijs nu op grote schaal smelten? De initiële smelting kwam op gang door een geringe opwarming als gevolg van een verhoogde CO₂-concentratie in de atmosfeer, voornamelijk veroorzaakt door de mens.

Daardoor was er wat ijs gesmolten, wat vervolgens werd versterkt door het zogeheten albedo-effect. Albedo is het weerkaatsingsvermogen van het aardoppervlak. Sneeuw en ijs weerkaatsen circa 90 procent van de zonnestrallen en daarmee ook de warmte, terwijl 'kale aarde' of water maar circa 10 procent van de zonnestrallen reflecteren, waarbij de rest wordt omgezet in warmte.

Hierdoor heeft het daadwerkelijk smelten van (delen van) de ijskap op de Noordpool een accelererend effect, want gesmolten ijs (water) absorbeert juist circa 90 procent van de warmte. Dit betekent dat smelting als een soort katalysator voor verdere temperatuurstijging zorgt, en dus voor nog veel meer smelting.

De afgelopen twee decennia is de oppervlakte van het poolijs al met ongeveer de omvang van India afgenomen. Dit heeft allerlei (negatieve en positieve) gevolgen. In het vervolg van dit artikel beperk ik mij tot het Hoge Noorden zelf en ga ik niet in op afgeleide gevolgen, zoals het wereldwijd rijzen van de zeespiegel of een mogelijk afnemend belang van het Midden-Oosten.

Territorium- en grensgeschillen

Voor bepaalde delen van dit gebied is het helder tot wiens grondgebied dit behoort. De kust van de Arctic Ocean is voor circa de helft van Rusland en de andere helft samen behoren toe aan de Verenigde Staten, Canada, Denemarken (Groenland) en Noorwegen.

Regelingen voor de eigendomsrechten worden vastgelegd door de *United Nations Convention on*

the Law of the Sea (UNCLOS), dat het maritiem internationaal recht codificeert. Het gaat daarbij om aspecten als nationaal luchtruim en territoriale wateren (12 zeemijl), inclusief de bodem eronder en het luchtruim erboven, die behoren tot een nationaal territorium.

Daarnaast worden in dit forum de Economische Zones (200 zeemijl) overeengekomen. Tussen deze Economische Zones van de landen met een Arctische kust en de Pool zelf blijft dan nog een grote oceaan van circa 1600 bij 1000 zeemijl over, die we na het eventueel zomers smelten van het poolijs dan als internationale wateren moeten bestempelen.¹

Dit alles zal niet zo eenvoudig zijn als het klinkt, want we zagen al in augustus 2007, toen Rusland zijn vlag plaatste op de bodem van de Arctic Ocean, dat Rusland niet van plan was de rijkdommen van deze internationale wateren open te stellen voor iedereen. Het past dan ook in de huidige ambitie van Rusland – om weer als een wereldmacht mee te doen – dat Rusland nu reeds een claim heeft gelegd op ruim eenderde van de internationale wateren van de Arctic Ocean.

Als het ijs echt (grotendeels) zou smelten, ontstaan er in de Arctic Ocean grote internationale en dus exploitatiebare wateren. In dit gebied kan het dan druk worden door de aanwezigheid van landen die ook een 'graantje mee willen pikken', zoals China, India, Zuid-Korea en Japan. Deskundigen geven aan dat de Arctic Ocean over circa veertig jaar zomers ijsvrij zou kunnen zijn.

'Arctic Council'

Teneinde alle toekomstige uitdagingen en meningsverschillen in het Hoge Noorden in gezamenlijk overleg op te lossen, hebben de Arctische landen in 1996 een intergouvernementele organisatie opgericht: de Arctic Council. De acht deelnemende landen zijn: de Verenigde Staten, Canada, Rusland, Denemarken (Groenland), Zweden, IJsland, Noorwegen en Finland.

¹ *The Economist*, 16 juni 2013.

Daarnaast zijn er momenteel twaalf landen aangesloten als *observer*: China, India, Zuid-Korea, Singapore, Japan, Frankrijk, Duitsland, Nederland, Groot-Brittannië, Italië, Spanje en Polen. Ten slotte zijn er momenteel nog twintig intergouvernementele en non-gouvernementele organisaties aangesloten als *observer*.

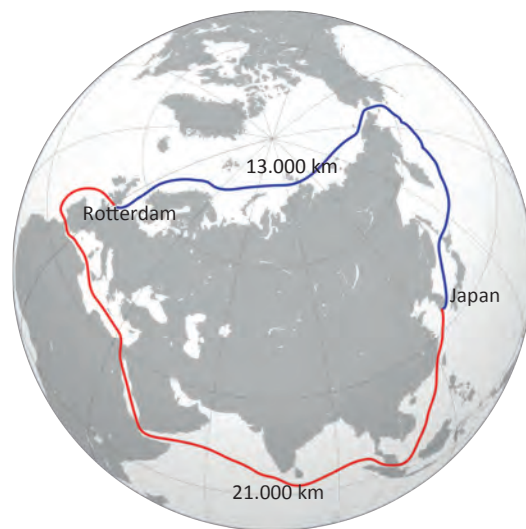
Onder de paraplu van de Arctic Council werken circa tien 'eigen' organisaties om alle ontwikkelingen op de Noordpool in de juiste banen te leiden. Een voorbeeld is de *Emergency Prevention Preparedness and Response Working Group* (EPPR), die zich bezighoudt met milieuaspecten van de Noordpool ter voorkoming van rampen en/of het zoveel mogelijk beperken van de mogelijke gevolgen daarvan.

Nieuwe zeeroutes

Transport en milieu zullen conform de huidige studies en onderzoeken worden beïnvloed door het nu reeds vrijkomen van zeeroutes, die hoogstwaarschijnlijk vanaf de zomer van 2015 echt commercieel gebruikt zullen worden. De Noordoost-passage via de Barentsz-zee, noordelijk langs Rusland, bekort de zeeroute van Rotterdam naar Japan. De huidige route via het Suezkanaal heeft een lengte van 21.000 kilometer en kan via de Noordoost-passage worden bekort met 8.000 km tot 13.000 km.

Ook de Noordwest-passage langs Groenland (Denemarken), Canada en Alaska (VS) bekort de zeeroute van New York naar Japan. Nu heeft deze route via het Panamakanaal een lengte van 18.200 km en via de Noordwest-passage wordt de route bekort met 4.200 km tot 14.000 km.

Het gebruik van deze kortere routes scheelt veel tijd en brandstof. Bovendien is er op deze routes minder kans op piraterij. Daarnaast zullen er waarschijnlijk minder kwetsbare en kostbare (vanwege tolheffing) passages zoals het Suezkanaal en het Panamakanaal zijn, tenzij landen zoals Rusland tol of een andere bijdrage voor service op de route gaan heffen.



Figuur 3 De Noordoost-passage: 8.000 kilometer korter

Ter voorbereiding op een daadwerkelijk commercieel gebruik op grote schaal zijn er in de zomer van 2012 al ruim vijftig schepen via de Noordoost-passage gevaren. Voor de zomer 2013 stonden er meer dan 200 schepen voor deze route gepland. Doordat de afgelopen winter ook in het Hoge Noorden lang heeft geduurd, is de route later bevaarbaar geworden en is het nog onzeker of dit aantal wel zal worden gehaald. Mede hierdoor lijkt ook de strategische positie van IJsland als het knooppunt van de noordelijke zeeroutes weer belangrijk te worden. IJsland heeft plannen om een nieuwe haven aan de noordoostkust te bouwen en andere faciliteiten voor overslag en distributie. Hierbij is ook China betrokken. Inmiddels zijn er enkele overeenkomsten tussen IJsland en China gesloten over vrijhandel en het gebruik van havens.

Grondstoffen: aardolie, gas en mineralen

Toonaangevende geologische instituten schatten in dat de Noordpool bijna een kwart bevat van alle nog onontdekte fossiele brandstoffen.² Het meeste ligt naar verwachting in de kuststroken, waardoor het duidelijk zal zijn welk land de eigenaar is. Een toekomstige exploitatie zal het huidige olie- en gastransportnetwerk (vooral pijpleidingen) aanzienlijk laten groeien. Dit alles levert voor bepaalde landen inkomsten op, maar kan ook een grote (nadelige) invloed hebben op het milieu.

2 The Economist, 16 juni 2013.

Onder het smeltende ijs op het land worden nu reeds mineralen ontdekt. De exploitatie hiervan komt op gang in alle kustgebieden binnen de poolcirkel. Een heel interessante ontwikkeling in deze is Groenland. Een paar jaar geleden gaf Denemarken de circa 50.000 Groenlanders de kans om zich in een referendum uit te spreken voor autonomie of deel te blijven uitmaken van het Koninkrijk Denemarken.

Het overgrote deel van de Groenlanders woont aan de westkant en is dus meer op het relatief dichterbij gelegen Canada georiënteerd dan op het 'moederland'. De meerderheid koos voor zelfstandigheid; dat proces is inmiddels in beweging gezet. Denemarken blijft voorlopig echter Groenland op grote schaal financieel ondersteunen en zorg dragen voor de veiligheid door het bouwen en bemensen van militaire posten en het uitvoeren van lange slede-patrouilles. Nu er gebieden voor mijnbouw kunnen worden geëxploiteerd, zijn landen zoals China en India er als de kippen bij om grond en of rechten te kopen van de Groenlanders.

Visserij

De Noordpool is het visrijkste gebied van Europa. Dus als het ijs zomers echt grotendeels zal smelten, ontstaan er in de Arctic Ocean ook grote internationale exploitatiebare wateren. Bovendien kunnen vanwege de temperatuurverandering en de verandering van de ziltigheid

van het water de visstand en de daaraan gerelateerde visvloten zich wijzigen of verplaatsen. Het zal er dan druk worden met onderzoeksschepen, vissersschepen en andere schepen. Uiteraard proberen de leden van de Arctic Council hun economische en andere belangen, waaronder het milieu, zoveel mogelijk te beschermen.

Veiligheid

Met name de vijf direct belanghebbenden bij de Noordpool, de Verenigde Staten, Canada, Rusland, Denemarken en Noorwegen, maken zich zorgen over hun belangen in deze regio en de veiligheid. Veiligheid heeft in dit kader een breed (*comprehensive*) perspectief. Mogelijke bedreigingen zijn: overbevissing, schade aan het milieu, georganiseerde criminaliteit, militaire presentie, strijdige economische belangen, politieke/bestuurlijke verschillen van inzicht, et cetera.

Bij een milieuramp in het Noordpoolgebied kan iedereen zich wel wat voorstellen, maar hoe kun je dat voorkomen? Dat kan door in de Arctic Council en de UNCLOS goede afspraken te maken, regelingen op te stellen en deze vervolgens te controleren en, indien nodig, af te dwingen. Vooral voor dit laatste zijn mogelijk kustwacht, politie of militaire middelen nodig. Dit betekent overigens niet meteen het militariseren van de Noordpool; dat zou Rusland en



Nederlandse mariniers oefenen in Noorwegen

FOTO AVDD

de vier NAVO-landen meteen weer polariseren, zoals gedurende de Koude Oorlog.

Toch mogen we de ambitie van Rusland om weer als wereldspeler mee te gaan doen niet onderschatten. Het lijkt mij bijvoorbeeld heel voor de hand liggend dat Rusland (en mogelijk ook andere landen) gaat proberen voor het toekomstig gebruik van de Noordelijke passages een soort tol gaat heffen voor het gebruik van de Noordoost-route.

Ook al is het niet de bedoeling om de Noordpool meteen te militariseren, toch zullen er controle- en dwangmiddelen nodig zijn, zoals de kustwacht. Ja, en hoeveel marineschepen er dan onder de naam en vlag van de kustwacht gaan varen en optreden, zal de toekomst leren. Wat inmiddels wel zichtbaar wordt is dat Rusland langs de route momenteel twaalf nieuwe marine- of kustwachtbases aan het bouwen is.

Kansen voor Nederland!

Sta mij toe een klein Nederlands zijspootje in mijn NAVO-betooop te nemen. Zoals aangegeven zijn ook landen als Nederland lid van de Arctic Council en zien kansen in het Hoge Noorden. Zoals eerder aangegeven, is de bouw van nieuwe infrastructuur op sommige plaatsen al begonnen. Zo zijn ook Nederlandse bedrijven al betrokken bij het vergroten en uitdiepen van enkele havens, gerelateerd aan die nieuwe Russische bases.

Toch is er nog niet veel te merken van Nederlandse activiteiten om deze kansen op grote schaal te verzilveren. Maar kansen voor bedrijfstakken waar Nederland sterk in is zijn er zeker: havenbouw en andere waterwerken, *off shore*, scheepsbouw (met ijsbescherming) en olie- en gaswinning (op zee). Daarentegen kunnen de havens van Rotterdam, Antwerpen, Hamburg, et cetera mogelijk ook de nadelen van de Noordelijke zeeroutes met IJsland als

Amerikaanse mariniers gaan aan boord van een Nederlands landingsvaartuig



knooppunt gaan voelen. Anderzijds kan zo'n nadeel, met IJsland als knooppunt, ook weer kansen bieden omdat IJsland momenteel plannen heeft om in het noordoosten van IJsland een groot havencomplex te ontwikkelen.

Rol voor de NAVO in het Hoge Noorden

Onder artikel 5 van het NAVO handvest zal de NAVO haar primaire plicht tot collectieve bescherming van het territorium van haar leden moeten uitvoeren. Een rol voor de NAVO in het Hoge Noorden is overigens niet helemaal nieuw, want de *Air Policing* missie in het luchtruim van de Baltische staten en IJsland wordt reeds jaren uitgevoerd. Daarnaast is er ook al enige samenwerking met partners als Zweden en Finland, en er bestaat ook al samenwerking met Rusland.

Er zijn ook geluiden dat NAVO's betrokkenheid in het Hoge Noorden juist mogelijke 'concurrenten' aantrekt. Maar dit is in tegenpraak met de realiteit, want die mogelijke 'concurrenten', zoals China, India, Rusland, Japan en ga zo maar door, zijn al druk bezig met het veiligstellen van hun positie in het Hoge Noorden, zonder dat de NAVO erbij betrokken is.

De nieuwe ontwikkelingen in het Hoge Noorden betekenen voor de NAVO, en specifiek voor JFCBS met haar verantwoordelijkheid in het kader van Regional Focus voor de Noord-Atlantische en Noord-Europese regio, dat het noodzakelijk is om comprehensive situational awareness en goede relaties op te bouwen met de landen in dit gebied. Hiervoor intensiveert SHAPE de contacten op het niveau van de ministeries van Defensie en JFCBS op operationeel niveau met de noordelijke NAVO-landen en -partners.

De eerste doelstelling van het opbouwen van situational awareness voor de NAVO-commandolijn is dat de politieke en militaire leiding van de NAVO niet wordt verrast. Zo kan de NAVO-commandolijn tijdig goed gefundeerde besluiten nemen of adviezen kan geven als er in het

Hoge Noorden echte dreigingen, uitdagingen of andere zorgen ontstaan.

Toch is de opbouw van situational awareness slechts een eerste stap. Op langere termijn is dit niet voldoende. Het belang van het Hoge Noorden vergt een actievere aanpak van de NAVO. Dit was bijvoorbeeld het afgelopen jaar (pijnlijk) zichtbaar tijdens een grote conferentie over het Hoge Noorden in Tromsø, waaraan ruim driehonderd landen en organisaties deelnamen, en de NAVO slechts 'toevallig' was vertegenwoordigd door een geïnteresseerde politiek adviseur van JFCBS.

Een actievere NAVO-rol is van groot belang voor een goede balans in deze regio en daarmee voor de veiligheid van onze noordelijke bondgenoten en partners. Het gaat hierbij niet alleen om collectieve verdediging als iets echt fout dreigt te lopen, maar vooral om een mogelijke crisis te voorkomen door elkaar als NAVO-landen (samen met eventuele partners) proactief en preventief te steunen in lastige discussies met bijvoorbeeld Rusland of andere landen die proberen hun belangen in deze regio veilig te stellen.

Deze primaire taak van de NAVO, waarbij het politiek-strategische NAVO-hoofdkwartier in Brussel een platform voor politiek overleg vormt ter voorkoming van conflicten, lijkt onder meer door het uitvoeren van grote missies op de Balkan en in Afghanistan behoorlijk naar de achtergrond gedrongen.

Ook in het Hoge Noorden kan de politiek-strategische invloed van de NAVO als bondgenootschappelijk blok en platform voor disputen met sommige niet-leden die bepaalde ambities hebben, helpen om een discussie in balans te houden.

Ook is een mogelijke politieke betrokkenheid van de NAVO bij de Arctic Council van belang. Bijna de helft van de NAVO-landen is individueel al bij deze regio betrokken, onder meer als lid of observer bij de Arctic Council.

Naast de al ten dele in gang gezette intensivering via de reeds bestaande organisaties en

hoofdkwartieren wordt er op hoog internationaal niveau en nationaal niveau ook gesproken over andere opties, zoals een:

- *Comprehensive High North Policy Framework*,³ met een mogelijk actievere rol voor de NAVO, via haar trans-Atlantische relaties, waarbij ook via de *NATO-RUSSIA Council* met Rusland kan worden overlegd of samengewerkt, of een
- *European High North Policy Framework*,⁴ waarbij de Europese landen tot een Arctische (EU-) samenwerking op het gebied van veiligheid kunnen komen.

Reeds in 2009 gaf de toenmalig secretaris-generaal van de NAVO, Jaap de Hoop Scheffer, tijdens zijn toespraak in IJsland aan dat er moest worden gewerkt aan een soort High North Policy Framework met als mogelijke taken:

- platform voor communicatie en consultatie voor NAVO-leden en partnerlanden;
- overleg en intensievere samenwerking via de *NATO-RUSSIA Council*;
- *Search and Rescue* (SAR);
- rampenbestrijding;
- energieveiligheid.

Naast deze mogelijke taken wordt er momenteel ook gesproken over nog meer samenwerkingsmogelijkheden op gebieden als training en oefeningen, satelliet- en andere communicatie, logistiek en cartografie, en veiligheid voor schepen door de *International Maritime Organisation* (IMO). Overigens is de secretaris-generaal van de IMO, Koji Sekimizu, in augustus 2013 al via de Noordoost-passage op 'verkenning' geweest.

Hoewel er in de media en in de meeste hoofdsteden nog weinig te vernemen is van een mogelijk *Comprehensive High North Policy Framework*, lijken Noorwegen en Denemarken een groot voorvechter te zijn van zo'n NAVO-brede samenwerking.

Mocht een NAVO-brede organisatie nog te ambitieus zijn, dan kan een Europese variant, zoals de *European High North Policy Framework* een alternatief zijn. Daarbij is het denkbaar dat de Verenigde Staten en Canada kunnen samenwerken (ook met andere landen) onder de paraplu van *US Northern Command* (NORTHCOM). Voor de Europese NAVO-landen zou dan een Europese samenwerking kunnen worden opgebouwd, eventueel in nauwe samenwerking met *US European Command* (EUCOM) en mogelijk ook met de EU.

Heel veel tijd om na te denken over een samenwerkingsvorm resteert er niet, want het poolijs smelt in rap tempo en de veranderingen zullen zich niet beperken tot de zes of acht landen van het Hoge Noorden. De implicaties van het smeltende ijs zullen wereldwijd effecten hebben en zeker ook van invloed zijn op de veiligheid en defensie van de achten-twintig NAVO-landen.

Ten slotte

Samenvattend is mijn conclusie dat de NAVO, gezien alle ontwikkelingen, ook in het Hoge Noorden haar verantwoordelijkheid moet nemen. Met de voorbereidingen hiervan in het kader van de veiligheid door het opbouwen van situational awareness is men al gestart.

Besluitvorming over een mogelijk volgende stap naar de optie *Comprehensive High North Policy Framework* of de optie *European High North Policy Framework* zal hopelijk op niet al te lange termijn plaatsvinden in de NAVO-hoofdsteden. ■

3 NATO Defence College Researchpaper, Nr. 94 juli 2013.

4 NATO Defence College Researchpaper, Nr. 94 juli 2013.

Reclame

Linda Polman

Een advertentie uit 1918 voor de scheermesjes van Gillette werd geïllustreerd met een tekening van zelfverzekerd glimlachende militairen met vierkante, gladgeschoren kaken. Ze stonden model voor de 'millions of big strong-limbed supermen who are fighting to save Freedom from the attacks of an arrogant enemy'. Ze stelden 'clean fighters' voor, 'clean of face, clean of action, clean-minded, fighting for clean ideals, to make the world a cleaner place in which to live'. Gebruik Gillette en die betere wereld kwam dichterbij, zei de fabrikant. Zeker in de beginjaren van de Eerste Wereldoorlog was het, om met Churchill te spreken, 'business as usual' en voor sommige producten veel meer dan dat. Dankzij een succesvolle marketingcampagne was de Britse sigarettenproductie bijvoorbeeld tegen 1915 al verdubbeld. Sigaretten zouden op militairen een kalmerende invloed hebben, behalve als het er in kogelregens op aankwam. Dan verhoogde een sigaretje de alertheid juist. In de VS liet generaal Pershing, de opperbevelhebber van de Amerikaanse strijdkrachten in Europa, het Pentagon de volledige productie van Bull Durham sigaretten opkopen ten behoeve van de troepen. Hij was er door de reclame van overtuigd dat sigaretten ten minste zo noodzakelijk waren als kogels om de oorlog te winnen. 'When our boys light up, the Huns light out' (als onze jongens er eentje opsteken, zetten de Hunnen het op een lopen'), adverteerde het bedrijf. Ondertussen staken de 'Hunnen' er nog maar eens eentje op van hun eigen merk: 'Unseren Helden in Osten und Westen, Halpaus Cigaretten sind doch die besten!' Uit het recent verschenen boek *Kassa! Kassa! Reclame in de Eerste Wereldoorlog* wordt duidelijk dat de Eerste Wereldoorlog een beetje het equivalent was van wat nu de Elfstedentocht of het WK-voetbal is: de samenleving raakte in een roes en bedrijven haastten zich om hun producten met het evenement te associëren. Zoals Unox de Elfstedentocht kaapte en Albert Heijn met z'n wuppies het WK, was het toen Kwatta dat zich in de strijd stortte en in Britse en Franse kranten

zijn chocolade aanpreef als 'de beste vrede-stichter'. Thuisfronten werden in reclamecampagnes aangemoedigd om hun geliefden aan het front draagbare platenspelers van Decca te sturen ('een onmisbaar attribuut om de moraal in de loopgraven hoog te houden') extra kledij (vooral regenjassen), pilletjes tegen frontkwalen (Vasenol 'Puder Gegen Feuchte Kalte Füße'), gasmaskers van het merk Boots, die 'wetenschappelijke bescherming tegen Duitse gruweldaden' boden en vulpennen om de correspondentie op gang te houden. Aan Britse families die aan vakantie toe waren werd het eiland Madeira aanbevolen, 'a haven of rest in war time where sympathies are entirely pro-British'. Het merk OXO kwam in WO I dicht in de buurt van wat we 'hoofdsponsorschap' zouden kunnen noemen. Paginagroot waren de advertenties waarin de runderbouillonblokjes werden bejubeld door militairen vanuit hun loopgraven ('OXO voorkwam dat we bevroren!') en vanaf torpedootjagers op 's werelds eindeloze donkere oceanen ('in OXO vonden we troost'). Met de huidige stand van zaken zouden marketing boys (in elk geval westerse) het wel uit hun hoofd laten om merken met de oorlog in Afghanistan te associëren. Maar stel dat ergens een glorieuze oorlogsoverwinning te verwachten is, en je bent Instagram, en gezinsleden van strijdende soldaten gebruiken jouw sociale netwerk massaal om hun geliefden een gevoel van verbondenheid met het thuisfront te geven? Dan toeter je dat toch zo luid mogelijk rond in reclameblokken? In de oorlog in Libanon durfden westerse reclamemakers het al wel. Langs wegen vol kraters en op stukgeschoten muren verschenen advertenties voor Volkswagen met de slogan 'Small But Tough' eronder. Het is marketing volgens het boekje: haak aan bij wat de samenleving bezighoudt. De tijd dat Coca-Cola een vluchtelingenkamp langs de grens met Syrië 'adopteert' gaan u en ik nog meemaken. Zien we opeens parasolletjes met 'Things Go Better With Coke' tussen de tenten. ■

Man on the moon

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

Het valt me ditmaal moeilijk om een column te schrijven. De laatste ronde bezuinigingen voelt aan als een nekslag. Een gewoon stukje schrijven lijkt haast een beetje misplaatst. De tijden zijn bar en veel collega's moeten een buitengewoon zure boodschap ontvangen. De bezuinigingen en de daaraan gekoppelde veranderingen worden weliswaar in snel-treinvaart doorgevoerd, maar de gevolgen ervan zullen nog jaren in de organisatie doorwerken voordat deze in de volle omvang zijn opgevangen en verwerkt. Deze column draag ik dan ook op aan de collega's die noodgedwongen moeten worden ontslagen. Zij zullen zich ongetwijfeld afvragen 'waar heb ik het voor gedaan?', 'was 't het waard?'. Een korte beschouwing van het waarom en het waartoe van bezuinigingen die zulke fundamentele gevolgen hebben voor de organisatie en de mensen in de krijgsmacht.

Defensie overbodig?

Op het eerste gezicht lijkt het erop dat Defensie zichzelf met het nodige succes overbodig aan het maken is. Nederland heeft steeds minder 'over' voor defensie, want klaarblijkelijk leven we in een zo veilige tijd dat een professioneel opgetuigde defensieorganisatie niet meer noodzakelijk wordt geacht. Dat is op zich goed nieuws voor alle Nederlanders, want alleen in een veilige wereld gedijen vrijheid, mensenrechten, democratie en de rechtsstaat. In de discussie over de bezuinigingen stond de betaalbaarheid van Defensie centraal. Dat is niets nieuws. De betaalbaarheid van Defensie is *altijd* een politiek thema, dat geheel

onafhankelijk van de conjunctuur is. Dat het de laatste jaren prominenter aan de orde was, kwam simpelweg doordat er minder geld te verdelen viel. Ik geloof dat het een Brits staatsman was die ooit zei: nu we minder geld te verdelen hebben, moeten we écht gaan nadenken.

Iedere samenleving moet voor ieder tijdperk vaststellen wat de publieke sector haar waard is, dat wil zeggen: mag kosten. Die discussie over de verdeling van de publieke middelen is daarmee een vast gegeven van alle politieke deliberaties en staat centraal in het politieke discours. Daarmee wordt uiteindelijk bepaald wie we willen zijn. Als land en als samenleving. Met deze bezuinigingen geeft onze democratie dus een belangrijk signaal af. Maar wat wordt bedoeld met een 'betaalbare' defensie? Is het de totale hoeveelheid geld die Defensie mag kosten of betekent het de prijs/kwaliteit-verhouding? Gegeven de taakstellende bezuinigingen is duidelijk dat betaalbaarheid in de eerste plaats betekent de (absolute) hoeveelheid geld die Nederland bereid is uit te geven aan defensie. Het vaststellen van de prijs/kwaliteit-verhouding van Defensie is lastiger. Het streven is uiteraard om zoveel mogelijk defensie voor de euro te realiseren, maar een zuivere benchmark is moeilijk te vinden. Het is daarmee lastig vast te stellen hoe goed Nederland het doet qua prijs/kwaliteitstelling. Een impliciete boodschap van de bezuinigingen zou kunnen zijn dat in onze samenleving het gevoel leeft dat de prijs/kwaliteitverhouding beter kan, dat Defensie bijvoorbeeld teveel overhead heeft of dat de efficiency beter kan. Ik gebruik 'gevoel' hier bewust, want het hoeft zeker geen met cijfers onderbouwde positie te zijn: het is typisch een onderbuikgevoel – maar wel met

* Op deze plaats vindt u afwisselend een bijdrage van Frans Matser en luitenant-kolonel der Mariniers Marcus Houben.

harde politieke consequenties. Een cijfermatige onderbouwing of een Europese benchmark voor de prijs/kwaliteit van Defensie zouden overigens niet alleen toegevoegde waarde hebben voor het politieke debat, maar ook voor de defensieleiding, want het is een belangrijk kengetal om de organisatie op aan te sturen. De vraag is echter of Defensie na de bezuinigingen in deze zin betaalbaarder wordt, of de bezuinigingen een positief effect hebben op de prijs/kwaliteitverhouding.

Een slechte pers?

In nogal wat commentaren naar aanleiding van de bezuinigingen wordt een slechte pers of het onbegrip binnen de Nederlandse samenleving genoemd als een van de oorzaken waarom Defensie zo zou zijn geslactofferd. Eén van mijn leermeesters, Samuel Huntington, heeft in het begin van zijn carrière gediend als adviseur van de chef van de Amerikaanse marine. Hij hield zijn chef in 1957 voor: ‘what function do you perform which obligates society to assume responsibility for your maintenance?’ Dat tijdloze advies geldt natuurlijk niet alleen voor de marine, maar voor alle defensie-onderdelen en bij uitbreiding voor de gehele publieke sector. Als de samenleving het belang van defensie niet onderkent, of de functie van defensie niet begrijpt, dan mag je niet verwachten dat die samenleving ook bereid is te betalen voor het onderhoud van defensie. Huntington gaat verder: ‘the resources which a service is able to obtain in a democratic society are a function of the public support of that service’. Defensie is dus de eerste aangewezen partij die verantwoordelijk is om de Nederlandse bevolking het belang van defensie te laten inzien. Slaagt Defensie daar niet in, dan kan zij dat alleen zichzelf verwijten.

Een nieuwe noodzakelijkheid

Nogal wat commentatoren hebben de bezuinigingen als visieloos weggezet. De kaasschaaf is wederom gebruikt en dat is doorgaans geen goede indicator voor een onderliggende visie. De bezuinigingen maken zo’n indruk door de crisisachtige sfeer die ze tot gevolg hebben. En die treffen we niet alleen aan in Nederland, maar in heel Europa. De tekenen aan de wand

zijn overduidelijk, niet alleen voor de Nederlandse krijgsmacht, maar voor de gehele categorie West-Europese krijgsmachten: een fundamentele herbezinning op de grondslagen waarop Defensie is gegrondvest, is noodzakelijk. Dat is wat er aan zit te komen en dat creëert de crisis.

Het is een gegeven dat een crisis de politieke noodzakelijkheid genereert om te (kunnen) veranderen. Ook Europa heeft zich ontwikkeld van crisis tot crisis, want iedere crisis legde een bepaalde noodzakelijkheid bloot. Onze tijd, waarin we noodgedwongen afscheid moeten nemen van collega’s, is daarmee ook een tijd waarin een nieuwe noodzakelijkheid zich aandient. Het is een tijd van nieuwe vergezichten die, vanwege dat gevoel van politieke noodzakelijkheid, ook een reële kans maken te worden gerealiseerd.

Defensie heeft nu een toekomstvisie nodig die inspireert, die niet alleen aanzet tot nieuw denken, maar ook tot durven loslaten. Bij *out of the box*-denken hoort ook tegen de baas durven zeggen wat hij of zij eigenlijk niet wil horen. Defensie heeft, wat ik zal noemen, een *man on the moon*-moment nodig. Een groot idee waarvoor mensen warm lopen en waar zij gezamenlijk de schouders onder willen zetten. Toen John F. Kennedy in 1961 de natie toesprak zei hij: ‘no one can predict with certainty what the ultimate meaning will be of mastery of space’ gevolgd door ‘I believe we should go to the Moon’. Die zin bracht een natie in vervoering en leidde tot één van de meest opwindende tijdperken in de Amerikaanse geschiedenis.

Natuurlijk is de Nederlandse defensie van een andere orde dan het Amerikaanse ruimtevaartprogramma. Maar de omstandigheid dat de huidige crisis niet alleen de Nederlandse krijgsmacht treft, maar ook alle andere Europese krijgsmachten, kan ongekende kansen bieden om de internationale inbedding van de krijgsmacht, alsmede de betaalbaarheid ervan, op een geheel nieuwe leest te schoeien. ■

Schrijftalent gezocht!

In deze *Militaire Spectator* is plaats gemaakt voor twee gastcolumns. M. Igel gaat in op asymmetrische oorlogvoering, terwijl P. Glas de inzet van de landmacht bij de bestrijding van het hoogwater in Duitsland belicht. De redactie van de *Militaire Spectator* daagt ook andere lezers uit om een gastcolumn te schrijven. Het thema is vrij, maar moet passen binnen de formule van het tijdschrift.

De boodschap moet relevant zijn voor de lezers. Het moet gaan om een gefundeerde eigen mening, om een logisch opgebouwd betoog en de feiten moeten kloppen en verifieerbaar zijn. Een bijdrage mag maximaal duizend woorden tellen. U kunt uw gastcolumn sturen naar de bureauredactie (zie colofon). De redactie wacht uw bijdrage met belangstelling af.

De hoofdredacteur

Wat nu met de asymmetrische oorlogvoering?

M. Igel

Je ziet het gebeuren op de tv en je leest het in de krant. In het kader van de *War on Terror* leidde de operatie *Enduring Freedom* in 2001 in korte tijd tot de val van de Taliban. Zonder de inzet van grote formaties westerse grondtroepen kwam dit succes tot stand door het gebruik van *airpower* ter ondersteuning van lokale strijdgroepen. Wat we zagen in de tien jaar daarna was een langdurige en kostbare inzet van mensen en middelen in een poging de 'vrede' te winnen. Moegestreden vertrekt nu de ene na de andere deelnemer, zijn wonden likkend, terug naar huis. Wat daarna vermoedelijk zal gaan gebeuren begint zich af te tekenen: de Taliban, die zijn tijd heeft afgewacht, keert terug en ruimt de ontwikkelingsresten stukje bij beetje op. En alles is weer min of meer bij het oude. Dit scenario wordt de asymmetrische oorlog genoemd en de vraag is nu waarom het zo vaak mis gaat met onze goed bedoelde inspanningen, hoe oppermachtig we ook lijken te zijn.

Het interventiedoel

Het is een aanvaard beginsel dat de politieke doelstelling de uitgangspunten vaststelt van een te voeren krijg. In het editoriaal van de *Militaire Spectator* van mei 2013 staat in dat verband dat tegenwoordig het politieke einddoel niet meer het behalen van de beslissende strategische overwinning is.¹ Gewin of macht, in het verleden meestal de drijfveer om een oorlog te willen winnen, zijn inderdaad verbannen uit het denken van hedendaagse democratische staten. Daarvoor in de plaats is het streven naar veiligheid en een betere wereld gekomen. Onder een betere wereld is dan te verstaan het brengen van democratie en mensenrechten. Het opleggen van een bepaalde religie of ideologie kan natuurlijk ook worden opgevat als een van oudsher beproefde manier om de wereld te verbeteren, maar hier beschouwen we dat niet als zodanig. Het in het voorgaande gemaakte onderscheid in doelstellingen wordt ondersteund door passages uit het artikel 'De zwakte van getalsterkte' in de *Militaire Spectator* van december 2011.² Beperken we ons tot het Afghaanse voorbeeld, dan zien we dat het streven naar veiligheid dat leidde tot het verdrijven van de Taliban, werd

¹ Zie: 'De hoofdredacteur', in: *Militaire Spectator* 182 (2013) (5) 218-219.

² E.A. Claessen, 'De zwakte van getalsterkte. De relaties tussen het aantal in te zetten militairen, democratische besluitvorming en de media', in: *Militaire Spectator* 180 (2011) (12) 539.

gevolgd door pogingen om een betere samenleving te scheppen met burgerrechten naar westers model. Op deze wijze zijn we al eerder terechtgekomen in een situatie die we de 'asymmetrische oorlogstoestand' hebben genoemd. Hoe groter het cultuurverschil is met het gebied waar we ingrijpen om de burgerrechten te brengen, hoe groter de kans is om, ondanks de *hearts and minds*-benadering, te stranden in een asymmetrisch moeras. De kans daarop is des te groter omdat niet-statelijke actoren zich bij voorkeur ontplooiën in achtergebleven *failed states*.

Mogelijkheden

In de *Militaire Spectator* kom ik in veel artikelen alinea's tegen die, met elkaar in verband gebracht, in de richting van opmerkelijke mogelijkheden wijzen op het gebied van de asymmetrische oorlogvoering. Het valt niet te ontkennen dat de 'subversieve strijder' in het voordeel is. Hij is thuis in zijn cultuur, hij is onzichtbaar en weet waar je bent en wat je doet. Hij hoeft zich niet méér in te spannen dan je zo nu en dan enige verliezen toe te brengen. Hij heeft geen haast, want de tijd werkt in het nadeel van de mogendheid die met een grote troepenmacht burgerrechten komt brengen. De media volgen de gang van zaken en registreren de verliezen. Uiteindelijk eist de publieke opinie resultaten die de kosten wettigen. Eigen huis en haard staan immers niet op het spel. De factoren tijd en aandacht blijken doorslaggevend te zijn in dit scenario. Het eerder genoemde artikel over de zwakte van getalsterkte ondersteunt deze zienswijze door op bladzijde 539-543 te benadrukken dat het in onze tijd meestal om 'kleine oorlogen' gaat: alleen degenen die zich in het conflictgebied bevinden ondervinden de gevolgen aan den lijve. Bij het thuisfront zal het verschil tussen succes en falen met de tijd geleidelijk vervagen en gaat het electoraat de kans op een overwinning lager inschatten naarmate het conflict langer duurt. Het verschuiven van de publieke opinie wordt belangrijker dan het verloop van de strijd. Een competente tegenstander kan de hiervoor beschreven dynamiek uitbuiten door het conflict eindeloos te rekken. Hij heeft geen militaire overwinning nodig

om een westerse tegenstander tot een terugtocht te dwingen.

Maar waarom zouden we die, voor ons zo ongunstig uitpakkende, asymmetrie niet omkeren?

Dan worden wij de onzichtbare strijdmacht die onverwacht toeslaat waar het hard aankomt.

Dat vergt geen kostbare troepenmacht.

De eigen verliezen zijn gering en op ons gemak kunnen we de subversieve elementen één voor één elimineren. Niet indrukwekkend. Publieke belangstelling voor de krijgsv verrichtingen is er dan ook nauwelijks meer en dus ook niet bij de media. Ongetwijfeld een simpele gedachtegang, maar toch. De uitschakeling van Osama Bin Laden toont de mogelijkheden van dit optreden aan. Het moet gezegd worden, deze wijze van oorlogvoeren wordt alleen nog maar ingegeven door veiligheidsoverwegingen.

Het streven naar een betere wereld is niet meer aan de orde, maar dat streven bleek toch al niet zo succesvol te zijn. In het artikel over de zwakte van getalsterkte wordt op bladzijde 543 in deze zin gesproken over de low profile-operatie als oplossing van het asymmetrische dilemma, omdat dit type van inzet onbeperkt kan worden volgehouden zolang pers en electoraat geen belangstelling hebben.

De sleutel tot het behoud van politieke vastberadenheid ligt er dus in zo weinig mogelijke aandacht op de militaire inzet te vestigen.

De middelen

Indien bij een gewapend conflict de politieke wens slechts bestaat uit het zekerstellen van de eigen veiligheid, dan moet het optreden dus worden beperkt tot 'asymmetrisch' optreden.

Men is dan geneigd allereerst te denken aan het uitschakelen van broeinesten van terrorisme door overvallen met speciale eenheden. Dat een op deze wijze uitgevoerde operatie succes kan hebben, bewijst het voorbeeld 'Bin Laden'.

Het op deze wijze uitschakelen van de tegenstander op een wereldwijd strijdtoneel zal echter niet altijd mogelijk zijn. Bovendien dient men over buitengewoon nauwkeurige en tijdige inlichtingen over de vijand te beschikken, waarbij 'zien zonder gezien te worden' een absolute voorwaarde is. Welke middelen staan ons daarvoor ter beschikking? In het artikel 'Contouren van conflict in de 21ste eeuw' geven

T. Sweijs en S. de Spiegeleire antwoord op deze vraag.³ Zij stellen dat in de toekomst de *drone* (UAV) niet alleen door miniaturisering veel kleiner wordt, maar ook in staat zal zijn om langere missies te vliegen en volledig autonoom te opereren. Daardoor zal het mogelijk zijn om onopgemerkt doelwitten in alle weercondities dag en nacht te volgen en zodoende netwerken en het *pattern of life* van tegenstanders te onthullen. Prof. dr. De Graaff sluit zich hierbij aan door in zijn artikel 'Waar is de onzichtbare vijand?' te stellen dat de technologische ontwikkeling van drones het mogelijk zal maken de tegenstander onzichtbaar te observeren en uit te schakelen.⁴ Het is daardoor volgens hem ook al mogelijk om vanuit de leunstoel gevechtshandelingen aan de andere kant van de wereld uit te voeren.

De moraal

Allereerst is daar de Cheney-doctrine over het beantwoorden van dreigingen. In algemene zin luidt die: 'prevention based upon suspicion' en 'absolute proof cannot be a precondition for action'. De *pre-emptive strike* die daar uit voortkomt is echter een middel gebleken dat niet altijd door iedereen wordt toegejuicht.

Inzake oorlogsrecht bij UAV-operaties gaat de discussie hoofdzakelijk over de juridische positie als combattant van UAV-piloten en over de legitimiteit van *targeted killing*. Dit dilemma wordt verduidelijkt door het gebruik door de VS van UAV's om leiders van al-Qaida en de Taliban, die zich in Pakistan verbergen, uit te schakelen zonder met dat land in oorlog te zijn.

Terzijde kan nog worden opgemerkt dat, getuige wat zich de laatste tijd aldaar afspeelt, de VS al bezig lijken te zijn de asymmetrie in de War on Terror te kantelen. Ten overvloede: het voorgaande wil geenszins de noodzaak uitsluiten voorbereid te blijven op wat zich op enig moment, buiten de krijtlijnen van de asymmetrische krijg, kan voordoen. ■

3 T. Sweijs en S. de Spiegeleire, 'Oriëntatie op de toekomst. Contouren van conflict in de 21ste eeuw' in: *Militaire Spectator* 181 (2012) (11) 488, 489.

4 B.G.J. de Graaff, 'Waar is de onzichtbare vijand?' in: *Militaire Spectator* 181 (2012) (1) 16, 17.

MEDEDELING

Artikelen uit de *Militaire Spectator* zijn ook te raadplegen via internet.

De artikelen zijn als pdf-bestanden te vinden op www.kvbk-cultureelerfgoed.nl.

Het digitale archief gaat terug tot 1832, het jaar van de oprichting van het tijdschrift en loopt tot en met 2005.



'Call in the Dutch!'

mr. drs. kol (r) P.C.G. Glas

Met gepaste trots twitterde onze landmacht (@landmacht) over de inzet van 101 Genie-bataljon bij de bestrijding van het hoogwater in Duitsland. De bijgaande foto symboliseerde als geen ander de samenwerking met onze Duitse collega's: schouder aan schouder, zandzakken leggend op de dijk van de Elbe. Ze kwamen van twee kanten en naderden elkaar tot de klus geklaard was. Hoe tastbaar kun je de Duits-Nederlandse samenwerking maken? Ik moest even denken aan de foto van Amerikaanse en Sovjet troepen die elkaar in 1945 ontmoetten, ik meen bij het offensief naar Berlijn, óók aan de oevers van de Elbe. Wat zijn de tijden veranderd...

Een week eerder vroeg 1-CIMIC bataljon mij om als tegenspeler op te treden in een oefening voor actieve reservisten die als specialist mogelijk ingezet zullen worden bij vredesmissies onder VN-vlag. De oefen-case speelde, niet toevallig, in Mali. Mijn rol was die van een corrupte directeur van een drinkwaterbedrijf in de hoofdstad Bamako. Ook wel eens lekker om te doen.

In het dagelijks leven ben ik 24/7 met water bezig. Als watergraaf van het Brabantse waterschap De Dommel en als landelijk voorzitter van de koepelorganisatie, de Unie van Waterschappen. In mijn CV staat óók dat ik reservekolonel ben. Vanaf 1999 bij CLAS als specialist watermanagement en vanaf 2010 in de algemene reserve-pool. Ik ben er trots op als reservist (lichting 82-4) gedurende mijn gehele civiele loopbaan van nu dertig jaar ook een bescheiden bijdrage aan de doelen van de Nederlandse krijgsmacht te hebben kunnen leveren.

Ik permitteer me daarom een uitdaging bij de krijgsmacht en de politieke leiding neer te leggen. Het zou volgens mij een fantastische uit-



daging zijn als we als NL krijgsmacht de ambitie zouden formuleren om in internationaal verband leidend te willen zijn op civiel-technisch gebied bij inzet in vredesmissies én bij noodhulp bij natuurrampen. Dus niet alleen op afroep beschikbaar, maar echt leidend. En dan in het bijzonder bij alles wat te maken heeft met waterbeheer en watersnood.

Hoe Nederlands kun je het maken? Na de watersnood in de VS met de orkaan 'Katrina' in de Mississippi-delta bij New Orleans in 2005, en bij New York en de Oostkust met de orkaan 'Sandy' in 2012 is er een nieuwe uitdrukking gekomen: 'Call in the Dutch'. De Amerikanen beseffen dat wij hen op civiel-technisch en organisatorisch gebied veel te leren hebben.

En dat geldt naar mijn mening elders ook. Dus pleit ik voor een fundamentele keuze van ons land om in internationaal verband onze militaire en civiele kennis en capaciteiten te bundelen en consequent en ruimhartig aan te bieden voor inzet bij vredesmissies en bij watersnood.

Ook internationaal moet het credo worden: 'Call in the Dutch'. Dit zou niet alleen bijdragen aan internationale vrede en veiligheid, maar ook aan ons imago als wateringenieurs en waterbeheerders. Het past bovendien in de doelstellingen van het huidige kabinet om onze kennis van water nadrukkelijk in te zetten in het brede terrein van innovatie, exportbevordering en ontwikkelingssamenwerking. Laten we de militaire dimensie hier expliciet aan toevoegen. Wij leveren voortaan de genie van de wereld. 'Call in the Dutch!' ■

MENINGEN VAN ANDEREN

Met interesse heb ik het artikel ‘Geen einde van zware wapens!’ van kolonel Hagenaars gelezen.¹ Het is een pleidooi voor de herinvoering van zware manoeuvre-eenheden en een reactie op mijn artikel ‘Het einde van zware wapens?’² Inhoudelijk laten beide artikelen zich moeilijk met elkaar vergelijken. Kolonel Hagenaars geeft in zijn artikel een overzicht van de successen uit het verleden. Ook het belang van het tankwapen bij recentere conflicten wordt benadrukt. Ik kan hier inhoudelijk niet echt op reageren, want het is niet mijn expertisegebied. Wel geldt ook hier: resultaten uit het verleden bieden geen garantie voor de toekomst.

In ‘Het einde van zware wapens?’ kijk ik naar die toekomst en constateer ik dat de afnemende beschikbaarheid van ruwe olie, de oplopende kosten van energie en de kwetsbare aanvoerlijnen Defensie dwingen na te denken over andere brandstoffen, technieken, middelen en tactieken om bij expeditionaire inzet de overhand te houden. Die nieuwe middelen zullen naar mijn mening aanmerkelijk lichter moeten worden dan de wapensystemen die ze vervangen.

Toch een paar kleine observaties. Hagenaars stelt dat de wedloop tussen tank en antitankwapen door een nieuwe generatie RPG's een nieuwe ronde is ingegaan. In ‘Het einde van zware wapens?’

constateer ik dat ook, maar met de conclusie dat de tank die wedloop uiteindelijk zal verliezen. Meer bescherming leidt immers bijna altijd tot meer gewicht en meer brandstof. De energieafhankelijkheid wordt daarmee alleen maar groter. Dat is op den duur niet meer op te brengen.

In zijn artikel besteedt Hagenaars veel aandacht aan de succesvolle inzet van tanks door de Israëlische strijdkrachten. Dat kan zijn, maar de Israëlische tanks opereren in Gaza en in Zuid-Libanon op een armlengte afstand van de eigen energie-infrastructuur. Israël is wat dat betreft veel minder kwetsbaar dan de landen die met hun zware wapens ver van huis opereren. Om zijn artikel te onderbouwen verwijst Hagenaars in een voetnoot naar een artikel van Thijs van Velzen in het blad *De Ingenieur* uit 2012. De titel is echter niet ‘De toekomsttank’, zoals hij abusievelijk vermeldt, maar ‘Afslanktank. Gevechtswagens zijn te zwaar’.

KTZ b.d. M.G.M. Hendriks Vettehen

ANTWOORD OP MENINGEN VAN ANDEREN

Ik dank KTZ b.d. Hendriks Vettehen voor zijn reactie op mijn artikel. In de vele, eerdere reacties daarop lag – begrijpelijk – de nadruk op de tank als wapensysteem. Waar het mij juist vooral om gaat is het manoeuvreoptreden, waarvan de tank nog steeds een cruciaal deel uitmaakt. Juist in mijn uitgebreidere beschrijving van de inzet in Gaza en Libanon heb ik niet gefocust op alleen de tank, maar op dat manoeuvreoptreden. Ik ben het overigens eens met het grootste deel van het artikel van Hendriks Vettehen, waarin hij beschrijft hoe de energiebehoefte van tanks en van andere zware middelen een steeds groter probleem is. Maar in en na de paragraaf ‘Mobiliteit zonder zware bepantsering’ doet hij voorstellen, bijvoorbeeld over de e-motorbike, waaruit naar mijn mening toch blijkt dat hij buiten zijn expertisegebied is getreden. Ik ben er dan ook niet van overtuigd dat de tank de wedloop met de RPG uiteindelijk zal verliezen. Er zijn in de militaire geschiedenis maar weinig wapensystemen te vinden die de *silver bullet* bleken te zijn en op zichzelf de doorslag gaven op het gevechtsveld (en dat geldt ook voor de tank). Het gaat om de manier waarop de diverse functies met

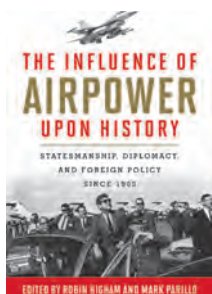
elkaar samenwerken en elkaar versterken, wat de tegenstander ook weer een reeks van opties geeft voor een antwoord.

Volgens Hendriks Vettehen is het onontkoombaar dat voertuigen steeds zwaarder worden. Ik verwacht daarentegen dat ontwikkelingen die ook genoemd worden in het artikel uit *De Ingenieur* – waarvan de titel inderdaad ‘Afslanktank’ is – zullen leiden tot lager gewicht. Nieuwe technieken en materialen op het gebied van bijvoorbeeld aandrijfsystemen en bepantsering hebben daarvoor potentieel. Maar dit is een ontwikkeling voor de lange(re) termijn, terwijl Nederlandse (landmacht)eenheden nu, door het eenzijdig en zonder internationale afspraken wegbezuinigen van de tanks én een belangrijk deel van de antitankwapens, niet meer in staat zijn tot het volledig uitvoeren van het manoeuvreoptreden. Met alle risico's van dien.

Kol. P.J.T.M. Hagenaars

1 P.J.T.M. Hagenaars, ‘Geen einde van zware wapens! Terug naar het manoeuvreoptreden voor de landmacht’ in: *Militaire Spectator* 182 (2013) (7/8) 324-335.

2 M.G.M. Hendriks Vettehen, ‘Het einde van zware wapens? Afnemende energiezekerheid gaat het krijgsbedrijf veranderen’ in: *Militaire Spectator* 182 (2013) (2) 74-86.



The Influence of Airpower upon History

Statemanship, Diplomacy and Foreign Policy since 1903
Robin Higham en Mark Parillo (red.)
Lexington (University Press of Kentucky) 2013
296 blz.
ISBN 9780813136745
€ 30,-

In het jaar dat we spreken over honderd jaar militaire luchtvaart, is het niet verwonderlijk dat er een boek verschijnt dat een beeld probeert te schetsen hoe de militaire luchtvaart in diverse landen met diverse culturen een plaats heeft gekregen in het arsenaal van militaire machtsmiddelen van de staat. De titel *The Influence of Airpower upon History* is ongetwijfeld geïnspireerd door Alfred Thayer Mahans *The Influence of Seapower upon History* uit 1889. Mark Parillo, een van de redacteuren, geeft zelf de hint dat theoretici proberen airpower te vergelijken met seapower. Beide bewegen zich in een medium (water en atmosfeer) waarvan in het beste geval slechts een beperkte zeggenschap en heerschappij kan worden geclaimd. Zee- en luchtvaart zijn immers onmogelijk fysiek bezet te houden.

The Influence of Airpower upon History geeft de lezer in negen essays een beeld hoe politieke leiders, maar ook organisaties die hebben geprobeerd regeringen omver te werpen, de voorbije eeuw gezocht hebben naar de beste manier om airpower in te zetten als militair machtsmiddel. De samenstellers Higham en Parillo geven met de keuze van de onderwerpen inzicht

hoe staatslieden in een aanzienlijk aantal landen hebben geprobeerd het potentieel van airpower te begrijpen en uit te buiten. Uiteraard is het geen aaneenschakeling van succesverhalen. Het boek neemt de lezer niet chronologisch mee door een eeuw militaire luchtvaart, maar is thematisch opgezet met essaytitels als 'States and Strategic Airpower. Continuity and Change, 1906-1939', en 'Chinese Statesmen and the use of Airpower'.

Zoeken naar de rol van airpower
De essays zijn voornamelijk geschreven door historici met een gedegen kennis van het krijgsgedrijf. Niet alleen de Amerikaanse visie wordt gepresenteerd, maar juist ook de Europese strijd in het Interbellum en de visies uit Latijns Amerika, de voormalige Sovjet-Unie en China komen aan bod. Het is mogelijk controversieel om te stellen, maar veel militaire analisten zijn van oordeel dat de Eerste Wereldoorlog te vroeg werd beëindigd. Niet omdat de oorlog voort moest duren, maar meer omdat de ontwikkeling van de militaire luchtvaart op een cruciaal moment werd onderbroken. Militaire leiders waren nog niet in staat om te beseffen wat de rol van airpower zou kunnen zijn. In de

Eerste Wereldoorlog droomden staatshoofden en militaire leiders van de mogelijkheid om strategische bombardementen uit te kunnen voeren op industriële centra en hoofdsteden van de tegenstander, zoals de theoreticus Douhet dat later in zijn *Command of the Air* beschreef. Zowel de Duitsers als de Fransen zagen de mogelijkheden van de strategische bombardementen, maar lieten de hoop varen toen duidelijk werd dat de industrie niet kon leveren wat nodig was voor deze onderneming. De zoektocht naar een zinvolle strategische inzet van het luchtwapen ging ook vergezeld van een debat over de morele aspecten van deze benadering.

Strategisch optreden

Diverse Europese landen hielden zich in het Interbellum bezig met de plaats die de militaire luchtvaart moest hebben in het palet van militaire opties. Zowel de Duitsers, Britten als de Fransen zagen een rol voor een strategische luchtmacht, echter om verschillende redenen. De Britten vonden de aanval op het thuisland van een tegenstander een zeer effectieve vorm van verdediging, terwijl de Franse luchtvaartadepten probeerden duidelijk te maken dat de strategische mogelijkheden de luchtmacht juist onderscheidden van de andere krijgsmachtdelen. Omdat de Franse legerleiding een grote weerstand had tegen het nieuwe wapen, probeerde Frankrijk zijn heil en kracht te halen uit het aangaan en nastreven van allianties, die uiteindelijk weinig waard bleken te zijn. Duitsland zag de inzet van strategische bommenwerpers vooral als een ondersteuning voor het optreden van landmacht en marine.

De Duitsers, zo schrijft Richard Muller, draaiden de rest van de wereld een loer door in eerste instantie de private luchtvaart enorm te promoten, waardoor er veel vliegclubs werden opgericht die zorgden voor een groot aantal potentiële militaire vliegers. Het Verdrag van Versailles, dat Duitsland diende te accepteren na de beëindiging van de Eerste Wereldoorlog, verbood het land zelfs een militaire luchtvaart-capaciteit te hebben. Later zei onder meer Charles Lindbergh dat Duitsland 'once more a world power in the air' was. Die opmerking was vooral gestoeld op de vaststelling dat de Duitse vliegtuig-industrie in staat bleek technologisch bijzonder hoogwaardige toestellen te ontwikkelen. Naarmate Hitler meer invloed begon te krijgen werd ook hij onderwezen in het potentieel van airpower: zo bewerkstelligde hij de *Anschluss* met Oostenrijk met een nadrukkelijke dreiging van de inzet van bommenwerpers. Eén van de grote valkuilen van nazi-Duitsland en zijn airpower bleek Hitlers obsessie om vooral te kunnen pronken. Aantallen vliegtuigen, niet de capaciteiten, waren leidend bij wat de tegenstanders en de Duitsers zelf te zien kregen. Veel vliegtuigen werden, door ze snel van andere markeringen te voorzien, dubbel of zelfs driedubbel geteld.

De Sovjet-Unie

De Sovjet-Unie volgde de airpower-ontwikkelingen in West-Europa met matige interesse. De noodzaak voor strategische bommenwerpers werd totaal niet gezien en Moskou wilde hooguit focussen op verkenning en luchtverdediging. De vaststelling dat

Franco en Hitler niet in staat bleken Madrid te bombarderen en dat het bombardement op Guernica niet het verwachte effect had, leidde bij Stalin tot een nog verder afnemende interesse voor de strategische inzet van airpower. Hij liet de strategische bombardementen op Duitsland graag over aan de geallieerden. Aan het einde van de Tweede Wereldoorlog en met de wetenschap dat de Amerikanen in staat waren nucleaire wapens met hun strategische bommenwerpers af te werpen, kwam de aandacht voor de strategische bommenwerper snel terug. Stalin zag nu de noodzaak om een antwoord te hebben op de Amerikaanse hegemonie op het gebied van strategische nucleaire luchtaanvallen. Deze aanpak paste uitstekend in het van de Amerikanen gekopieerde systeem van de strategische triade, een combinatie van kernraketten gelanceerd vanaf land (ICBM's), onderzeeërs (SLBM's) en bommenwerpers.

Voorbeelden uit de VS en andere landen

Tot de Tweede Wereldoorlog bleek ook de Amerikaanse industrie de dromen van de luchtvaartpioniers nog niet te kunnen realiseren. Amerika voelde zich niet bedreigd, had een sterke marine en lag op grote afstand van potentiële vijanden. De gebeurtenissen in Noord-Europa, waar airpower de Britse marine verdreef, en de Japanse aanval op Pearl Harbor brachten een radicale wijziging in het Amerikaanse denken over airpower teweeg. Door deze herijking konden de Amerikanen zich snel aanpassen aan de nieuwe situatie. De verdediging van Corridor in de Filippijnen kon dan

worden overgelaten aan de luchtmacht. In het theater van Zuid-Oost Azië werd snel veel belang gehecht aan de inzet van airpower. Deze benadering zorgde er voor dat een deel van de *Pacific Fleet* vrijgemaakt kon worden voor operaties in de Atlantische Oceaan. Door de mogelijkheden strategische effecten te bereiken werd de inzet van airpower steeds meer gezien als een *deterrent*, een afschrikmiddel. Dit blijkt onder meer uit de beslissing van president Truman om *super carriers* af te bestellen en in plaats daarvan juist meer geld te steken in de ontwikkeling van de B-36 bommenwerper, die in staat was diep in de Sovjet-Unie doelen aan te vallen met nucleaire wapens. Kort na de Tweede Wereldoorlog bleek de inzet van vliegtuigen om de Sovjet-blokkade van Berlijn te omzeilen een staaltje van de Amerikanen, Fransen en Britten dat uniek te noemen is in de geschiedenis van de militaire luchtvaart.

Opmerkelijk is de ontwikkeling van airpower in de Midden- en Zuid-Amerikaanse landen. Veel afgedankte Amerikaanse vliegtuigen vonden hun weg naar een groot aantal landen in dat gebied. Veel Zuid-Amerikaanse landen zagen het jachtvliegtuig en de bommenwerper als een prima vervanger voor het peperdure slagschip als belangrijkste instrument voor de bewaking van de kust. Op een continent waar niet alle regeringen even stabiel waren, blijkt dat de steun van de CIA met allerlei vliegtuigen aan rebellen regelmatig het verschil heeft gemaakt tussen het slagen of falen van een staatsgreep of het omverwerpen van een regering. In een gebied dat zich door jungle

en onbegaanbare berggebieden niet bijzonder leent voor de inzet van grote landlegers, was het vliegtuig snel een *weapon of choice*.

De stabiliteit in de regio werd voor een deel bepaald door de verhoudingen tussen de diverse luchtmachten. Daarnaast bleek het vrijwel onmogelijk om sterke en daadkrachtige allianties aan te gaan om andere landen onder druk te zetten. De invloed van de VS op het verkopen van militaire vliegtuigen aan bepaalde landen heeft hier zeker aan bijgedragen.

De ruimte en kernwapens

In de tijd dat de luchtvaart zich ook ging oriënteren op het domein van de ruimte, werden regeringsleiders geconfronteerd met een nieuw dilemma: van wie is de ruimte boven een staat eigenlijk en is die ruimte vrij toegankelijk? Dit dilemma met het bijbehorende debat werd beëindigd met de lancering van de Spoetnik-satelliet in 1957. De ontwikkeling van extreem hoog-vliegende spionagevliegtuigen kreeg vervolgens minder aandacht vanwege politieke en persoonlijke risico's bij het neerhalen van deze toestellen, die veelal clandestien opereerden in het luchtruim van andere landen. Nadat de kernwapens hun intrede hadden gedaan op het strategische toneel, traden de landen die deze wapens hadden militair uiterst omzichtig op tijdens conflicten om escalatie te voorkomen. Deze terughoudendheid leidde tijdens de Korea- en Vietnamoorlog tot een inzet van het luchtwapen die zeker niet optimaal te noemen was. Strijdkrachten die lange tijd gefocust waren op het bestrijden van een regulier optredende

statelijke actor hadden het moeilijk om effectief te zijn tegen een tegenstander die zich anders opstelde en die niet optrad volgens een bekend stramien. Dat geldt overigens niet alleen voor de luchtstrijdkrachten. Het optreden in Afghanistan van 2001 en later toonde aan dat een mix van speciale eenheden op de grond, die in direct contact staan met vliegtuigen, bijzonder effectief kan zijn. Deze inzetvorm is vervolgens bekend geworden als het *Afghan Model*.

China en airpower

Gedurende het grootste deel van de beschreven periode richtte de luchtvaart in China zich vooral op de verdediging van het land en werden weinig pogingen ondernomen om buiten China van enige invloed te zijn. In het essay 'Chinese Statesmen and the use of Airpower' schetst China-kenner Andrew Erikson een bijzonder interessant beeld van de ontwikkelingen van de militaire luchtvaart in China. Hij stelt dat de Chinese luchtmacht met name in de vorige eeuw door de beperkte inzetbaarheid geen factor van enig belang is geweest. Erikson zegt daarover: 'from the Chinese Communist Party's failure to reunify Taiwan to its awkward reliance on Soviet aid during the Korean war to its truncated invasion of Vietnam, airpower can be said to have been at least as much a limiting factor as an enabler.' Sinds 2004 is een meer naar buiten gerichte strategie herkenbaar en hierbij heeft de Chinese luchtmacht – overigens geen zelfstandig krijgsmachtdeel maar een deel van de *People's Liberation Army* – een viertal nieuwe missies gedefinieerd: optreden als belangrijk krijgs-

element voor de Chinese Communistische Partij om haar leidende positie te handhaven; het leveren van een veiligheidsgarantie om de nationale ontwikkeling zeker te stellen; bijdragen aan het veiligstellen van de nationale belangen en de verantwoordelijkheid dragen voor het nastreven van wereldvrede en het ondersteunen van algemene (wereldwijde) ontwikkeling. Waar China in de vorige decennia vooral naar binnen gericht was, nam het land in 2011 militair deel aan het evacueren van Chinese burgers uit Libië en doet het bijna permanent mee aan de anti-zeeroverrijmissies in de Golf van Aden. Dat China zich ontwikkelt tot een mogendheid die met vliegtuigen vanaf vliegdekschepen kan opereren, is een indicatie dat het land zich een grotere militaire rol in de wereld aanmeet.

Vliegers in de geïndustrialiseerde oorlog

In het afsluitende essay zegt Mark Parillo dat naast de invloed van militaire luchtvaart op de strategische positie van een land ook het industriële vermogen om (militaire) vliegtuigen te produceren bepalend is. Om de ego's van de militaire vliegers nog wat op te krikken zegt hij dat het juist de vliegers waren die een gezicht hebben gegeven aan een toenemende depersonificatie van de geïndustrialiseerde manier van oorlogvoeren. Vliegers hebben in sommige landen niet alleen een heldenstatus, maar ook een iconenstatus verworven. Zo werden de Japanse oorlogsvliegers 'Samurai' genoemd en spraken de Britten over 'Britain's few'. Militaire vliegers werden op die manier deel van een nationale identiteit, wat ongekend

is bij andere krijgsmachtdelen. Volgens Parillo is dat te verklaren doordat luchtmachten worden gezien als de ‘forward-looking, scientifically minded, can-do nature of a given society.’

The Influence of Airpower upon History is over het algemeen bijzonder prettig leesbaar geschreven. Het essay over de inzet van de carriers als machtsmiddel in ‘Gunboat Diplomacy. Presidential Use of Aircraft

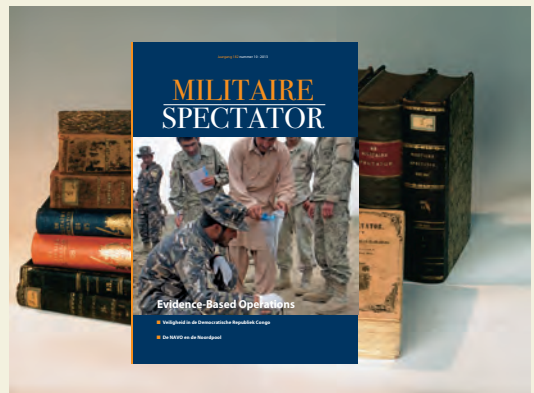
Carriers and Their Embarked Air Wings’ mist evenwel diepgang en lijkt meer op een opsomming van het aantal keren dat een Amerikaanse president besloot tot de inzet van een of meerdere vliegdekschepen in het kader van strategische opties. De poging deze inzet te verbinden aan de militaire achtergrond van de presidenten is wat mij betreft niet geslaagd. Alle essays hebben eindnoten en een uitgebreide lijst van verdiepende litera-

tuur over het onderwerp, soms zelfs met deelgebieden waarnaar aanvullend onderzoek welkom zou zijn. De schrijvers zijn stuk voor stuk experts op hun vakgebied en behalve het hoofdstuk over de *gunboat diplomacy* zijn alle hoofdstukken bijzonder interessant en verhelderend. Met name het essay over de ontwikkelingen in China is bijzonder lezenswaardig en vraagt om een vervolg.

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.

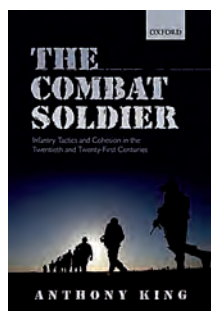


Schrijft u een gastcolumn in de Militaire Spectator?

De redactie van de Militaire Spectator daagt de lezers uit een gastcolumn te schrijven. Het thema is vrij, maar moet passen binnen de formule van het tijdschrift. De boodschap moet relevant zijn voor de lezers. Het moet gaan om een gefundeerde eigen mening, om een logisch opgebouwd betoog en de feiten moeten kloppen en verifieerbaar zijn. Ten slotte: uw bijdrage mag maximaal duizend woorden tellen. U kunt uw bijdrage sturen naar de bureauredactie (zie colofon). De redactie wacht reacties met belangstelling af.

De hoofdredacteur





The Combat Soldier

Infantry Tactics and Cohesion in the Twentieth and Twenty-first Centuries

Door Anthony King
Oxford (Oxford University Press) 2013
538 blz.
ISBN 9780199658848
€ 77,-

Anthony King, hoogleraar sociologie aan de University of Exeter, zegt in *The Combat Soldier* dat het infanteriepeloton in de grote oorlogen van de twintigste eeuw weinig samenhang heeft vertoond in het gevecht. Hij wijt dat aan een gebrek aan training en de focus op nationalisme en mannelijkheid als samenbindende deugden. Volgens King zijn pelotons in moderne beroepslegers wel in staat tot collectief optreden onder vuur, omdat de nadruk juist op hun training ligt en niet op andere factoren, zoals etniciteit of sociale afkomst. King concludeert dat sociale transformaties uit de maatschappij blijikbaar doorwerken in de strijdkrachten en daar een gunstig effect hebben.



Take-off

De opbouw van de Nederlandse luchtmacht 1945-1973

Door Quirijn van der Vegt
Amsterdam (Uitgeverij Boom) 2013
520 blz., ill.
ISBN 9789461055705
€ 34,90

Aan de hand van nieuw bronnenmateriaal analyseert militair historicus Quirijn van der Vegt in *Take-off* de opbouw van de Nederlandse luchtmacht vanaf het begin van de Koude Oorlog. De luchtmacht groeide in korte tijd uit van een hulpwapen in dienst van de landmacht tot een krijgsmachtdeel met niet minder dan negenhonderd vliegtuigen. Van der Vegt gaat onder meer in op de vraag hoe de luchtmachtleiding de politiek meekreeg en behandelt uitvoerig de oorlogstaken van het luchtwapen. De nuclearisering van de luchtmacht komt aan de orde, evenals de strategieën van *massive retaliation* en *flexible response* en de invloed van de Verenigde Staten op het Nederlandse luchtwapen.



Dynamics of Change in the Persian Gulf

Political Economy, War and Revolution

Door Anoushiravan Ehteshami
Londen (Routledge) 2013
292 blz.
ISBN 9780415657587
€ 43,50

Als één van de belangrijkste strategische gebieden in de wereld heeft de Perzische Golf meer dan ooit te kampen met veiligheidsdilemma's die voor een deel terug te voeren zijn op de aanhoudende onrust in het Midden-Oosten. In *Dynamics of Change in the Persian Gulf* zegt Anoushiravan Ehteshami, hoogleraar internationale betrekkingen aan Durham University, dat de Golfstaten met hun olierijkdom geen stabiliteit hebben weten te creëren in de regio, waar regeringen in minder welvarende landen zijn afgezet of onder druk staan. Ehteshami analyseert welke gevolgen huidige veranderingen en ontwikkelingen in de Golfstaten zelf hebben voor hun rol in het internationale veiligheidssysteem.



Strategic Thinking, Deterrence and the US Ballistic Missile Defense Project

From Truman to Obama

Door Reuben Steff
Farnham (Ashgate) 2013
240 blz.
ISBN 9781409469353
€ 60,-

Reuben Steff, onderzoeker aan de University of Otago in Nieuw-Zeeland, gaat in op de relatie tussen de theorie van nucleaire afschrikking en het concept van *missile defence* in het Amerikaanse defensiebeleid. Hij concludeert dat missile defence sinds het einde van de jaren veertig steeds onderwerp van fel debat is geweest, totdat het concept eind jaren negentig een zekere legitimiteit verwierf. Steff kijkt tevens hoe Moskou en China in de verschillende fasen van dat proces hebben gereageerd. Hij analyseert het missile defence-beleid van de regering-Obama en probeert aan te geven in welke richting het debat de komende decennia zou kunnen gaan.

Aankondiging



Themabijeenkomst KVBK

Drone warfare Een juridisch, ethisch en strategisch vraagstuk

28 november 2013

Plein Kalvermarkt Complex Den Haag

De afgelopen jaren heeft de inzet van bewapende onbemande vliegtuigen tegen terreurbewegingen veel ophef veroorzaakt. Ook in Nederland speelt de vraag in hoeverre dergelijk optreden legitiem en ethisch kan zijn en wellicht zelfs contraproductief uitpakt. Deze vraag heeft onder meer geleid tot een recent verschenen juridisch advies aan het ministerie van Buitenlandse Zaken.

De KVBK organiseert een themabijeenkomst rond het *drone warfare*-debat. Naast de juridische invalshoek zullen diverse andere voor- en tegenargumenten die in het debat de ronde doen tegenover elkaar worden geplaatst om een genuanceerder beeld te krijgen van deze nieuwe militaire systemen.

Het juridisch perspectief wordt ingeleid door prof. dr. Terry Gill, mede-auteur van het advies aan het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Commodore prof. dr. Frans Osinga zal de ethische en strategische vraagstukken belichten.

Datum: 28 november 2013

Programma:

16.00-16.30 Ontvangst
16.30-17.15 Lezing
17.15-17.45 Forumdiscussie
17.45 Samenzijn met een hapje en drankje

Locatie:

P.J. de Jonghzaal (Perscentrum)
Plein Kalvermarkt Complex
Kalvermarkt 32
2511 CB Den Haag

Geïnteresseerden kunnen zich per e-mail opgeven bij de secretaris van de KVBK, majoor Daan Storm van Leeuwen: DM.StormVanLeeuwen@mindef.nl.

US DEPARTMENT OF DEFENSE

