

# MILITAIRE SPECTATOR



9/11

Keerpunt voor de krijgsmacht?

- De internationaal-politieke gevolgen van 9/11
- De betekenis van 9/11 in Oost-Azië
- Nederland in de wereld na 9/11
- Tien jaar Nederlands contraterrorismebeleid
- Veiligheid, defensie en de westerse krijgsmacht na 9/11

THEMANUMMER

## Aankondigingen

# Exercise Common Effort 1 (GE/NL) Corps

## *Distinguished Visitors Day en Symposium*

Münster 22 en 23 september 2011

Van 19 tot 23 september vindt de oefening *Common Effort* plaats in Münster (Duitsland), nabij de locatie van het snel inzetbare hoofdkwartier van 1 (German/Netherlands) Corps.

De oefening sluit een project van tien maanden af waarin de Comprehensive Approach centraal heeft gestaan. De Duitse en Nederlandse ministeries van Buitenlandse Zaken en 1 (GE/NL) Corps sloegen de handen ineen en werkten samen met meerdere (N)GO's en IO's aan een conceptuele ontwikkeling van gezamenlijke voorbereiding en training van missies. Het doel is een eerste stap te maken in het operationaliseren van de Comprehensive Approach. De belangrijkste dilemma's die tijdens deze oefening naar voren komen raken aan multidisciplinaire planning, samenwerking met de *host nation*, multinationale *funding* van ontwikkeling en de voorziening in een veiligheidsomgeving die dit alles mogelijk maakt.



Belangstellenden kunnen de oefening op 22 september bijwonen tijdens de *Distinguished Visitors Day*. Tevens is het mogelijk deel te nemen aan het symposium dat aansluitend aan de oefening op 23 september in Münster plaatsvindt.

Zie voor meer informatie [www.1gnc.org](http://www.1gnc.org). Aanmelden is mogelijk via email: [pvb@1gnc.org](mailto:pvb@1gnc.org) of telefoon 0049-2515062130.

## Symposium

### *Leider en boekhouder?*

**2 december 2011 – Kromhoutkazerne Utrecht**

De Gezamenlijke Officieren Verenigingen (FVNO|MHB, NOV en KVMO) organiseren op 2 december het symposium *Leider en Boekhouder?* Meerdere sprekers gaan dan in op militair leiderschap, waarbij ook gekeken wordt naar de gevolgen van de komende reorganisatie bij Defensie.

Het symposium duurt van 12.00 tot 18.00 uur. Voor informatie en aanmelding zie: [www.prodef.nl](http://www.prodef.nl), [www.nederlandseofficierenvereniging.nl](http://www.nederlandseofficierenvereniging.nl) of [www.kvmo.nl](http://www.kvmo.nl).



#### UITGAVE

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

#### Secretaris en ledenadministratie

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

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

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

#### REDACTIE

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

#### BUREAU-REDACTIE

mw. drs. A. Kool  
drs. F.J.C.M. van Nijnatten  
NIMH  
Postbus 90701  
2509 LS Den Haag  
T 070 - 316 51 20 of  
070 - 316 51 95  
F 070 - 316 51 99  
E redactiemilitairespectator@mindef.nl

#### LIDMAATSCHAP

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

#### OPMAAK EN DRUK

Drukkerij ten Brink  
ISSN 0026-3869  
Nadruk verboden  
Coverfoto:  
New York, 11 september 2001  
(Foto Reuters, R. Cohen)  
Foto achteromslag:  
Ground Zero, New York  
(Foto AP/Reporters, B. Keiser)

# MILITAIRE SPECTATOR

## 352 De internationaal-politieke gevolgen van 9/11

*J.G. Siccama*

De aanslagen van 11 september 2001 toonden aan dat ook de VS kwetsbaar waren en tijdens de *Global War on Terror* heeft zich een verdere scheefgroei voltrokken tussen de militaire en economische macht van het land.

## 366 Zijtoneel of hoofdtoneel? De betekenis van 9/11 in Oost-Azië

*S.J.G. Reyn*

Landen in Oost-Azië, een regio die door 9/11 even uit beeld verdween, laten hun betrekkingen met de VS uiteindelijk afhangen van economische en geopolitieke belangen die losstaan van de strijd tegen het terrorisme.

## 376 Nederland in de wereld na 9/11

*J. Eijssvoogel*

Nederland ondernam in de jaren na 9/11 een militaire missie naar Uruzgan, maar heeft nog steeds geen omvattende veiligheidsstrategie die aansluit bij de veranderingen in de wereld en binnen de NAVO.

## 387 Tien jaar Nederlands contraterrorismebeleid

*E.S.M. Akerboom*

In de toekomst zal terrorisme nog meer bestreden worden als één van de vele bedreigingen voor de nationale veiligheid, zij het zo bijzonder dat er zowel nationaal als internationaal een speciale coördinator nodig blijft.

## 398 De strategische pauze voorbij Veiligheid, defensie en de westerse krijgsmacht na 9/11

*F.P.B. Osinga*

9/11 heeft voor een kentering gezorgd in de westerse veiligheidsbeleving, waarbij westerse krijgsmachten tijdens interventies indrukwekkende tactische en operationale resultaten hebben behaald.

#### En verder:

Editoriaal	350
Boeken	416
Summaries	



## De aanslagen van 9/11

### Keerpunt voor de krijgsmacht?

**W**at deed u op dinsdag 11 september 2001? Wanneer zag u de indringende beelden voor het eerst? Het eerste vliegtuig, onzekerheid troef; het tweede, het toeval voorbij; en het derde en vierde als puntjes op de i? De effecten van deze meervoudige terreuraanslag gingen bij velen het bevattingvermogen te boven: bijna drieduizend doden, kolossale materiële schade, een bedrijfstak in vrije val en een gigantische beveiligingsreflex. De symbolische schade was waarschijnlijk nog groter, maar werd, in ieder geval in Europa, niet overal onderkend. Het ineenzijgen van de Twin Towers bezegelde al-Qaida's dolkstoot in Amerika's economische hart. De aanslag op de muren van het Amerikaanse militaire bastion, het Pentagon, dreunde hard en lang na.

De onmiskenbare gevolgen zijn inmiddels bekend en laten zich met enkele steekwoorden typeren: Amerikaanse *Alleingang*, schisma, tegenstelling, *War on Terror*, Afghanistan en Irak. Deze grofmazige benadering doet echter onrecht aan de vele – soms belangrijkere of minder manifeste – ontwikkelingen die zich na 9/11 op het wereldtoneel voltrokken. Ontwikkelingen die hun slagschaduw ook over Nederland wierpen, net zoals dat bij andere staten het geval was. En dat des te sterker toen het catastrofale terrorisme met aanslagen op Madrid en Londen dichterbij kwam. Hernieuwde aandacht voor binnenlandse veiligheid en radicalisering was een van de effecten.

Het leek de redactie daarom gewenst om – tien jaar later – stil te staan bij de vraag of 9/11 inderdaad hét keerpunt voor Nederland en de Nederlandse krijgsmacht is geworden, zoals velen dat toentertijd voorspelden. Die terugblik bieden we met dit themanummer in de vorm

van vijf bijdragen, elk vanuit een verschillend perspectief geschreven.

Prof. dr. Jan Geert Siccama opent met een westers perspectief op de internationaalpolitieke gevolgen van 9/11. Hij stelt de vraag hoe ingrijpend 9/11 was voor de VS en de internationale betrekkingen. Met zijn kwantitatieve onderzoek gaat Siccama in op de relativiteit van voor de hand liggende conclusies: hij beziet het Amerikaanse economische machtsverval, de opkomst van China, en nuanceert de militaire bestedingen voor de *War on Terror*. Zijn conclusies werpen licht op de betrekkelijke en de kwetsbare positie van de hegemon.

Dr. Sebastian Reyn richt zijn vizier op dat deel van de wereld dat het lot van de 21ste eeuw allengs lijkt te gaan bepalen: Oost-Azië. Hij constateert dat 9/11 velen in de Verenigde Staten en Europa het zicht ontnam op belangrijke ontwikkelingen in die regio. Vervolgens concludeert hij dat de Amerikaanse positie in dat deel van de wereld eerder versterkt lijkt dan verzwakt, maar dat er op langere termijn vraagtekens kunnen worden geplaatst bij het Amerikaanse vermogen om als stabilisator te kunnen blijven optreden.

Drs. Juurd Eijsvoogel, buitenlandspecialist van *NRC Handelsblad*, beziet de Nederlandse positie in internationaal verband vanuit een journalistiek perspectief. Hij reconstrueert de veranderingen voor de Nederlandse positie in de wereld. Hij beziet de besluitvorming binnen Nederland en de NAVO in de eerste weken na de aanslagen. Daarbij zet hij uiteen hoe ons land zich aan *Enduring Freedom* committeerde en beschrijft de Amerikaanse *Alleingang*, de Europese problemen met de inval in Irak, alsmede de Nederlandse deelname aan ISAF.

Nederland hervond zijn militaire moed en statuur in Uruzgan. De krijgsmacht bleek daar met haar *Dutch Touch* tegen de moeilijke omstandigheden opgewassen. Eijsvoogel werpt bovendien een blik vooruit. Hij stelt hardop de vraag waar Nederland nu eigenlijk met zijn krijgsmacht heen wil: ambitie en budget lopen immers schril uiteen!

De gevolgen van tien jaar herbezinning op veiligheid vanuit het Nederlandse binnenlandse perspectief worden beschreven door drs. Erik Akerboom, de Nationale Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV). Akerboom neemt ons mee terug naar het binnenlandse veiligheidsdomein van 2001, dat met de moord op Pim Fortuyn en Theo van Gogh, de aanslagen in Madrid en Londen, alsmede de vrees voor radicalisering binnen minderheidsgroepen als belangrijke katalysatoren zienderogen veranderde. Een geïntegreerde benadering kreeg voorrang, oude bureaucratische schotten werden geslecht, publieke bewustwording en weerbaarheid kregen een plek op de politieke agenda, en professionele preventie en repressie werden bespreekbaar. De rol voor de krijgsmacht evolueerde daarbij van 'vangnet' naar 'partner'.

De gevolgen voor de Nederlandse krijgsmacht worden ten slotte beschouwd door commodore prof. dr. Frans Osinga. Hij vat op essayistische wijze de belangrijkste ontwikkelingen op militair gebied van het afgelopen decennium samen. Hij doet dat tegen de achtergrond van de eerder geschetste ontwikkelingen op het wereldtoneel en bespreekt de gevolgen voor de westerse krijgsmachten. Net als Siccama kijkt hij terug over de eeuwgrens. Van de strategische pauze (1989-2001) naar een terugkeer van machtspolitiek, zo luidt zijn axioma.

Hij analyseert de veiligheidsdilemma's in het algemeen, en die bij de recente operaties in het bijzonder. Strategische interventies, *state-building*, *counterinsurgencies* en (de terugkeer van) *non-state actors* hebben hun effect (gehad) op de hedendaagse militaire strategie, doctrine en conceptualisering van oorlogvoering, aldus de Bredase hoogleraar. De uitdagende logica van militair optreden poogt hij te laten zwaluwstaarten met de lastige politiek- en militair-strategische keuzes die Nederland moet maken.

Politiek- en militair-strategische keuzes, die ook tien jaar na 9/11, met de dramatische financiële tegenwind van de recente bezuinigingen, broodnodig zijn. Want ook al lopen de interventies in Afghanistan en Irak op hun laatste benen, de veiligheidsproblemen zijn desondanks niet kleiner in aantal en omvang. De 'Arabische lente' lijkt zich niet aan jaargetijden te houden en de situatie in het Midden-Oosten blijft onverminderd explosief. Tegenstellingen tussen bevolkingsgroepen, ideologie en/of religie leiden herhaaldelijk tot explosies van geweld of tot instabiliteit. Met argusogen worden strategische ontwikkelingen op het gebied van grondstoffen, energie, milieu en globalisering gevolgd.

Hoewel het interdepartementale rapport *Verkenningen* een gedegen onderbouwing bood voor nieuwe beleidskeuzes, bleken de boekhouders aan het Binnenhof een groter gewicht te hebben dan de kenners van de complexe wereld der internationale betrekkingen. De politiek verantwoordelijken lijken hun ogen te hebben gesloten voor de ontwikkelingen sinds 9/11 op het wereldtoneel. Dit themanummer beoogt hun schone droom te verstoren. ■

# De internationaal-politieke gevolgen van 9/11

Prof. dr. J.G. Siccama\*

**D**e aanvallen op de Twin Towers en het Pentagon kwamen voor de Verenigde Staten als een nieuw 'Pearl Harbor'. De gewonde supermogendheid sloeg terug met een aanval tegen al-Qaida op het grondgebied van Afghanistan, het land waar het Taliban-regime een schuilplaats had geboden aan deze terroristen. In 2003 volgde, in het kader van wat de regering-Bush de *Global War on Terror* had gedoopt, de invasie van het Irak van dictator Saddam Hussein. Terwijl de steun voor de aanvallen op Afghanistan vrijwel unaniem was geweest, namen aan de Amerikaanse inval in Irak slechts de trouwste bondgenoten deel, het Verenigd Koninkrijk en Australië.

Hoe ingrijpend is 9/11 voor de Verenigde Staten en de gehele wereldpolitiek geweest? In dit artikel wordt deze vraag beantwoord met behulp van een trendbreukanalyse. Daartoe plaats ik in paragraaf twee een aantal methodologische kanttekeningen bij het analyseren van de effecten van één gebeurtenis (in dit geval 9/11) op een aantal verschijnselen (in dit geval van internationaal-politieke aard). Zijn bepaalde trends die zich voordeden vóór 9/11 verscherpt of juist omgedraaid? Of heeft de wereldpolitiek haar loop hernomen? In paragraaf drie schets ik het gegevensbestand (de *database*) waarmee het onderzoek is verricht om antwoord te kunnen

geven op bovengestelde vragen. In de paragrafen vier tot en met zes volgen de uitkomsten met betrekking tot drie internationaal-politieke kernvragen:

- is de hegemoniale positie die de Verenigde Staten na de Koude Oorlog waren gaan innemen inderdaad door de aanvallen van Bin Laden ondermijnd, zoals al-Qaida zich, vooral met betrekking tot het Midden-Oosten, ten doel had gesteld? (paragraaf vier);
- heeft de militaire respons van de Verenigde Staten tot *overcommitment* of *overstretch* geleid? (paragraaf vijf);
- in hoeverre tekent zich een machtsovergang af tussen de Verenigde Staten en China? (paragraaf zes).

Paragraaf zeven beschouwt de gevolgtrekkingen van deze analyse uit het oogpunt van de bestuurbaarheid van het internationale systeem (*global governance*). Welke coalities van staten kunnen hierin nog voor ordening zorgen? Het artikel sluit ik in paragraaf acht af met de belangrijkste conclusies.

## Methodologische kanttekeningen

Studies met als onderwerp 'wat is de invloed van gebeurtenis X' (in dit geval: de aanslagen van 9/11) op verschijnselen  $Y_1, \dots, Y_n$  (in dit geval: een aantal aspecten van internationaal-politieke machtsverhoudingen) vereisen in methodologisch opzicht de uitvoering van een trendbreukanalyse. Hierin wordt nagegaan of

\* Jan Geert Siccama is oud-hoogleraar 'Geschiedenis van de veiligheidsproblematiek' aan de Universiteit Utrecht en 'Defensiebeleid en -onderzoek' aan de NLD. Sinds 1 mei 2011 is hij als vrijwillig medewerker verbonden aan het Nederlands Instituut voor Militaire Historie.

bepaalde trendmatige ontwikkelingen die zich voor de betreffende gebeurtenis (*event*) voordeden, zijn veranderd nadat deze gebeurtenis plaats had. Een trendbreukanalyse gaat in op twee aspecten: het niveau waarop het onderzochte proces zich voltrekt en de helling van de curve die de verandering beschrijft. Een voorbeeld is de hypothese van de *Phoenix Factor*, die stelt dat het groeipad van staten die een verwoestende oorlog hebben gevoerd na verloop van tijd wordt hervat. Zo verzeen Duitsland en Japan na de Tweede Wereldoorlog uit hun as.<sup>1</sup> Met behulp van een *interrupted time-series design* is vast te stellen of een bepaalde gebeurtenis een kentering heeft betekend (in de zin dat een opwaartse trend is omgeslagen in een dalende of andersom) ofwel dat de ontwikkeling van vóór de betreffende gebeurtenis daarna doorzet.<sup>2</sup> Zo'n trendbreukanalyse probeert de invloed van de ene bestudeerde gebeurtenis te isoleren en daarmee zo goed mogelijk de drogredenering van het *post hoc ergo propter hoc* te ondervangen. Die denkfout komt erop neer dat alle verschijnselen die zich na een bepaalde gebeurtenis voordoen aan die ene gebeurtenis worden toegeschreven. In feite bestaat de geschiedenis uit een opeenvolging van tal van 'grote' en 'kleine' gebeurtenissen, die ieder hun invloed op daarop volgende verschijnselen kunnen hebben. Bovendien zijn deze gebeurtenissen vaak onderling van elkaar afhankelijk, wat tot uitdrukking kan komen in het veronderstellen van bepaalde theoretische verbanden.

In het geval van 9/11 rijst onmiddellijk de vraag hoe (het effect van) deze gebeurtenis zich verhoudt tot die van eerdere events, zoals het ongedaan maken van Saddam Husseins verovering van Koeweit in 1990, of latere gebeurtenissen, zoals het alsnog ten val brengen van het Iraakse Baath-regime in 2003. Vooral aanhangers van de neoconservatieve stroming in de Verenigde Staten bepleitten immers reeds in het begin van de jaren negentig dat het bewind van Saddam ten val moest worden gebracht, een visie die president Clinton in 1998 overnam met zijn besluit de Iraakse oppositie te steunen. Naderhand construeerde de regering-Bush een verband tussen al-Qaida en

FOTO: HOLLANDESE HOOGTE



Een trendbreukanalyse kan aantonen of 9/11 de hegemoniale positie van de Verenigde Staten heeft ondermijnd

het regime in Bagdad om de rechtvaardigingsgrond voor de invasie van 2003 te versterken. Maar ook van andere gebeurtenissen, zoals de val van de Berlijnse Muur en de Amerikaanse bankencrisis van oktober 2008, kan worden verwacht dat zij – naast 9/11 – hun invloed op dezelfde internationaal-politieke verschijnselen hebben gehad. Deze overwegingen nodigen uit de ontwikkelingen over een ruime periode te bestuderen, zodat kan worden vastgesteld of de aanslagen van 9/11 inderdaad een kantelpunt zijn geweest of juist niet.

## Het gegevensbestand

Om bovengenoemde redenen is gekozen voor het tijdvak 1950-2010, waarbij 1950 het jaar was waarin zich in de Koude Oorlog een constellatie aftekende als reactie op de strijd in Korea, onder meer door de oprichting van de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (als vervolg op de ondertekening van het Noord-Atlantisch Verdrag in 1949) en de eerste stijging van de Amerikaanse defensie-uitgaven na 1945. Over deze periode van zestig jaar zijn de

- 1 A.F.K. Organski and J. Kugler, 'The Costs of Major Wars. The Phoenix Factor' in: *American Political Science Review*, 71 (1977) 1347-66.
- 2 Zie onder meer P. Pierson, 'Big, Slow-Moving and Invisible. Macro-Social Processes in the Study of Comparative Politics' in: J. Mahoney and D. Rueschemeyer (eds.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences* hoofdstuk 5. Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

machtsaandelen van tien staten gemeten. In de eerste plaats zijn dit de permanente leden van de Veiligheidsraad van de VN. Deze P-5, die successievelijk ook alle kernwapens kregen, zijn in 2010 nog dezelfde als in 1945: de Verenigde Staten, Rusland (als opvolgerstaat van de Sovjet-Unie), de Volksrepubliek China (als opvolger van het China van Tsjang Kai-tsjek), Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. Aan deze vijf permanente leden heb ik twee grote mogelijkheden uit de periode tot 1946 toegevoegd die er tijdens de Koude Oorlog econo-

## Welke coalities van staten kunnen in het internationale systeem nog voor ordening zorgen?

misch weer bovenop kwamen: Duitsland en Japan. Ten slotte heb ik van de zogenoemde BRICS-landen, steeds genoemd als opkomende grote mogelijkheden, het drietal toegevoegd dat niet tot de P-5 behoort: Brazilië, India en Zuid-Afrika.<sup>3</sup> Op deze manier wordt het overgrote deel van de belangrijke machtspolitieke spelers in de wereld bestreken en zijn zowel neergaande als opkomende mogelijkheden onderwerp van analyse. Bij de machtsbronnen is gebruik gemaakt van de drie machtsdimensies uit het *Correlates of War* (COW)-project:<sup>4</sup>

- **Economisch.** Hiervoor geldt als indicator het bruto binnenlands product, uitgedrukt in mil-

3 Zie voor een sceptische beschouwing over de homogeniteit van de BRICS: A. van Staden, 'De verzamelnaam BRICS: meer dan een modieuze etikettering?' in: *Internationale Spectator* 65 (2011) 177-181.

4 Zie voor een nog steeds bruikbare inleiding H.W. Houweling en J.G. Siccama, 'Het Cor-relates of War Project: internationale betrekkingen als kwantitatieve geschiedenis' in: *Acta Politica*, 1978 (4) 467-504.

5 Zo zijn de data over de periode 1979-1987 ontleend aan het SIPRI Jaarboek 1989 (uitgedrukt in constante dollars en het prijspeil van 1986) en die voor de periode 1958-1978 aan het SIPRI Jaarboek 1979 (uitgedrukt in constante dollars van 1973). Tevens zijn gegevens gebruikt uit het SIPRI Jaarboek 1969-1970, dat de periode 1950-1969 beslaat (uitgedrukt in constante dollars van 1960). Deze reeksen sluiten echter niet eenduidig op elkaar aan, wat waarschijnlijk ook de reden is dat het SIPRI de tijdreeks nog niet tot 1950 heeft uitgebreid.

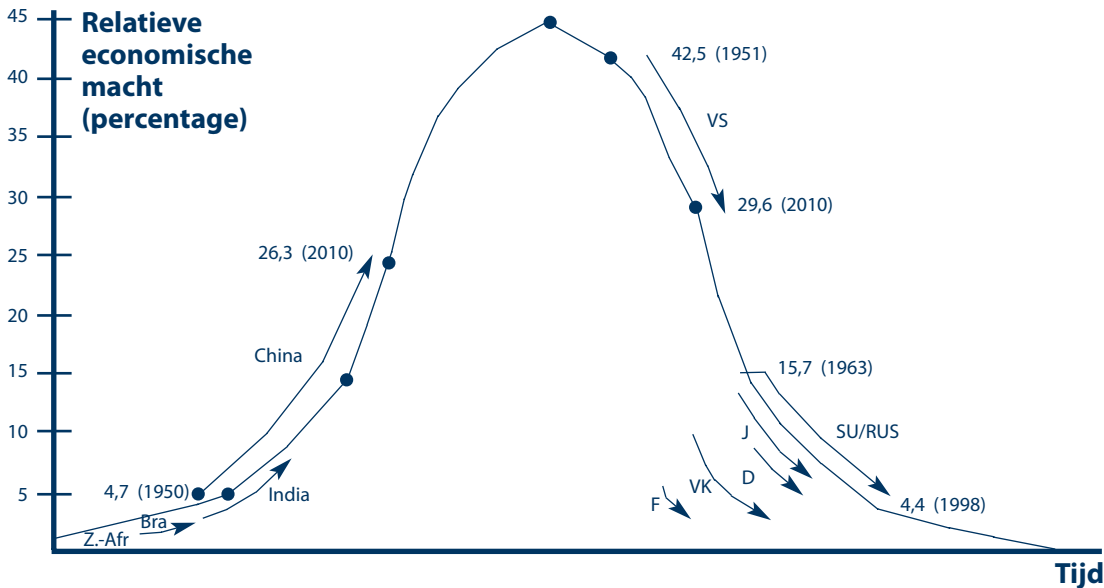
6 Een alternatieve mogelijkheid is een multiplicatief verband te veronderstellen. Dit betekent dat het niet scoren op een machtsdimensie (bijvoorbeeld de afwezigheid van een defensie-apparaat) een staat meteen volledig krachteloos maakt. Ook is het uiteraard mogelijk verschillende gewichten aan de onderscheiden machtsbronnen toe te kennen.

jarden Amerikaanse dollars tegen de wisselkoers en het prijspeil van 1990. Deze gegevens zijn afkomstig van het door Angus Maddison opgerichte *Groningen Growth and Development Centre* en online beschikbaar;

- **Militair.** Hiervoor zijn gegevens over militaire bestedingen gebruikt van het *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI). Voor de periode 1988-2010 zijn deze cijfers (uitgedrukt tegen de wisselkoers en het prijspeil van dollars van 1989) te verkrijgen via de site van het SIPRI. Voor de jaren 1950-1987 is gebruik gemaakt van opeenvolgende afleveringen van het SIPRI Jaarboek, dat vanaf 1969-1970 is gepubliceerd. Deze tijdreeksen zijn voor de gegevens van China en de Sovjet-Unie niet geheel volledig, terwijl de vergelijkbaarheid en betrouwbaarheid van de cijfers voor deze landen te wensen overlaat. Voor de ontbrekende jaren heb ik extrapolatie toegepast, maar deze gegevens dienen met de nodige omzichtigheid te worden geïnterpreteerd;<sup>5</sup>
- **Demografisch.** Hier is de bevolkingsomvang de indicator. Deze gegevens zijn, evenals die over het bruto binnenlands product van landen, ontleend aan de dataset van het Groningen Growth and Development Centre.

Om het economisch machtsaandeel van een land vast te stellen is het BNP in een bepaald jaar gedeeld door de som van de bruto nationale producten van de tien bestudeerde landen. Het militaire machtsaandeel van een land is berekend door de militaire uitgaven te delen door de som van de militaire bestedingen van de tien onderzochte landen. Het demografisch machtsaandeel van een land wordt berekend door de bevolkingsomvang te delen door de gesommeerde bevolkingsgrootte van de onderzochte tien staten. Bij de in paragraaf zes onderzochte machtsvergangshypothese is, in navolging van het onderzoek in het kader van het COW-project, de samengestelde score voor drie machtsaandelen voor iedere staat gebruikt: economisch, militair en demografisch. Hierbij is een additief verband verondersteld, waarin aan elk van de drie machtsbronnen een gelijk gewicht is toegekend.<sup>6</sup>





Figuur 1 Gestileerde weergave van de 'power cycle' en het traject van de tien mogendheden gedurende de periode 1950-2010 (Z.-Afr = Zuid-Afrika; Bra = Brazilië; J = Japan; F = Frankrijk; VK = Verenigd Koninkrijk; D = Duitsland; VS = Verenigde Staten; SU/RUS = Sovjet-Unie/Rusland)

## Effect op het economisch machtsverval van de VS

De *critical points*-theorie van Charles Doran biedt een eerste handvat om de machtsverschuivingen in de wereld in kaart te brengen.<sup>7</sup> Volgens Doran doorloopt een grote mogendheid, gemeten in termen van relatieve economische macht, een *power cycle* met achtereenvolgens de stadia van *take-off*, versnelde groei, afvlakkende groei, de top, geleidelijk machtsverval, versneld machtsverval en gestabiliseerde neergang. Doran acht de conflictgevoeligheid van een staat het grootst bij de critical points, te weten de buigpunten en het omslagpunt van de machtscyclus, dat wil zeggen als de groei versnelt, als deze daarna afvlakt, als de opgang omslaat in neergang, als het verval versnelt en ten slotte als het verval afvlakt. In figuur 1 is gestileerd weergegeven in welk deel van de machtscyclus de hier bestudeerde mogendheden zich gedurende de periode 1950-2010 bevonden.<sup>8</sup>

Uit figuur 1 blijkt dat Zuid-Afrika de groeirempel nog niet heeft overschreden, maar dat India en Brazilië de *take-off* al wel hebben doorgemaakt. De grote stijger is China, dat zijn

economisch machtsaandeel zag oplopen van 4,7 procent in 1950 tot 26,3 procent in 2010. Daartegenover staat de daling van de VS van 42,5 procent in 1951 tot 29,6 procent in 2010 en die van de Sovjet-Unie/Russische Federatie van 15,7 procent in 1963 tot 4,4 procent in 1998. Rusland is nadien weer enigszins opgekrabbeld naar een economisch machtsaandeel van 5,2 procent. Duitsland en Japan doorliepen in de periode vanaf 1950 eerst een traject van stijging (respectievelijk tot 11,4 procent in 1962 en 13,8 procent in 1986), maar ondergingen daarna een geleidelijke daling tot in 2010 een percentage van 6,4 voor Duitsland en 9,2 voor Japan restte. De rijpe economieën van Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk waren onderhevig aan een proces van continu machtsverval, respectievelijk van 6,6 procent in 1950 tot 4,5 procent in 2010 en van 10,8 procent in 1950 tot 4,7 procent in 2010.

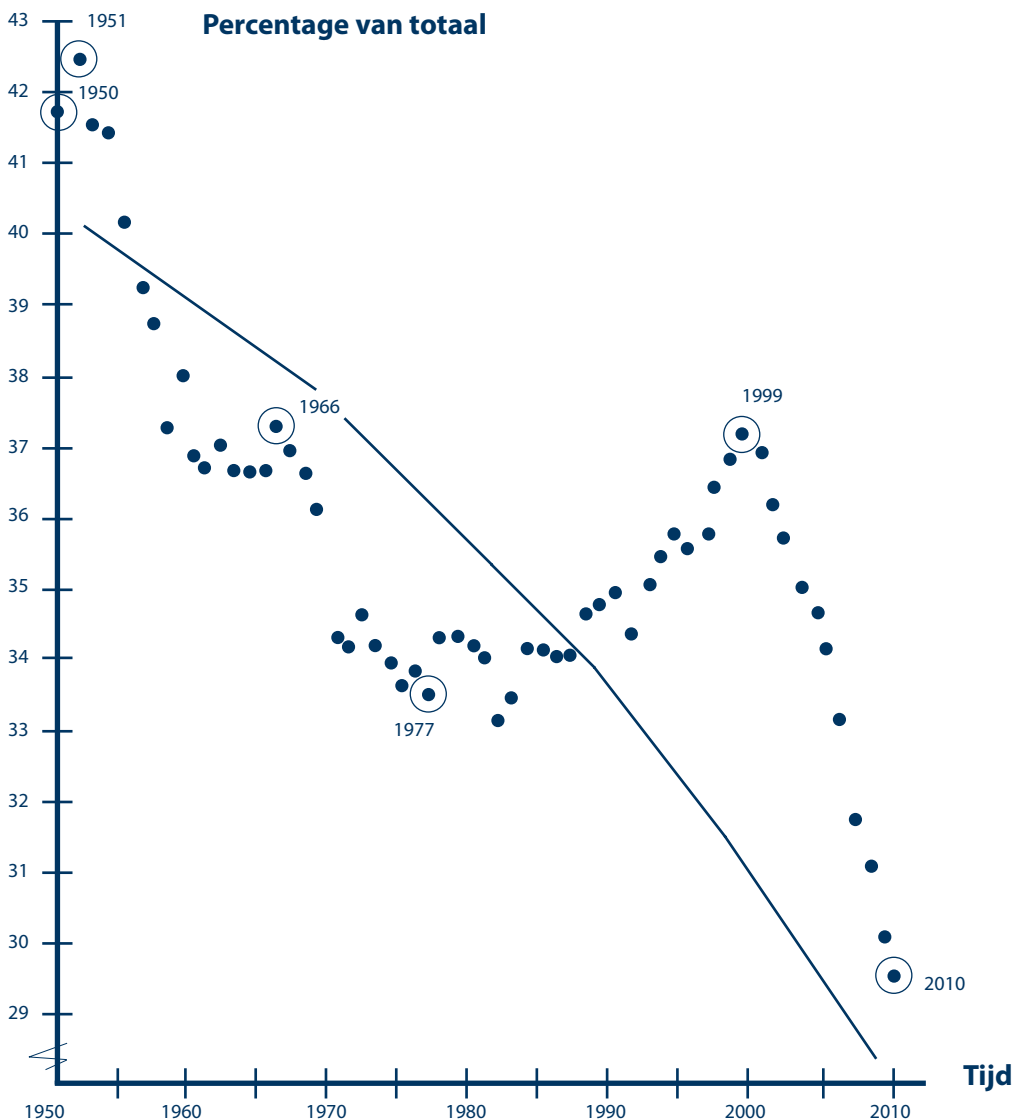
7 C.F. Doran and W. Parsons, 'War and the Cycle of Relative Power' in: *American Political Science Review*, 74 (1980) 947-965.

8 Gestileerd naar het voorbeeld van de machtscyclus van de Verenigde Staten, die aan het eind van de Tweede Wereldoorlog over ongeveer de helft van de mondiale economische macht beschikten. Lang niet alle tien onderzochte mogendheden zullen dit percentage halen: hun niveau ligt lager. Zo lag de top van de relatieve economische macht van de Sovjet-Unie op ongeveer 15 procent. Niettemin zijn de grenzen van het traject dat de SU/RF in de onderzoeksperiode doorliep ingetekend in de power cycle van de VS.

De kernvraag voor dit onderzoek is vervolgens of 9/11 het machtsverval van de Verenigde Staten heeft versneld. Is de economische suprematie van de VS dermate aangetast dat Amerika op termijn zijn machtspositie – en dan vooral die in het Midden-Oosten – moet opgeven? Het oogmerk van al-Qaida is immers de stichting van een kalifaat dat de hele moslimwereld van Marokko tot Pakistan omvat. In het bijzonder zouden de westerlingen zich moeten terugtrekken uit Saoedi-Arabië, omdat daar de heilige plaatsen Mekka en Medina liggen. Inderdaad

hebben de Amerikanen zich, ongeveer gelijktijdig met de aanval op Irak in 2003, militair teruggetrokken uit dit soennitische vorstendom, waaruit ook Bin Laden afkomstig was en dat te beschouwen valt als het zwaartepunt van de acties van al-Qaida.

De Amerikaanse economische machtspositie, gemeten als aandeel van de VS in de som van de BNP's van de tien onderzochte landen, is weergegeven in figuur 2. Daaruit blijkt dat de relatieve macht van Amerika inderdaad afgeno-



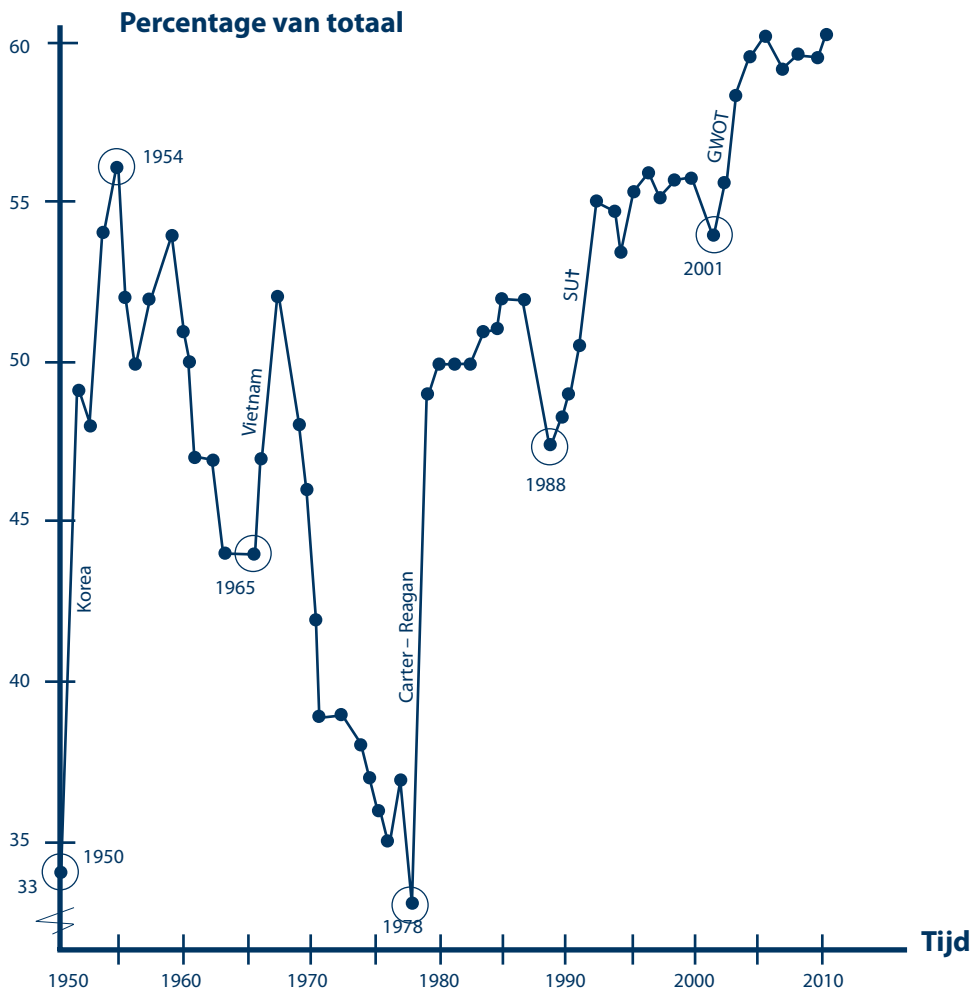
Figuur 2 Economisch machtsaandeel van de Verenigde Staten, 1950-2010

men is, maar dat dit machtsverval onderhevig is aan aanzienlijke fluctuaties. Gedurende de periodes 1951-1961, 1966-1977 en 1999-2010 was de neergang nagenoeg ononderbroken. Maar er zijn ook periodes waarin het machtsverval stakte (1962-1966) of zelfs werd omgeboegen in een relatieve machtsaanwas (1978-1998). Vanaf 1999 gaat het in economisch opzicht met de VS onmiskenbaar bergafwaarts. Dat is dus twee jaar vóór 9/11. Bovendien heeft de bankencrisis van 2008 de neergang minstens zoveel versneld als destijds de aanvallen met volgetankte passagiersvliegtuigen op de economische en militaire Amerikaanse machtsymbolen bij uitstek.

### Effect op het Amerikaanse militaire machtsaandeel

Het valt te begrijpen dat de Verenigde Staten na de terroristische aanvallen op hun hartland niet met de armen over elkaar bleven zitten. Ze hebben hiertoe – mede om de aanvallen op Afghanistan en Irak te kunnen uitvoeren en hun *homeland security* te versterken – hun defensiebestedingen in de periode 2001-2005 fors opgevoerd (zie figuur 3).

Na 2005 stabiliseerde het militaire machtsaandeel van de VS zich op ongeveer 60 procent, het hoogste niveau gedurende de onderzochte



Figuur 3 Militair machtsaandeel van de Verenigde Staten

periode. Uit figuur 3 komt echter ook naar voren dat deze abrupte stijging in de Amerikaanse geschiedenis allerm minst uniek is. Twee eerdere perioden van wapenopbouw vallen samen met oorlogsjaren die Amerika doormaakte, hoewel ze niet precies het tijdvak beslaan waarin de oorlog woedde: Korea (1951-1954) en Vietnam (1965-1967). Maar ook de laatste twee jaar van de regeerperiode van president Carter (als reactie op de veronder-



De historicus Paul Kennedy, hier tijdens een recente lezing op het U.S. Naval War College, verrichtte baanbrekend onderzoek naar de relatie tussen economische, politieke en militaire macht

stelde stationering van een Sovjet-brigade op Cuba en de Sovjet-inval in Afghanistan) en het aantreden van de regering-Reagan werden gekenmerkt door een scherpe stijging van de defensiebestedingen (1978-1980). De relatieve toename van de Amerikaanse militaire macht in de periode 1988-1992 is goeddeels te verklaren uit de gelijktijdige verzwakking van de tegenstrever, de Sovjet-Unie. De stijging van het militaire machtsaandeel in het tijdvak 2001-2005, ten slotte, kan inderdaad worden toegeschreven aan de Global War on Terror, die president George W. Bush afkondigde na de fatale datum 11 september 2001.

In 1987 publiceerde Paul Kennedy zijn beroemd geworden boek *The Rise and Fall of the Great Powers*.<sup>9</sup> Hij beweerde daarin dat de VS in een *imperial overstretch* verzeild waren geraakt, waarbij de economische machtsbronnen niet langer toereikend zouden zijn om de militaire verplichtingen na te komen die het land over de hele wereld was aangegaan. Op grond van de gegevens uit figuur 2 is te concluderen dat de VS zich in 1987 juist aan de vooravond van een periode van relatieve economische opgang bevonden. Maar was deze economische kurk sterk genoeg om de militaire last te dragen? In een studie uit 1989, getiteld *Verzwakking van de sterkste*, hebben Rood en Siccama destijds voor zowel de Verenigde Staten als de toen nog bestaande Sovjet-Unie getracht deze vraag te beantwoorden. Als indicator fungeerde daarbij het quotiënt van het militair en het economisch machtsaandeel van beide supermogendheden.<sup>10</sup> Daaruit bleek dat de militarisering van de Sovjet-Unie gestadig was afgenomen (al zou ook dit lagere niveau de Russen nog spoedig fataal worden), maar dat dit peil nog steeds hoger lag dan dat van de Verenigde Staten. Hoe valt deze operationalisering uit voor de VS gedurende de periode 1950-2010? Dit valt af te lezen uit figuur 4.

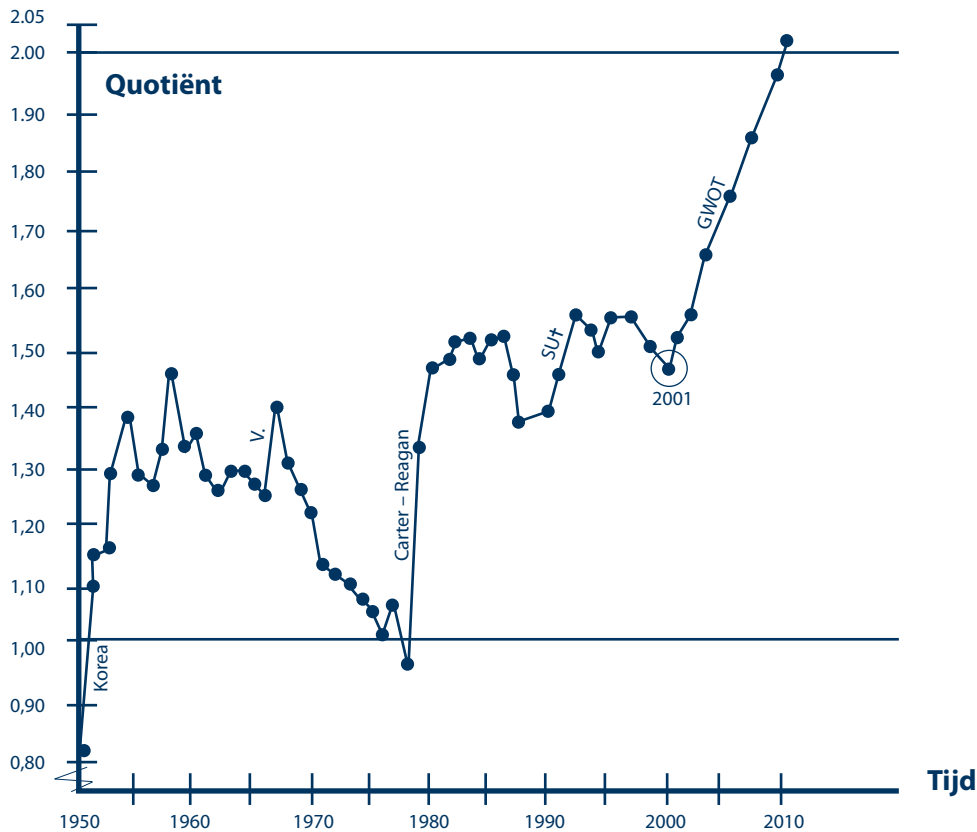
Uit figuur 4 blijkt dat er slechts drie periodes waren waarin het militair machtsaandeel van de Verenigde Staten steeg, terwijl tegelijkertijd het economisch machtsaandeel kromp:

- de militaire opbouw in verband met de Koreaanse oorlog (1950-1953);
- de twee jaar van de grote wapenopbouw voor de Vietnamoorlog (1966 en 1967);
- de periode 2002-2010, waarin als reactie op 9/11 eerst Afghanistan en vervolgens in 2003 ook Irak werd binnengevallen. Tijdens de andere jaren van de Koude Oorlog (1954-1966) en tijdens de détente-periode (1968-1977) daalden zowel de relatieve economische macht als de relatieve militaire macht van de VS. Gedurende de militaire opbouw onder Carter-Reagan (1978-1987) en tijdens de ontbinding en verzwakking van de Sovjet-Unie/Russische Federatie (1990-2001) slaagden de Verenigde Staten erin naar verhouding een grotere beschikkingsmacht te verkrijgen

<sup>9</sup> P. Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers. Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000* (New York, Random House, 1987).

<sup>10</sup> J.G. Siccama en J.Q.Th. Rood, *Verzwakking van de sterkste. Oorzaken en gevolgen van Amerikaans machtsverval* (Den Haag, Instituut Clingendael, 1989) 43.





Figuur 4 Mate van overstretchen van de Verenigde Staten

over zowel *butter* als *guns*. In de jaren waarin Sovjet-leider Gorbatsjov de ineenstorting van zijn supermogendheid inleidde (1988 en 1989) steeg het economisch machtsaandeel van de VS, terwijl het militaire machtsaandeel daalde.

Uit figuur 4 valt tevens een *ratchet-effect* af te lezen: na een periode van oorlogvoering neemt de *overcommitment* van de VS weliswaar weer af, maar niet tot hetzelfde niveau als na de voorgaande oorlog. Na de wapenopbouw gedurende de laatste twee jaar van president Carter en zijn opvolger Reagan bleef de Amerikaanse *overextension* ongeveer op hetzelfde peil, mede doordat de Sovjet-Unie afhaakte in de strijd om het wereldleiderschap. Na 2001 zette een scherpe stijging in, waardoor het Amerikaanse militaire machtsaandeel in 2010 voor het eerst in de onderzochte periode meer dan twee keer zo groot was als het economische machtsaandeel.

Dat de Global War on Terror een fors oorlogsdividend opleverde voor de Amerikaanse strijdkrachten en het ondersteunende industriële complex blijkt ook uit de bedragen die in het

	Base budget	GWoT	Totaal
2001	302	17	319
2002	328	14	342
2003	375	69	444
2004	377	66	443
2005	403	103	506
2006	421	115	536
2007	438	169	607
2008	481	195	676

Tabel 1 De Amerikaanse defensie-uitgaven in miljarden lopende US dollars (Bron: SIPRI Jaarboek 1998, blz. 184)

kader van de strijd tegen het terrorisme met ingang van 2001 werden toegevoegd aan het zogeheten *base budget* (zie tabel 1).

Overigens betekent deze scherpe stijging op zichzelf nog geenszins dat de defensielasten voor de VS ondraagbaar hoog zijn. Als percentage van het BNP namen de defensiebestedingen geleidelijk toe van 3 procent in 2001 tot 4,9 procent in 2010. Daarmee bleven ze evenwel nog ruimschoots onder de niveaus van de Tweede Wereldoorlog en de oorlogen in Korea en Vietnam. Tevens dient de vraag of defensie-uitgaven op te brengen zijn te worden gerelateerd aan de schuldpositie van de regering, aan de te betalen rente op staatsschulden en aan de verplichtingen die zijn aangegaan op andere beleidsterreinen, zoals in het Amerikaanse geval de gezondheidszorg.

### Tekent zich een machtsvergang af tussen de VS en China?

Tot dusverre heeft de analyse in dit artikel zich voornamelijk voltrokken op het nationale niveau, in casu dat van het belangrijkste doelwit van de aanslagen: de Verenigde Staten. Vooral het economisch verval van de VS roept echter de vraag op of de leidende positie van de Amerikanen wellicht zal worden overgenomen door één van de andere onderzochte mogendheden. Hiervoor stelt China zich zonder enige twijfel het duidelijkst kandidaat. In economisch opzicht steeg het Chinese machtsaandeel van 4,1 procent in 1950 tot 26,3 procent in 2010, terwijl dat van de VS daalde van 42,8 tot 29,6 procent. De Amerikanen hebben deze economische neergang weliswaar gecompenseerd door een versterking van hun militaire suprematie (van 34 tot 60,4 procent), maar dit is voor een aanzienlijk deel het gevolg van het nagenoeg wegvallen van de Sovjet-Unie/Russische Federatie, waar het militaire machtsaandeel kromp van 40 procent in 1950 tot 4,7 procent in 2010. De gegevens over de Chinese militaire inspan-

ningen zijn nog moeilijker te verkrijgen dan die van de toenmalige Sovjet-Unie. Volgens het SIPRI steeg het militaire machtsaandeel van China evenwel van 1,3 procent in 1988 tot 10 procent in 2010. De Amerikanen besteden dus nog steeds zes keer zoveel aan defensie als de Chinezen.

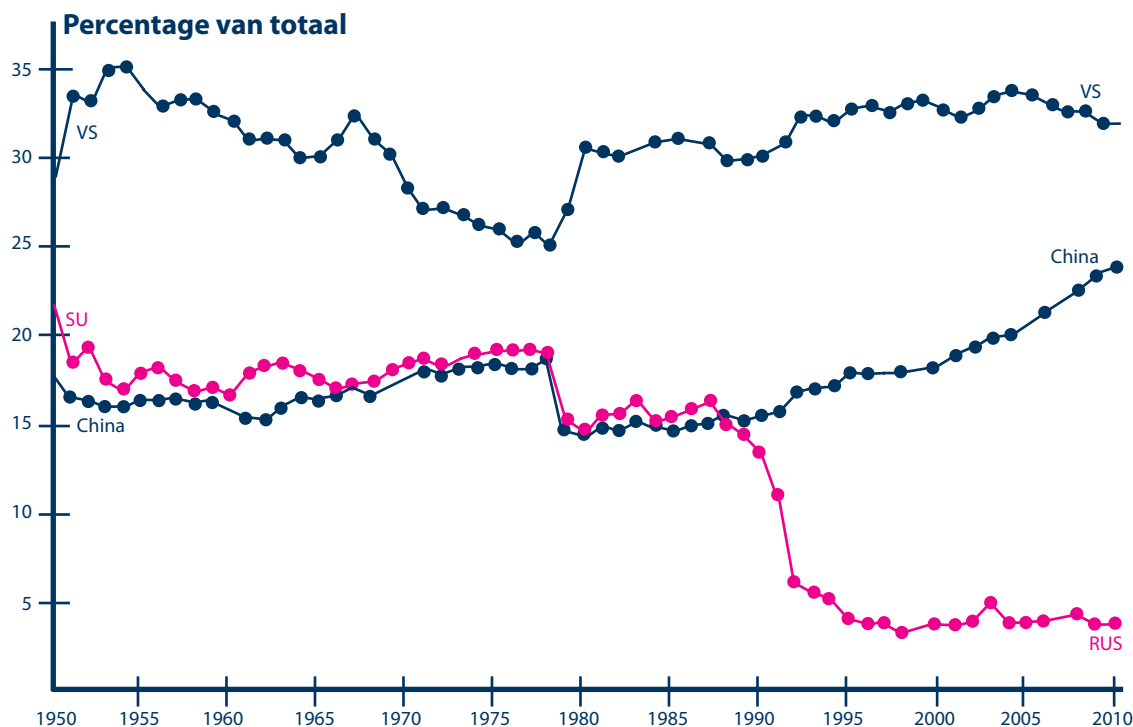
De Amerikaanse theoreticus A.F.K. Organski baarde in de jaren zestig opzien met zijn bewering dat machtsevenwichten tussen grote mogendheden alleen tot vrede leiden indien ze statisch van karakter zijn. Zodra een grote mogendheid de *topdog* echter dreigt in te halen, leidt een grotere machtsgelijkheid juist tot een toenemend oorlogsgevaar tussen die twee landen.<sup>11</sup> Het klassieke voorbeeld van de machtsvergangshypothese is Duitsland dat aan het begin van de twintigste eeuw het Verenigd Koninkrijk naar de kroon stak. Uit onderzoek van Houweling en Siccama naar de periode 1816-1980 bleek dat machtsvergang in paren van grote mogendheden in zestig procent van de gevallen met oorlog gepaard ging.<sup>12</sup>

Figuur 5 geeft de relatieve machtsposities weer van drie van de tien in dit artikel onderzochte grote mogendheden (de VS, China en de Sovjet-Unie). In navolging van andere studies in het kader van het COW-project zijn deze machtsaandelen samengesteld door elk van de drie machtsbronnen – economisch, militair en demografisch – een gelijk gewicht toe te kennen. Uiteraard blijkt dan dat China zijn militaire en aanvankelijk ook economische zwakte voor een aanzienlijk deel compenseert door een grotere bevolkingsomvang: die was in 1950 35,7 procent van de totale bevolking van de tien landen en in 2010 37,7 procent. Daarentegen is de demografische machtspositie van de VS teruggelopen van 10 procent in 1950 tot 8,7 procent in 2010, terwijl het bevolkingsaandeel van de Sovjet-Unie/Rusland in de betreffende periode tot eenderde slonk (van 11,7 procent in 1950 tot 3,9 procent in 2010).

Figuur 5 schetst het beeld dat de economische verzwakking van de VS sinds 1999 grosso modo kan worden weggestreept tegen de militaire machtsvergroting van dat land. Sedert 1990

11 A.F.K. Organski, *World Politics* (tweede druk, New York, Alfred A. Knopf, 1968).

12 H.W. Houweling en J.G. Siccama, 'Power Transitions and Critical Points as Predictors of Great Power War: Toward a Synthesis' in: *Journal of Conflict Resolution*, 35 (4) (1991) 642-658.



Figuur 5 Samengestelde machtsaandelen van de VS, de SU/RUS en China, 1950-2010

neemt de macht van China zowel in economisch als in militair opzicht toe, wat er op termijn toe kan leiden dat China de topositie van de VS overneemt. Economisch loopt China snel in op de VS omdat de Volksrepubliek zich in het opwaartse deel van de machtscurve beweegt (zie figuur 1), terwijl de VS zich juist in het neerwaartse deel van de power cycle bevinden. Als gevolg van de banken- en kredietcrisis is er zelfs een versnelling van het economisch verval van Amerika. Voorzover dit economisch verval van de VS al wordt gecompenseerd door hun militaire machtsaanwas, is het maar zeer de vraag of de Amerikanen hun buitenlandse overstreck kunnen en willen continueren. Duidelijk is in ieder geval dat de explosieve groei van de militaire uitgaven na 2001 heeft bijgedragen aan het ontstaan van de bankencrisis, de versnelde verslechtering van de Amerikaanse betalingsbalans en de stijging van de overheidsschuld.<sup>13</sup> Daardoor wordt de vrij besteedbare begrotingsruimte steeds geringer of zelfs negatief.

Een onbedoeld effect van de Global War on Terror lijkt dat China de positie van *runner-up*,

die de Sovjet-Unie tijdens de Koude Oorlog bekleedde, heeft overgenomen. Terwijl de VS zich militair uitputten in Irak en Afghanistan, is China als lachende derde aan een formidabele economische opmars bezig.

### Beschouwing: mondiale bestuurbaarheid

Tot dusverre heb ik de feiten min of meer voor zich laten spreken. Hierna ga ik kort in op een aantal consequenties die de geschetste machtsverschuivingen hebben voor de politieke bestuurbaarheid van de wereld (global governance). Achtereenvolgens betreffen deze gevolgen:

- de positie van de Verenigde Staten;
- de aard van de respons op de terroristische aanvallen;
- de samenwerking binnen de VN-Veiligheidsraad;

13 'The Great Debt Shift: Drivers of the Federal Debt Since 2011'; zie: [www.PewTrusts.Org](http://www.PewTrusts.Org) (april 2011).

- d. de samenwerking met bondgenoten en het effect op de Europese integratie en
- e. modellen om de wereld bestuurbaar te houden.

#### a. Crisis of revitalisering van de VS?

In het tijdvak 1977-1990 bleken de Verenigde Staten in staat zich economisch te revitaliseren en op die manier het proces van economisch machtsverval te kenteren. Het is zeker niet uitgesloten dat de VS zich ook ditmaal weten te herstellen. Het begrotingstekort en de slechte betalingsbalanspositie doen denken aan de periode van de Vietnamoorlog. Destijds waren de Europeanen bereid Amerikaans schatkistpapier te kopen, thans zijn vooral de Chinezen dat. Zo lang de dollar – hoewel de wisselkoers steeds verder naar beneden zweeft – nog de favoriete reservevaluta van de meeste landen blijft, is er geen noodzaak voor de VS hun begroting rigoureuus op orde te brengen en hun besparingen op te voeren om deze in evenwicht te brengen met de investeringen.

Anderzijds zijn er verontrustende analyses over het vermogen van de Verenigde Staten zichzelf weer op te richten. Zo heerst er volgens Andrew Bacevich een drievoudige Amerikaanse crisis: een economische als gevolg van de overbestedingen, een politieke als gevolg van het onvermogen hieraan paal en perk te stellen en een militaire omdat de strijdkrachten niet goed zijn toegerust om het hedendaagse type oorlog (*wars amongst the people* zoals in Irak en Afghanistan) te voeren.<sup>14</sup> Bacevich schreef dit voor het uitbreken van de bankencrisis, die aantoonde dat de Amerikaanse overheid niet in staat of bereid is randvoorwaarden aan het functioneren van de markt te stellen. Garry Wills brengt de groei van wat hij de *national security state* noemt in verband met de uitbreiding van de presidentiële bevoegdheden die noodzakelijk was voor de ontwikkeling van de

atoombom. Die geheimhouding heeft een veiligheidscomplex in het leven geroepen dat zichzelf in stand houdt. Daarbij wordt de macht van de Amerikaanse president gebruikt om de constitutionele bevoegdheden van het Congres zoveel mogelijk buiten werking te stellen.<sup>15</sup>

In beide analyses speelt de Amerikaanse afhankelijkheid van de olietoevoer uit het Midden-Oosten, vooral ook als gevolg van de weigering de energieprijzen te verhogen door middel van belastingheffing, een belangrijke rol. President Obama heeft aangekondigd dat de defensiebestedingen de komende jaren zullen dalen. Maar hierbij dient wel te worden bedacht dat het Amerikaanse niveau van bestedingen zoveel hoger ligt dan dat van andere landen dat een geringe daling weinig effect zal hebben op de onderlinge verhoudingen.

#### b. De aard van de respons op het terrorisme

Welk effect hebben de terroristische aanslagen van 9/11 gehad op de militaire oppermacht van de Verenigde Staten? De terrorist probeert aan te tonen dat de politieke autoriteiten waartegen hij zich richt niet in staat zijn hun burgers veiligheid te verschaffen. Te zwak om een directe militaire krachtmeting aan te gaan, tracht de terrorist via publiciteit de bevolking en zijn politieke tegenstanders schrik aan te jagen. Amerika reageerde op zijn opgelopen verwondingen niet alleen gekwetst, maar ook verontwaardigd. Tot 9/11 werd terrorisme beschouwd als een misdaad, zij het dat die bij internationaal terrorisme grensoverschrijdend van karakter was.<sup>16</sup>

De Amerikaanse reactie op de aanslagen van 11 september was daarentegen militair van aard. Voor zover die respons het veroveren van de vrijplaatsen inhield waar al-Qaida haar manschappen opleidde, was dat noodzakelijk. De Amerikaanse interventie in Afghanistan werd dan ook unaniem gesteund in de VN-Veiligheidsraad. Amerika maakte evenwel slechts spaarzaam gebruik van het aanbod van de NAVO-bondgenoten de aangevallene op grond van Artikel 5 van het Noord-Atlantisch Verdrag bijstand te verlenen. Naderhand verklaarde de NAVO zich bereid de stabilisatie-

14 A.J. Bacevich, *The Limits of Power. The End of American Exceptionalism* (New York, Holt, 2007).

15 G. Wills, *Bomb Power. The Modern Presidency and the National Security State* (New York, Penguin, 2010).

16 P.A.L. Ducheine, *Krijgsmacht, Geweldgebruik & Terreurbestrijding: een onderzoek naar juridische aspecten van de rol van strijdkrachten bij de bestrijding van terrorisme* (Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2008) 563.



operatie ISAF in Afghanistan uit te voeren. Bij de inval in Irak in 2003 bleek de steun in de Veiligheidsraad te ontbreken. Dat kwam niet doordat veel landen ten tijde van de invasie geloofden dat Saddam zijn massavernietigingswapens geheel had vernietigd – ook wapeninspecteur Blix was daarvan in zijn rapportages aan de Veiligheidsraad geenszins overtuigd – maar doordat andere overwegingen, zoals de wens af te rekenen met Saddam, het Amerikaanse optreden minstens zo sterk leken te beïnvloeden.<sup>17</sup> De Amerikaanse regering plaatste de aanval op Irak bovendien in het kader van de Global War on Terror. Ten eerste ontbrak evenwel het bewijs dat het Baath-regime banden onderhield met al-Qaida. En ten tweede geldt het fundamentele bezwaar dat men alleen oorlog kan voeren tegen groeperingen die bestaan uit mensen van vlees en bloed en niet tegen een bepaalde militaire strijdwijze.<sup>18</sup>

### c. Erosie van de eensgezindheid in de wereldpolitiek

Tijdens de Koude Oorlog kon er per definitie geen volledige hegemoniale positie van de Verenigde Staten zijn of een stabiele wereldordering die daaruit volgens de hegemonie-stabiliteitstheorie zou voortvloeien.<sup>19</sup> In het bipolaire conflict hielden twee supermogendheden elkaar immers in een evenwicht van kwetsbaarheid met het dreigement de ander met nucleaire middelen te zullen vernietigen zodra die een aanval zou beginnen (ook een conventionele). Maar na het verdwijnen van de Sovjet-Unie als tegenstander van de VS, bekleedden de Amerikanen zowel in economisch als in militair opzicht inderdaad de voor hegemonie vereiste dominante positie. Dit kwam onder meer tot uiting in de samenwerking tussen de permanente leden van de Veiligheidsraad, waardoor onder meer het gewapende optreden tegen Irak na de verovering van Koeweit en de aanvankelijk halfslachtige interventies op de Balkan werden gelegitimeerd. Ook werden tal van andere zogenoemde vredesoperaties geautoriseerd, waardoor het aantal *major armed conflicts* daalde van dertig in 1990 tot achttien in 2000 en zestien in 2009.<sup>20</sup> Anderzijds trokken landen als Noord-Korea en Iran uit het lot dat Irak (1990) en Servië (1999)

trof de conclusie dat alleen het bezit van eigen kernwapens hen kon vrijwaren van een Amerikaanse interventie. Daarbij leidden de kernwapenprogramma's van beide landen tot permanente oorlogsdreiging, omdat een aanvaller nog mag hopen de nucleaire faciliteiten met een eerste klap te kunnen uitschakelen. In het geval van Iran zijn overigens niet alleen de Amerikanen de potentiële aanvallers, maar evenzeer de Israëliërs, die hun beschermheer steeds voorhouden dat hij tijdig moet optreden op straffe van een actie die de joodse staat zelf zal ondernemen. Met hun beslissing zelf nucleaire wapens aan te schaffen volgden Noord-Korea en Iran het voorbeeld van Pakistan en India, waarbij Pakistan de Verenigde Staten had geholpen door zijn grondgebied beschikbaar te stellen om de mujahedeen de gelegenheid te geven de Sovjets uit Afghanistan te verdrijven. Deze wens tot proliferatie is verder kracht bijgezet door de Amerikaanse doctrine van de preventieve oorlog, waarmee de aanval op Irak in 2003 werd gelegitimeerd.<sup>21</sup>

Hiermee werd niet alleen afstand gedaan van de vereiste goedkeuring door de Veiligheidsraad, maar werd gewapend ingrijpen ook al geoorloofd geacht in een fase waarin er nog geen directe en overweldigende bedreiging was: de rechtvaardigingsgronden voor *preemption*. Wellicht hadden velen nog kunnen leven met een preventieve aanval die de goedkeuring van de Veiligheidsraad had of met het handelen uit noodweer zonder het fiat van de Verenigde Naties, maar het niet gelijktijdig voldoen aan beide condities betekende kennelijk een te grote inbreuk op het in het VN-Handvest vervatte oorlogsverbod. Aldus had de veronderstelde politieke almacht van de Verenigde Staten haar eigen weerstand opgeroepen en brachten de militaire campagnes in Irak en Afghanistan aan het licht dat ook de Amerikaanse machtsuitoefening beperkingen kent.

17 H. Blix, *Disarming Iraq* (Bloomsbury, Pantheon Books, 2004).

18 Aldus ook de eerste stelling bij de dissertatie van P.A.L. Duchêne, zie noot 16.

19 Zie voor de klassieke formulering van deze hegemonie-stabiliteitstheorie R. Gilpin, *War and Change in World Politics* (Cambridge, Cambridge University Press, 1981).

20 SIPRI *Yearbook 2010*, 62.

21 Deze zogeheten Bush-doctrine is geformuleerd in *The National Security Strategy of the United States of America* (Washington, D.C., White House, 2002).



FOTO AP/REPORTERS P. MARTINEZ MONSIVAIS

*Als zij samen optrekken kunnen de VS en China de economische machtsverschuiving mogelijk in goede banen leiden*

#### **d. De relaties met de bondgenoten**

De Amerikaanse invasie van Irak leidde niet alleen tot een breuk met Rusland en China, maar ook met belangrijke bondgenoten in de NAVO, zoals Duitsland en Frankrijk. Sommigen concludeerden hieruit dat de veiligheidsculturen aan beide zijden van de Atlantische Oceaan hemelsbreed van elkaar verschilden, waarbij de Amerikanen overal dreigingen meenden te ontwaren die ze via oorlogvoering en torenhoge defensiebegrotingen te lijf gingen, terwijl de Europeanen zich koesterden in het gevoel dat iedere acute bedreiging ontbrak en dat van militaire interventie wellicht meer kwaad dan goed te verwachten was. 'Europa' was overigens niet unaniem, want de splijting van de NAVO betekende tegelijkertijd een confrontatie binnen de Europese Unie, waar Atlantisch-gerichte bondgenoten als Groot-Brittannië en Nederland tegenover continentaal georiën-

teerde staten als Duitsland, Frankrijk en België kwamen te staan. Dit had tot gevolg dat de in 2001 ingevoerde eenheidsmunt, de euro, slechts in naam werd gevolgd door een gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid. Pleidooien dat de Europese eenwording tevens het voeren van een daadkrachtig extern beleid van de EU vereiste verstomden zodra het verdrag over een Europese grondwet in Franse en Nederlandse referenda schipbreuk leed. Nadat de Amerikaanse bankencrisis zich ook over Europa had verspreid, kwam zelfs het voortbestaan van de euro in gevaar en concentreerden de landen van de Eurozone zich op het voor de prijsstabiliteit vereiste terugdringen van hun financieringstekorten. Daarbij paste geen stijging – of zelfs een handhaving – van hun defensie-uitgaven, laat staan het opzetten van een gezamenlijke defensie. Het uit de brand helpen van zwakke lidstaten van de Eurozone zoals Griekenland heeft de wens om de Europese defensie op peil te houden nog verder ondermijnd. Daarbij wreekt zich dat handhaving van een bepaald niveau van de defensie-uitgaven geen onderdeel is van de criteria in het Stabiliteits-en Groeipact, dat tot prijsstabiliteit in de Eurozone moet leiden.

#### **e. Modellen van mondiaal bestuur**

Welke mogelijkheden tot global governance dienen zich tegen de achtergrond van de geschetste machtsverschuivingen aan? De belangrijkste opgave is het economisch machtsverval van de VS en de gelijktijdig optredende opkomst van China in goede banen te leiden. Dat is mogelijk als deze G-2 (de VS en China) gezamenlijk optrekken in zowel formele fora als de VN-Veiligheidsraad, als in informele gremia als de G-20.<sup>22</sup> In feite zijn beide landen reeds tot elkaar veroordeeld omdat China een groot uitvoeroverschot heeft naar VS (dat door protectionistische Amerikaanse maatregelen ongedaan zou kunnen worden gemaakt) en omdat China een groot deel van de Amerikaanse schuld financiert via de aankoop van schatkistpapier.<sup>23</sup> Europa zou daarbij, onder meer op monetair en handelspolitiek terrein, een gelijkwaardige rol kunnen spelen. Dit komt neer op een triumviraat van de G-3, een optie waarvoor Maxime Verhagen zich als minister

22 Deze oplossing bepleit onder meer Thomas P.M. Barnett: *Blueprint for Action. A Future Worth Creating* (New York, Berkley Books, 2005) 156.

23 Van Staden spreekt in dit verband zelfs van een 'wederzijds verzekerde vernietiging op financieel-economisch vlak'. Zie: A. van Staden, 'Wereldmachten in de overgang' in: S. Reyn en A. Teftadarija, *Het is oorlog! Friese Leermeester in de Haagse Beleidstofabriek (Liber Amicorum ter gelegenheid van het afscheid van prof. dr. Jan Geert Siccama, Den Haag, mei 2011)* 50.

van Buitenlandse Zaken sterk heeft gemaakt.<sup>24</sup> Een alternatieve route kan uitlopen op een Koude Oorlog tussen de VS en China, met alle mogelijkheden van escalatie die daarmee samenhangen. In zijn recente boek *On China* trekt oud-minister van Buitenlandse Zaken Henry Kissinger expliciet de parallel met de machtsovergang tussen het Verenigd Koninkrijk en Duitsland aan de vooravond van de Eerste Wereldoorlog. Hij put hoop uit het vermogen tot leren, wat de besluitvormers er ditmaal wel toe zou kunnen brengen zich af te vragen: 'Where will a conflict take us?', om hiervan vervolgens af te zien.<sup>25</sup>

Opmerkelijk is dat het vooruitzicht van een mogelijke confrontatie met China in het Westen wordt aangevoerd als argument om zich te blijven voorbereiden op interstatelijke oorlogvoering, hoe zeldzaam dat verschijnsel de afgelopen decennia ook is geworden. Terwijl irreguliere oorlogvoering, die neerkomt op een mengeling van guerrilla en terrorisme, de enige resterende directe bedreiging vormt, hebben de strijdmachten van de westerse landen zich nauwelijks voorbereid op een langdurige aanwezigheid van landstrijdkrachten (tussen de tien en twintig jaar) die nodig is om een levensvatbare staat in landen als Irak en Afghanistan op te bouwen. In plaats daarvan zijn de meeste middelen besteed aan het uitvechten van deze conflicten met kinetische middelen, vooral ook *airpower*. Zo hebben de VS hun additionele militaire uitgaven niet gespendeerd aan een vergroting van de militaire mankracht, maar aan de aanschaf van steeds kleinere aantallen van allerlei grote wapensystemen en aan ict-projecten in het kader van de *network-centric warfare*. Dit leidt tot de mogelijkheid dat de Amerikanen zich in 2014 zullen hebben teruggetrokken uit Irak en Afghanistan, zonder dat het gezag in die landen kan worden overgedragen aan een effectieve regering. In die zin zijn de effecten van 9/11 nog niet uitgewerkt.

## Conclusies

De val van de Sovjet-Unie bracht in de Verenigde Staten een euforische stemming teweeg. In de unipolaire wereld van de jaren negentig namen

de Amerikanen een vrijwel onaantastbare positie in, waarin zij meenden te kunnen doen en laten wat zij wilden. De terroristische aanslagen van 11 september 2001 toonden aan dat ook de VS kwetsbaar waren en leidden bovendien tot grote verontwaardiging over de aangetaste positie van onbegrensde macht. De Amerikanen gaten hun reactie op de aanvallen van 9/11 in de vorm van een oorlog: de Global War on Terror. In deze strijd vielen de VS eerst Afghanistan en daarna Irak aan, waarbij zij stuitten op de grenzen van hun militaire macht. Dit heeft niet alleen de onderbouwing van hun hegemoniale positie met materiële hulpbronnen verzwakt, maar ook hun vermogen om beslissende spelers in de wereldpolitiek (inclusief sommige bondgenoten) op één lijn te krijgen.

Het Amerikaanse machtsverval op economisch gebied, dat in de periode 1978-1998 was onderbroken, is nadien versneld voortgezet. Op deze versnelling heeft de bankencrisis waarschijnlijk een grotere invloed uitgeoefend dan de aanslagen van 11 september. De Verenigde Staten hebben de aanvallen van 9/11 beantwoord met een militaire krachtsinspanning die vergelijkbaar is met die van de Korea- en Vietnamoorlogen. De hogere defensiebegroting is echter maar zeer ten dele gebruikt voor een langdurige versterking van de mankracht die nodig is om de burgers van landen als Irak en Afghanistan veiligheid te verschaffen. De Verenigde Staten zijn economisch bijna ingehaald door China.

In militair opzicht zijn de Amerikanen nog sterker, maar ook in deze machtsdimensie is China aan een inhaalbeweging begonnen. De machts gelijkheid die zich tussen beide mogendheden aftekent is mogelijkserwijs onbedoeld bespoedigd door de Amerikaanse operaties in Afghanistan en Irak. In ieder geval heeft China de positie van de Sovjet-Unie als potentiële tegenstrever van de VS overgenomen. ■

24 M. Verhagen, 'Buiten bezig = binnen blij: nut en noodzaak van een actief buitenlands beleid' (Toespraak, 27 mei 2010).

25 H. Kissinger, *On China* (Londen, Penguin, 2011) 527.

# Zijtoneel of hoofdtoneel?

## De betekenis van 9/11 in Oost-Azië

Dr. S.J.G. Reyn\*

**D**e onthutsende aanblik van de door al-Qaida gekaapte passagiersvliegtuigen die in twee Amerikaanse steden dood en verderf zaaien, is beeldbepalend geweest voor het begin van de 21-ste eeuw. Op een doorsnee septemberochtend in 2001 kwam in New York en Washington een onverhoeds einde aan het leven van 2.974 mensen uit meer dan negentig landen.

Een kleine groep islamitische radicalen was er op niet eerder vertoonde wijze in geslaagd om de politieke en financiële zenuwcentra van de machtigste natie ter wereld te treffen. Met beperkte middelen had ze de Amerikaanse reus, die sinds het einde van de Koude Oorlog zo ongenaakbaar leek, tot wankelen gebracht.

### Mondiale implicaties

Behalve de manier waarop al-Qaida de aanslagen uitvoerde, behoren de aanslagen op de Verenigde Staten op 11 september 2001 – kortweg 9/11 – tot een aparte categorie vanwege de verstrekkendheid en de reikwijdte van hun gevolgen. Deze gevolgen manifesteerden zich, anders dan de meeste terroristische aanslagen, op het 'strategische' niveau. De aanval van al-Qaida op Amerikaans grondgebied oefende een zodanige invloed uit op het Amerikaanse veiligheidsbeleid dat de oorlogen in Afghanistan

en Irak zonder verwijzing daarnaar niet te verklaren zijn.

Ook in veel andere landen, Nederland niet uitgezonderd, steeg de bestrijding van het terrorisme op de politieke agenda en zette er maatschappelijke verhoudingen onder druk. Het staat dus buiten kijf dat 9/11 mondiale implicaties heeft gehad. Tien jaar later probeert de Amerikaanse president Barack Obama zich nog altijd aan de erfenis van 9/11 te ontworstelen. De dood van al-Qaida-leider Osama bin Laden is slechts een kleine stap in die richting.

### Afleidingsmanoeuvre?

Toch zullen historici, als zij over enkele decennia op het begin van de 21-ste eeuw terugblikken, waarschijnlijk vooral op andere ontwikkelingen en gebeurtenissen wijzen: de onweerstaanbare opkomst van Azië en de uitdagingen die dit aan het internationale systeem stelde, de kredietcrisis, die in het Westen diepe wonden sloeg en, als deze zich doorzet, de democratische omwenteling in de Arabische wereld.

In historisch perspectief is het vermeende hoofdtoneel van de wereldpolitiek in de afgelopen tien jaar wellicht vooral een zijtoneel geweest en was 9/11 een onbedoelde afleidingsmanoeuvre die de Verenigde Staten en Europa het zicht ontnam op belangrijker ontwikkelingen.

\* Sebastian Reyn, werkzaam bij de hoofddirectie Algemene Beleidszaken, is adviseur kennis- en strategiebeleid bij het ministerie van Defensie. De auteur dankt Linda Baauw-Karreman, Yoko Iwama, Maaïke Reijlink en Michito Tsuruoka voor hun literatuurtips.



**Opzet artikel**

Dit artikel gaat over de betekenis van 9/11 in dat deel van de wereld dat het lot van de 21-ste eeuw allengs lijkt te gaan bepalen: Oost-Azië. We hebben het dan over de regio die het snelgroeiende China, de eilandenstaten Japan en Taiwan, het verdeelde Koreaanse schiereiland en het 'verre oosten' van de Russische Federatie omvat. De Verenigde Staten zijn in deze regio veruit de belangrijkste buitenregionale macht, met vele tienduizenden militairen die er al sinds het begin van de Koude Oorlog permanent zijn gelegerd.

Wat is de uitwerking van 9/11 geweest op het Amerikaanse beleid in Oost-Azië en op de positie die de Verenigde Staten er innemen? Hoe hebben de landen in de regio gereageerd? Heeft 9/11 geleid tot wezenlijk andere verhoudingen in Oost-Azië?<sup>1</sup>

**Amerikaanse beleid in Oost-Azië**

Het veiligheidsbeleid van opeenvolgende Amerikaanse regeringen ten opzichte van Oost-Azië is sinds het einde van de Koude Oorlog betrekkelijk constant geweest. Dit beleid was – en is – er op gericht de economische, politieke en militaire opkomst van China in goede banen te leiden door een combinatie van *engagement* met China en *hedging* tegen Chinese pogingen tot regionale dominantie; een Chinese militaire overname van Taiwan te voorkomen; de bondgenootschappelijke relaties met Japan en Zuid-Korea te consolideren; en de Noord-Koreaanse nucleaire dreiging tegen te gaan.

**Groeiend ongemak**

Niettemin deden zich van regering tot regering belangrijke accentverschillen voor. President George W. Bush bombardeerde China bij zijn aantreden in januari 2001 van 'strategische partner' tot 'strategische rivaal', waarmee hij uitdrukking gaf aan het groeiende ongemak in Amerikaanse kringen over de Chinese machtsontwikkeling. Zijn regering legde van meet af aan ook het accent op versterking van het bondgenootschap met Japan, waarmee ze gevolg gaf aan aanbevelingen in een rapport uit

oktober 2000 van de hand van Joseph Nye en Richard Armitage.<sup>2</sup>

Bush gaf voorts prioriteit aan de verdediging van het Amerikaanse grondgebied tegen de langeafstandsraketten van in het bijzonder Noord-Korea, en zegde binnen enkele maanden na zijn aantreden het *Anti-Ballistic Missile*-verdrag op. Op al deze punten week het Oost-Azië-beleid van Bush belangrijk af van dat van zijn voorganger Bill Clinton.

**Verschuiving strategische focus**

De gevolgen van 11 september voor het Amerikaanse veiligheidsbeleid zijn uit en te na geanalyseerd. Van belang voor dit artikel is dat de regering-Bush de internationale verhoudingen op scherp zette met haar '*with us or against us*'-retoriek en dat dit in Oost-Azië niet zonder gevolgen bleef. In zijn *State of the Union*-toespraak, in januari 2002, nam Bush Noord-Korea op in de '*axis of evil*' van dictatoriale landen die handelden in massavernietigingswapens of terroristische groeperingen steunden.

Daar staat tegenover dat de Amerikaanse verhoudingen met China door 9/11 juist in overwegend positieve zin werden beïnvloed. De medewerking van China was vereist om het internationale terrorisme te bestrijden, het ingrijpen in Afghanistan mogelijk te maken en de verspreiding van massavernietigingswapens tegen te gaan.

Bovendien verschoof de aandacht van de Amerikaanse buitenlandse politiek onmiskenbaar van Oost-Azië naar Zuid-Azië en het Midden-Oosten. Enerzijds leidde deze verschuiving tot verwaarlozing (*strategic inattention*) van het Amerikaanse beleid in de regio. Anderzijds kreeg de regering-Bush juist meer binnenlandspolitieke manoeuvreerruimte om de gevoelige betrekkingen met China, na een stormachtig begin, in rustiger vaarwater te loodsen.

<sup>1</sup> De Filippijnen, Indonesië en andere landen in Zuid-Oost-Azië blijven in dit artikel buiten beschouwing. In dat deel van de wereld, waar de islam prominent aanwezig is, ontketende 9/11 een geheel andere dynamiek dan in Oost-Azië.

<sup>2</sup> 'The United States and Japan: Advancing Toward a Mature Partnership', *INSS Special Report*, 11 oktober 2000.

Het is hoe dan ook opmerkelijk dat het handelstekort met China in deze jaren sterk opliep zonder dat hieraan tijdens de campagnes voor de Amerikaanse presidentsverkiezingen van 2004 veel aandacht werd besteed. Zonder 9/11 waren deze verkiezingen mogelijk in het teken komen te staan van de Chinese economische uitdaging, net zoals de economische opkomst van Japan de Amerikanen in de jaren tachtig had geobsedeerd.

### Militaire aanwezigheid

Ook op militair vlak heeft 9/11 de Amerikaanse positie in Oost-Azië beïnvloed. Al gaat het te ver om van een verzwakking van betekenis te spreken, de militaire inzet in Afghanistan en Irak heeft onmiskenbaar gevolgen gehad voor de Amerikaanse militaire aanwezigheid in de regio. In 2008 bevonden zich in totaal 66.750 Amerikaanse militairen in Oost-Azië en het gebied van de Stille Oceaan, van wie er ongeveer 34.000 in Japan en 24.000 in Zuid-Korea waren gelegerd en ruim 7.000 op zee. In september 2001 bedroeg het totale aantal nog ruim 90.000; een verschil van zo'n 23.000 militairen.<sup>3</sup>

De 'oorlog' tegen het internationale terrorisme en de ervaringen in Irak en Afghanistan hebben ook hun uitwerking gehad op de Amerikaanse defensieplannen. De prioriteiten verschoven gaandeweg van het 'grote' conflict, zoals in het geval van een Chinese aanval op Taiwan, naar het militaire optreden in asymmetrische conflicten en *counterinsurgency* operaties.

### Hernieuwde aandacht

Tien jaar na 9/11 lijkt zich een omgekeerde beweging af te tekenen. Behalve op Afghanistan is het Pentagon de afgelopen jaren het vizier weer meer op Oost-Azië gaan richten. Kort voor zijn afscheid als minister van Defensie onderstreepte Robert Gates dat de Verenigde Staten

hun militaire aanwezigheid in de Pacific verder zullen versterken:

*'The record of growing U.S. engagement in Asia, combined with the investments being made in capabilities most relevant to preserving the security, sovereignty, and freedom of our allies and partners in the region, show that America is [...] putting 'our money where our mouth is' with respect to this part of the world – and will continue to do so. These programs are on track to grow and evolve further into the future, even in the face of new threats abroad and fiscal challenges at home, ensuring that that we will continue to meet our commitments as a 21st century Asia-Pacific nation'.<sup>4</sup>*



FOTO: U.S. AIR FORCE, J. MORRISON

Ontvangstceremonie voor minister Robert Gates, in januari 2011. Het Pentagon richt het vizier de laatste jaren meer op Oost-Azië en wil zijn militaire aanwezigheid in de regio versterken

Deze verschuiving lijkt de komende jaren, waarin 9/11 steeds verder naar de achtergrond zal verdwijnen, vooral ten koste te gaan van de aandacht voor Europa en het Midden-Oosten.

## China: pragmatisme van de opkomende macht

Hoe reageerde China op de aanslagen van al-Qaida op 11 september 2001? De aanslagen boden de machthebbers in Beijing in de eerste plaats een uitgelezen mogelijkheid om de spanningen te verminderen die rond de eeuwwisseling in de verstandhouding met de Verenigde Staten waren gerezen. Daardoor konden

<sup>3</sup> Zie de Pentagon-website: <http://siadapp.dmdc.osd.mil/personnel/MILITARY/history>. Vanaf 2008 wordt het aantal in Zuid-Korea geplaatste militairen in de tabellen niet langer vermeld. Naast de bovengenoemde aantallen zijn er zo'n 40.000 militairen op Amerikaans grondgebied in Hawaï geplaatst, die eveneens snel in Oost-Azië kunnen worden ingezet.

<sup>4</sup> Toespraak Robert M. Gates, *International Institute for Security Studies* (Shangri-La Dialogue), Singapore, 4 juni 2011.



FOTO ANP, P. PARKS

Etnische spanningen in de Chinese provincie Xinjiang, 2009. Bij een protestdemonstratie van Oeigoerse vrouwen komen minstens 156 mensen om het leven. 9/11 was voor Beijing aanleiding om zogenaamde 'terroristen' in eigen land met harde hand te bestrijden

zij zich onverminderd richten op hun doelen voor de lange termijn: bevordering van de economische groei en de interne politieke en sociale stabiliteit en de stapsgewijze versterking van de regionale machtspositie (mede met het oog op Taiwan).

De regering-Bush had China, zoals gezegd, bij haar aantreden nadrukkelijk tot *strategic competitor* bestempeld. Washington maakte zich in 2001 dan ook op om de Amerikaanse diplomatieke en militaire positie ten opzichte van China te versterken. De bilaterale verhouding was in april 2001 voorts ernstig op de proef gesteld doordat een Chinees gevechtsvliegtuig bij het eiland Hainan op een Amerikaanse verkenningsvliegtuig botste, en China de Amerikaanse vliegtuigbemanning vervolgens enige tijd vasthield voor ondervraging. Het kwam China dus goed uit dat het brandpunt van het Amerikaanse veiligheidsbeleid na 11 september verschoof naar de strijd tegen al-Qaida en naar Zuid-Azië en het Midden-Oosten.

### Gedeeld belang

Hoewel het nauwelijks ruchtbaarheid gaf aan de achttien Chinese staatsburgers die zich op 11 september onder de slachtoffers van al-Qaida bevonden, maakte Beijing onmiddellijk duidelijk een gedeeld belang te zien in de bestrijding van het internationale terrorisme.<sup>5</sup> Het kon bovendien van de abrupte wending in het Amerikaanse veiligheidsbeleid gebruik maken om 'terroristen' in eigen land te bestrijden en vooral zijn eigen 'war on terror' tegen de naar onafhankelijkheid strevende Oeigoeren te rechtvaardigen.

Het separatisme van de Oeigoeren, een Turks sprekend islamitisch volk in de Chinese autonome regio Xinjiang, had betrekkelijk weinig met al-Qaida te maken, al zijn er aanwijzingen dat een van de separatistische bewegingen – de

<sup>5</sup> Andrew Scobell, 'Chinese Foreign Policy and the War on Terror', *Terrorism Monitor*, vol. 2, issue 2, 5 May 2005.

*Eastern Turkestan Islamic Movement* – door al-Qaida werd gefinancierd en in Afghanistan werd getraind.<sup>6</sup>

Dit separatisme was vooral nieuw leven ingeblazen – de Oeigoeren waren in de jaren dertig en veertig al enkele jaren onafhankelijk geweest – door het ontstaan van nieuwe staten in Centraal-Azië na het uiteenvallen van de Sovjet-Unie. Ook de grootschalige migratie van Han-Chinezen naar Xinjiang riep onder Oeigoeren verzet op. Volgens de Chinese regering waren Oeigoerse separatisten tussen 1990 en 2001 verantwoordelijk voor zo'n 200 aanslagen, met 162 doden tot gevolg.<sup>7</sup> Het besluit van de Verenigde Staten om de *Eastern Turkestan Islamic Movement* als een terroristische organisatie aan te merken, maakt duidelijk dat China na 11 september meer diplomatieke ruimte kreeg om hard tegen het Oeigoerse separatisme op te treden.<sup>8</sup>

De Oeigoeren zelf stonden ambivalent tegenover de aanslagen van al-Qaida op de Verenigde Staten en de daaropvolgende Amerikaanse interventie in Afghanistan. Enerzijds sympathiseerden ze met hun mede-islamieten, de Taliban. Anderzijds waren het juist de Verenigde Staten geweest die bij de Chinese overheid stelselmatig voor hun rechten waren opgekomen. Ook na 11 september maakte de regering-Bush duidelijk dat geweldloze separatistische activiteiten van Oeigoeren in Xinjiang niet per definitie als 'terroristisch' mochten worden bestempeld.<sup>9</sup>

De voor China gunstige *turn of events* laat onverlet dat de Amerikaanse machtsontplooiing na 9/11 Beijing duidelijk ook zorgen baarde. Zowel het militaire ingrijpen in Afghanistan en Irak als het daarbij vertoonde 'unilateralisme' van de regering-Bush druiste in tegen diepgewor-

telde Chinese opvattingen over de onschendbaarheid van nationale soevereiniteit. Beijing sloeg ook met lede ogen gade hoe na 11 september het neoconservatisme in Washington, met zijn *gospel of freedom* en bereidheid tot militair machtsvertoon, terrein won.

### Gevoelige snaren

Het accent in de nieuwe nationale veiligheidsstrategie van president Bush op preëemptief optreden, *missile defense* en de verbreiding van democratische idealen, vormde in Chinese ogen een serieuze potentiële bedreiging van Chinese veiligheidsbelangen. De gedachte dat de Verenigde Staten in hun *onward march of freedom* ooit zouden kunnen besluiten tot een 'humanitaire interventie' in Tibet of Xinjiang of tot een militaire operatie ter verdediging van het democratische Taiwan, maakte Chinese leiders bepaald ongemakkelijk.

In 1999 had China ook al ernstige bezwaren tegen het optreden van de NAVO in Kosovo zonder toestemming van de VN-Veiligheidsraad. Kosovo was nog ver weg; Afghanistan en Irak waren al aanzienlijk dichterbij en het Amerikaanse optreden kreeg na 9/11 bovendien een ideologische lading die de machthebbers in Beijing weinig gerust stemde.<sup>10</sup>

De strijd tegen het internationale terrorisme betekende tevens dat de Verenigde Staten hun geopolitieke positie in Azië versterkten. Dit ging dikwijls ten koste van de invloed van China. Dat betrof in het bijzonder Pakistan, tientallen jaren een van de belangrijkste bondgenoten van China in de regio. Ook de Amerikaanse betrekkingen met India werden onder president Bush belangrijk versterkt. Zo gaven de Verenigde Staten hun bezwaren tegen het Indiase kernwapenarsenaal op, een controversiële geopolitieke manoeuvre die onder meer tegen China was gericht.

### Argwaan

De versterking van de relatie met Japan en de bereidheid van dat land om voor het eerst sinds de Tweede Oorlog met militairen aan andere dan VN-operaties deel te nemen, raakte in China eveneens een gevoelige snaar. Beijing

<sup>6</sup> Michael Clarke, *China's War on Terror in Xinjiang: Human Security and the Causes of Violent Uighur Separatism* (Brisbane, Australia: Griffith Asia Institute, 2007), 19-20.

<sup>7</sup> Idem, 11-18.

<sup>8</sup> Shirley A. Kan, *U.S.-China Counterterrorism Cooperation: Issues for U.S. Policy* (Congressional Research Service Report for Congress, 6 January 2010), 6.

<sup>9</sup> Chien-peng Chung, 'China's "War on Terror": September 11 and Uighur Separatism', *Foreign Affairs*, July/August 2002.

<sup>10</sup> Jing-dong Yuan, 'The Bush Doctrine: Chinese Perspectives and Responses', *Asian Perspective*, vol. 27, no. 4, 2003, 111-145.



stond verder argwanend tegenover de contra-terroristische activiteiten van de Verenigde Staten in Zuid-Oost-Azië.<sup>11</sup>

Bovenal maakte China, evenals overigens Rusland, zich zorgen over de na 9/11 snel groeiende Amerikaanse militaire aanwezigheid in Centraal-Azië. China's bereidheid om deze aanwezigheid aan zijn westgrenzen te verdragen, was afhankelijk van het tijdelijke en uitsluitend op Afghanistan gerichte karakter van deze aanwezigheid. Zodra de Taliban uit Kaboel zouden zijn verdreven, ontviel in Chinese ogen de reden voor de Amerikaanse aanwezigheid.

China vreesde niet alleen een militaire omsingeling door Amerikaanse strijdkrachten.<sup>12</sup> Het stelde ook belang in de grote olie- en gasvoorraden in Centraal-Aziatische republieken. Chinese petroleumbedrijven hadden er in de tweede helft van de jaren negentig flink geïnvesteerd om China's afhankelijkheid van olie uit het Midden-Oosten en van de – juist ook door de suprematie van de Amerikaanse marine – kwetsbare overzeese aanvoerroutes te verminderen.<sup>13</sup>

### Shanghai Cooperation Organisation

De machthebbers in Beijing hadden slechts enkele maanden vóór 9/11, in juni 2001, het initiatief genomen tot de oprichting van de *Shanghai Cooperation Organisation* (SCO), samen met Kazachstan, Kirgizië, Oezbekistan, Tadzjikistan en Rusland. Deze organisatie rekende het tot haar doel 'terrorisme, separatisme en extremisme' in de regio te bestrijden. Na 11 september leek deze missie de wind in de zeilen te hebben en vanaf 2002 organiseerde China enkele gezamenlijke militaire oefeningen.

Duidelijk is echter ook dat de ontplooiing na 9/11 van Amerikaanse militairen in enkele SCO-lidstaten – Kirgizië, Kazachstan en Oezbekistan – de Chinese regionale geopolitiek doorkruiste.<sup>14</sup> De SCO is mede daardoor als regionale veiligheidsorganisatie nauwelijks uit de verf gekomen.

### Confrontatie vermijden

Tegen deze achtergrond is de Chinese reactie op het Amerikaanse machtsvertoon en de ge-

zwoilen vrijheidsretoriek na 9/11 opmerkelijk pragmatisch en ingehouden geweest. China stelde er vooral belang in om een openlijke confrontatie met de Verenigde Staten te vermijden, en legitimiteit te verwerven als verantwoorde-lijke grootmacht.

Beijing probeerde samenwerkingsmogelijkheden, zoals bij het tegengaan van de verspreiding van massavernietigingswapens, te benutten.<sup>15</sup> De openlijke verwijdering tussen de Verenigde Staten en enkele toonaangevende Europese landen in de aanloop naar de Irak-oorlog betekende bovendien dat China zich achter Europese schouders kon verschuilen. Ook president Jacques Chiracs herhaaldelijk uitgesproken voorkeur voor een multipolaire wereld kwam China te stade.

Op de keper beschouwd heeft 11 september een overwegend positieve invloed uitgeoefend op de Chinees-Amerikaanse betrekkingen. In de schaduw van de 'oorlog' tegen het terrorisme konden Beijing en Washington omzichtig naar samenwerkingsmogelijkheden en gedeelde belangen zoeken.<sup>16</sup> De Chinese staatsmedia spraken steevast van een 'gezamenlijke' strijd, zij het dat ze beklemtoonden dat deze nadrukkelijk binnen de bestaande internationale kaders diende te worden gevoerd.<sup>17</sup>

<sup>11</sup> Denny Roy, 'Lukewarm Partner: Chinese Support for U.S. Counterterrorism in Southeast Asia', Asia-Pacific Center for Security Studies, March 2006.

<sup>12</sup> De Kirgizische luchthaven Manas bij de hoofdstad Bishkek ligt bijvoorbeeld op slechts ongeveer 300 kilometer afstand van de grens met China. Daarbij moet worden aangetekend dat het zwaartepunt van de Chinese economie en het merendeel van de bevolking zich in het oostelijke en zuidelijke kuststroken bevinden.

<sup>13</sup> Oliver M. Lee, 'The Impact of the U.S. War on Terrorism upon U.S.-China Relations', *Journal of Chinese Political Science*, 101-114.

<sup>14</sup> Chin Kin Wah, 'Major Power Relations in Post 9-11 Asia Pacific' in: *Asian Perspectives on Global and Regional Order*, ed. by Han Sung-Joo, 2003. Tokyo: Center for International Exchange, blz. 6-25. In 2005 stelde de SCO een 'deadline' voor de Amerikaanse militaire aanwezigheid op het grondgebied van haar lidstaten. Shirley A. Kan, *U.S.-China Counterterrorism Cooperation: Issues for U.S. Policy* (Congressional Research Service Report for Congress, 6 January 2010), 28.

<sup>15</sup> Shirley A. Kan, *U.S.-China Counterterrorism Cooperation*, 26.

<sup>16</sup> David M. Lampton en Richard Daniel Ewing, *The U.S.-China Relationship Facing International Security Crises: Three Case Studies in Post 9/11 Bilateral Relations* (Washington D.C.: The Nixon Center, 2003).

<sup>17</sup> Mobo C.F. Gao en Ming Liang, 'The Chinese Print Media Coverage of 9/11 since 2001', in: Thomas Pludowsky, *How the World's News Media Reacted to 9/11: Essays from Around the World* (Marquette Books, May 30, 2007).



Maar in de kern bracht 11 september geen wezenlijke verandering in de bilaterale verhoudingen. Zoals George Tenet, directeur van de Central Intelligence Agency (CIA), in 2002 tegenover het Amerikaanse Congres betoogde:

*'September 11 changed the context of China's approach to us, but it did not change the fundamentals. China is developing an increasingly competitive economy and building a modern military force with the ultimate objective of asserting itself as a great power in East Asia. And although Beijing joined the coalition against terrorism, it remains deeply skeptical of U.S. intentions in Central and South Asia. It fears we are gaining regional influence at China's expense, and it views our encouragement of a Japanese military role in counter-terrorism as support for Japanese rearmament – something the Chinese firmly oppose'.<sup>18</sup>*

#### Grenzen aan de Amerikaanse macht

De naweeën van 11 september toonden in de daaropvolgende jaren bovendien niet alleen het bereik van de Amerikaanse macht aan, maar legden ook haar grenzen bloot. Chinese calculaties van de macht van de Verenigde Staten zijn daardoor ongetwijfeld aan verandering onderhevig, zeker op de langere termijn.

Tien jaar na het begin van de strijd tussen de Verenigde Staten en het internationale terrorisme is, als gevolg van de tegenspoed in Irak en Afghanistan en de kredietcrisis, de kans groter geworden dat China als lachende derde eindigt.

#### Japan: bondgenoot met beperkingen

Anders dan China, kon Japan aan de vooravond van 9/11 bogen op een innige veiligheidsrelatie met de Verenigde Staten. Sommige Japanse politici hadden na het einde van de Koude Oorlog nog gespeeld met de gedachte om de betrekkin-

FOTO AN/DD, G. VAN ES



Japanse militairen krijgen een briefing over het vervoer van gewonden in de Cougar. Japanse en Nederlandse militairen werkten in Irak nauw samen

gen met China aan te halen en de afhankelijkheid van de Verenigde Staten te verminderen. Maar als gevolg van de snelle Chinese machtsaanwas, alsmede de onthulling dat Noord-Korea van 1977 tot 1983 tientallen Japanse burgers had gekidnapt, had het bondgenootschap met de Amerikanen rond de eeuwwisseling de wind weer in de zeilen gekregen.

Junichiro Koizumi, de meest charismatische en effectieve premier van Japan sinds Nakasone, maakte vanaf zijn aantreden in april 2001 bovendien geen geheim van zijn persoonlijke wens om de band met de Verenigde Staten te verstevigen. Aangezien ook president Bush hierop zijn zinnen had gezet, besloten beide landen al in juni 2001 hun veiligheidsrelatie te versterken.<sup>19</sup>

#### Solidariteit versterken

Het wekt tegen deze achtergrond dan ook geen verbazing dat de Japanse regering 9/11 vooral aangreep om haar solidariteit met de Verenigde Staten te onderstrepen. Binnen een maand – een record in de Japanse politiek – nam het Japanse parlement, de Diet, een wet aan die grondwettelijke hindernissen ontweek en het mogelijk maakte met transportvliegtuigen en bevoorradingschepen bij te dragen aan de door de Verenigde Staten geleide militaire operatie in Afghanistan (*Operation Enduring Freedom*).<sup>20</sup>

<sup>18</sup> Geciteerd in Wah, 'Major Power Relations in Post 9-11 Asia Pacific', 19-20.

<sup>19</sup> Joint Statement by President Bush and Prime Minister Koizumi, 20 juni 2001.

<sup>20</sup> Government of Japan, *The Anti-Terrorism Special Measures Law*, zie: [www.kantei.go.jp/foreign/policy/2001/anti-terrorism/1029terohougaiyou\\_e.html](http://www.kantei.go.jp/foreign/policy/2001/anti-terrorism/1029terohougaiyou_e.html).

Koizumi besloot in juli 2003 bovendien om ongeveer 600 Japanse militairen naar de zuidelijke provincie Al-Muthanna in Irak te sturen voor humanitaire en wederopbouwtaken, de eerste keer dat de Japanse *Self-Defence Forces* op dergelijke schaal aan een militaire operatie deelnamen. (Zij werkten in Irak onder meer nauw samen met het Nederlandse militaire contingent.)

Het aanzien van de *Self-Defence Forces* steeg door deze inzet; de commandant van de eerste lichte militairen in Irak, kolonel Masahisa Sato, verwierf zelfs nationale bekendheid en werd verkozen tot parlementslid voor de conservatieve LDP. Een van de gevolgen van 11 september is dus dat Japan, in weerwil van zijn zeer restrictieve grondwet, zijn eerste operationele ervaring in crisisbeheersingsoperaties opdeed. Het was ook de eerste keer dat Japanse militairen niet werden ingezet in de context van de Verenigde Naties maar in die van de bilaterale betrekkingen met de Verenigde Staten.

### Symbolisch karakter

De vraag blijft niettemin hoe vergaand deze stappen werkelijk zijn geweest en of de effecten beklijven. De militaire bijdragen van Japan bleven in hoge mate symbolisch van karakter. Japanse militairen namen niet deel aan gevechtsoperaties. De geweldsinstructies waarmee ze op pad waren gestuurd, waren dusdanig beperkend dat ze voor hun bescherming van anderen afhankelijk waren.

Hun inzet berustte bovendien niet op sterke binnenlandspolitieke steun. Koizumi's persoonlijke leiderschap was in deze jaren doorslaggevend.<sup>21</sup> Aan de Japanse militaire bijdrage in Irak kwam in 2006 een roemloos einde. Ook de bijdrage ter ondersteuning van *Operation Enduring Freedom* in Afghanistan is na politieke controverses beëindigd.

Hoewel de populariteitscijfers van Bush in Japan altijd relatief hoog bleven, daalden ze sterk nadat Washington zijn houding ten opzichte van Noord-Korea matigde. Dit verraadde dat de Japanse steun aan de Verenigde Staten na 11 september gedeeltelijk ook werd ver-

leend in ruil voor Amerikaanse steun aan Japan in de Oost-Aziatische regio.<sup>22</sup>

De reactie in Japan op 9/11 onderstreept dan ook vooral de continuïteit in het Japanse veiligheidsbeleid. Japan bleef zoveel mogelijk binnen de kaders van zijn pacifistische grondwet werken. 'Although significant, new Japanese defense policies [after September 11] fall short of a strategic shift', stelde Daniel Kliman met recht vast.<sup>23</sup>

### Het Koreaanse schiereiland: nieuwe splijtstof

Anders dan het Amerikaanse bondgenootschap met Japan stond dat met Zuid-Korea al snel onder grote spanning als gevolg van 9/11. De *State of the Union*-toespraak van president Bush in januari 2002, waarin hij Noord-Korea in-deelde in een 'axis of evil' van terroristische of tirannieke staten, schoot veel – vooral jongere – Zuid-Koreanen in het verkeerde keelgat.

FOTO: U.S. AIR FORCE, F. GOVEA



Amerikaanse patrouille bij Panmunjom. Opmerkelijk is dat Zuid-Korea, na de Verenigde Staten en Groot-Brittannië, de grootste militaire bijdrage leverde aan de stabilisatie van Irak

<sup>21</sup> Tomohito Shinoda, 'Koizumi's Top-Down Leadership in the Anti-Terrorism Legislation: The Impact of Political Institutional Changes', *SAIS Review*, volume 23, number 1, Winter-Spring 2003, 19-34.

<sup>22</sup> Michael J. Green, 'The Iraq War and Asia: Assessing the Legacy', *The Washington Quarterly*, Spring 2008, 183-184.

<sup>23</sup> Kliman, Daniel M., *Japan's Security Strategy in the Post-11 September World: Embracing a New Realpolitik* (Washington, D.C., CSIS, 2006) 1.

Bush' retoriek stond in ieder geval haaks op de *sunshine policy* ten opzichte van Noord-Korea, waarvoor president Kim Dae Jung in 2000 de Nobel-vredesprijs had gekregen. De Zuid-Koreaanse regering keurde de 'agressieve' retoriek van de regering-Bush jegens Noord-Korea dan ook af. Hoewel de gesprekken tussen Zuid- en Noord-Korea al vóór 11 september in een impasse waren geraakt, greep Noord-Korea de toespraak van Bush aan om de contacten formeel te beëindigen.

### Anti-Amerikaanse sentimenten

In juni 2002 volgde een gewapend treffen tussen Noord- en Zuid-Koreaanse patrouillevaartuigen op zee, waarbij aan beide zijden doden vielen. De anti-Amerikaanse sentimenten in Zuid-Korea werden nog verder aangewakkerd door een noodlottig verkeersongeluk in juni 2002 waarbij Amerikaanse legervoertuigen schuldig waren aan de dood van twee Koreaanse schoolmeisjes: het *Yangju highway incident*.

Op de golven van deze anti-Amerikaanse sentimenten na 11 september won de progressieve Roh Moo-hyun in december 2002 de presidentsverkiezingen. Met hem kwam de zogeheten '386-generatie' aan de macht, de generatie die was geboren in de jaren zestig en die in de jaren zeventig en tachtig demonstreerde tegen het pro-Amerikaanse autoritaire regime dat steunde op militairen, bureaucraten en de *chaebol* (Zuid-Koreaanse conglomeraten). In de ogen van veel vertegenwoordigers van de '386-generatie' waren de Verenigde Staten een grotere bedreiging voor de vrede op het Koreaanse schiereiland dan Noord-Korea.

### Forse militaire bijdrage aan Irak

Kort na het aantreden van Roh Moo-hyun leidde de Amerikaanse invasie in Irak in 2003 onder Zuid-Koreanen tot een nieuw dieptepunt in het imago van de Verenigde Staten. Des te opmerkelijker is het dat na de nederlaag van

Saddam Hussein de Amerikaanse populariteitscijfers zich snel herstelden en de Koreaanse regering besloot tot een forse militaire bijdrage aan de stabilisatie van Irak. Na de Verenigde Staten en het Verenigde Koninkrijk leverde Zuid-Korea met 3.600 militairen er zelfs de grootste bijdrage.<sup>24</sup>

De gebeurtenissen van 11 september en daarna hebben waarschijnlijk weinig invloed gehad op Noord-Korea, al vallen hierover moeilijk afspraken te doen vanwege het gesloten karakter van het land. De nadruk die in het Amerikaanse veiligheidsbeleid kwam te liggen op het tegengaan van de verspreiding van massavernietigingswapens, voerde ook de druk op Noord-Korea op. Het regime van Kim Jong-il was echter al vóór 11 september begonnen met zijn kernwapenprogramma en beschikte waarschijnlijk al over een of enkele kernwapens.

De Amerikaanse inval in Irak in 2003 had op deze besluiten derhalve nauwelijks enige invloed.

## Conclusie

Anders dan de islamitische wereld en het Westen is Oost-Azië, met uitzondering van de Chinese regio Xinjiang, geen doelwit van al-Qaida geweest. Ook bevinden zich in Oost-Azië geen grote islamitische bevolkingsgroepen die de maatschappelijke verhoudingen onder druk zouden hebben kunnen zetten. In die zin bevond deze regio zich in de luwte van de 'oorlog' tegen het terrorisme.

*'The reality is,'* zo voegde Michael J. Green bovendien toe, *'that the war has not changed any fundamental elements of Asia's rising influence on the international system, nor has it significantly weakened the U.S. hand in the region in any enduring way'.*<sup>25</sup>

Dat betekent niet dat 11 september geen sporen in Oost-Azië heeft nagelaten. Met uitzondering van Noord-Korea, hebben de landen in de regio de strijd tegen het terrorisme en de oorlogen in Irak en Afghanistan vooral gebruikt om hun relatie met de Verenigde Staten te ver-

<sup>24</sup> Michael J. Green. 'The Iraq War and Asia: Assessing the Legacy', *The Washington Quarterly*, Spring 2008, 186.

<sup>25</sup> *Ibidem*, 196.

sterken (al traden daarbij belangrijke verschillen aan het licht). De naweeën van 11 september lijken de Amerikaanse positie in Azië daarom eerder te hebben versterkt dan verzwakt.

#### Moreel aanzien VS aangetast

Het morele aanzien van de Verenigde Staten in Oost-Azië is enigszins aangetast door Guantánamo Bay en Abu Ghraib, maar de invloed hiervan op het buitenlandse beleid van de landen in de regio is veel geringer geweest dan in Europa. In Japan en Zuid-Korea oefenden andere factoren, zoals verkeersongevallen, verkrachtingen en andere incidenten waarbij Amerikaanse troepen en plaatselijke burgers waren betrokken alsmede de omgang met Noord-Korea, grotere invloed uit op de publieke steun voor nauwe banden met de Verenigde Staten.

#### Economische belangen doorslaggevend

De betrekkingen van de landen in de Oost-Aziatische regio met de Verenigde Staten werden en worden uiteindelijk bepaald door economische belangen en geopolitieke overwegingen die losstaan van 11 september of de Irak-oorlog.

Daarbij moet worden aangetekend dat de uitkomsten van de langjarige Amerikaanse bemoeienis in Irak en Afghanistan en de mate waarin deze uiteindelijk als doeltreffend wordt beoordeeld, nog invloed kunnen gaan uitoefenen op het aanzien van de Amerikaanse macht en de geloofwaardigheid van Amerikaanse *commitments* in Oost-Azië. Zolang de Verenigde Staten er echter in slagen in Irak en Afghanistan een enigszins stabiele situatie te creëren en een overhaast vertrek – zoals in 1975 uit Saigon – weten te vermijden, lijkt er op dit punt weinig aan de hand.

#### Niet langer vrij spel voor de VS

Belangrijker is dat een desastreuze kredietcrisis, een gapend begrotingstekort en de sterk gegroeide financiële afhankelijkheid van China serieuze vraagtekens hebben gezet bij het vermogen van de Verenigde Staten om de rol van stabilisator in Azië op langere termijn te blijven vervullen.

Belangrijker is ook dat China sinds 2001 weer aanzienlijk welvarender en sterker is geworden. Op de economische ranglijst is het Japan als tweede wereldeconomie inmiddels gepasseerd. De Chinese defensie-uitgaven zijn de afgelopen twee decennia voorts jaarlijks met gemiddeld meer dan tien procent gestegen.<sup>26</sup> Al blijven de Verenigde Staten in militair opzicht voorlopig een grote voorsprong houden, ze hebben niet langer vrij spel in China's periferie en worden niet langer in staat geacht een Chinese militaire invasie van Taiwan te dwarsbomen.

China is als regionale mogendheid, getuige de recente aanvaring met Japan rond de Sengaku-eilanden en zijn aanspraken in de Zuid-Chinese zee, ook assertiever geworden. De ongerustheid daarover neemt bij de bondgenoten van de Verenigde Staten in de regio – naast Japan en Zuid-Korea ook Australië – zienderogen toe. Al blijven ze streven naar goede verhoudingen met China, het belang dat ze aan hun banden met de Verenigde Staten hechten wordt er eveneens door versterkt.

Met de aanval op 11 september 2001 van aan al-Qaida gelieerde vliegtuigkapers op Amerikaanse steden heeft dit alles weinig te maken. Van het zijtoneel verplaatst de aandacht zich langzaam naar het hoofdtonel van de wereldpolitiek.

En Europa? Dat heeft op dit toneel vooralsnog weinig te zoeken. Voor de NAVO dreigt zelfs, aldus Gates in zijn laatste toespraak in Europa, *'the very real possibility of collective military irrelevance'*.<sup>27</sup> ■

<sup>26</sup> Office of the Secretary of Defense, *Annual Report to Congress, Military and Security Developments Involving the People's Republic of China*, 2010, 41.

<sup>27</sup> Toespraak Secretary of Defense Robert M. Gates, *The Security and Defense Agenda (Future of NATO)*, Brussels, Belgium, Friday, 10 juni 2011.



# Nederland in de wereld na 9/11

Drs. J. Eijssvoogel\*

**H**et was de tweede dinsdag van september, een week voor Prinsjesdag dus, toen premier Kok 's middags na het vragenuurtje in de Tweede Kamer het Binnenhof overstak, zijn werkkamer in het Torentje binnenging en de televisie aanzette om even te zien of er nog iets gebeurd was. Er wás iets gebeurd. Of beter: er was iets bezig te gebeuren.

In New York was een vliegtuig om kwart voor negen lokale tijd, kwart voor drie Nederlandse tijd, tegen de noordelijke toren van het World Trade Center gevlogen.<sup>1</sup> Was het een ongeluk? De daad van een gek? Aanvankelijk alleen met zijn secretaresse en de bode die zorgt voor koffie en thee, later met meer medewerkers van Algemene Zaken, volgde de minister-president de schokkende beelden uit New York. Toen duidelijk werd dat het om een passagiersvliegtuig ging, en dat een tweede vliegtuig zich in de andere toren had geboord, begon door te dringen wat er aan de hand was. Een gecoördineerde terreuraanval op supermacht Amerika was in volle gang. Het kon niet anders of dit zou grote gevolgen hebben, ook voor Nederland.<sup>2</sup>

In de tien jaar die zijn verstreken sinds 11 september 2001 zijn Nederland, en de Nederlandse positie in de wereld, ingrijpend veranderd. Lang niet al die veranderingen kunnen beschouwd worden als direct, of zelfs maar indirect, gevolg

van de aanslagen. Maar het is onmiskenbaar dat de gebeurtenissen van die dag in Nederland hun sporen hebben nagelaten, en bijvoorbeeld het Nederlandse lidmaatschap van de NAVO een nieuwe inhoud hebben gegeven, de relatie met de Verenigde Staten eerst hebben versterkt en vervolgens onder druk hebben gezet, het antiterrorismebeleid van een sterke impuls hebben voorzien, en de al bestaande gevoelens van onvrede in de samenleving over moslims en de islam hebben versterkt. Nederland werd onzekerder, het gebrek aan houvast in binnen- en buitenland deed zich pijnlijker voelen.

In internationaal verband werd Nederland harder dan ooit geconfronteerd met de vraag wat het betekent om als klein land deel uit te maken van een groot militair en politiek bondgenootschap – de NAVO – dat het niet meer alleen van afschrikking kan hebben, maar dat ook daadwerkelijk militair optreedt.

Optreden had de NAVO al eerder gedaan, met name in de jaren negentig op de Balkan. Maar niet eerder was de NAVO in actie gekomen na een aanval op één van haar lidstaten – de grootste en machtigste nog wel. Niet eerder wogen daarom de verplichtingen op de bondgenoten zo zwaar. Niet eerder waren de meningsverschillen binnen het bondgenootschap zo beladen. En niet eerder liepen de ruzies over de geëigende vorm van optreden zo hoog op als in de nasleep van 9/11 – vooral toen de Amerikanen na Afghanistan ook Irak besloten aan te vallen. In de praktijk bleek solidariteit binnen het bondgenootschap geen eenvoudige zaak. Nederland zocht in die situatie naar een balans tussen onmiddellijke bondgenootschappelijke

\* Juurd Eijssvoogel is redacteur bij *NRC Handelsblad*.

1 Voor een gedetailleerde reconstructie van de aanslagen zie *The 9/11 Commission Report: The Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks upon the United States*, dat 8:46:40 als het precieze tijdstip noemt waarop American Airlines vlucht AA 11 zich in de noordelijke toren van het World Trade Center boorde.

2 Duco Hellema, *Nederland in de wereld; de buitenlandse politiek van Nederland* (Houten, Spectrum), vierde druk 2010, 414 e.v.



solidariteit met de Verenigde Staten aan de ene kant, en behoud van een eigen inbreng aan de andere. Die ambivalentie werd op de dag van de aanslagen al duidelijk, met name in de woorden van premier Kok – en zij zou tekenend blijven voor de opstelling van Nederland in de jaren daarop.

## Waardigheid

Net als elders werd ook in Nederland geschokt, verontwaardigd, verward en hier en daar angstig gereageerd op de harde klap die aan de Verenigde Staten was toegebracht. Niemand wist goed wat de gevolgen van de aanslagen zouden zijn. Zowel de nabije als de verdere toekomst was ongewis.

In Nederland meldden piloten zich ziek uit angst voor nieuwe aanslagen.<sup>3</sup> De Tweede Kamer onderbrak zijn vergadering. Het kabinet kwam in spoedzitting bijeen. Kroonprins Willem-Alexander en Máxima, die eerder dat jaar verloofd waren en begin juli parlementaire toestemming hadden gekregen voor hun huwelijk, stelden hun kennismakingsbezoek aan Groningen en Drenthe uit. Koningin Beatrix stuurde een condoleancetelegram aan president Bush.

Op het Binnenhof zei minister van Defensie Frank de Grave voor de camera ‘een soort van nieuwe Koude Oorlog’ te verwachten. Zijn collega van Buitenlandse Zaken, Jozias van Aartsen, zei: ‘Mensen moeten gewetenloos zijn die dit op hun geweten hebben’. Volgens fractievoorzitter Ad Melkert van de PvdA gingen de aanslagen ‘diep en recht door het hart van de democratische wereld’. Zijn collega bij de VVD, Hans Dijkstal, zei: ‘Ik geloof dat de geschiedenis vandaag een totaal andere wending neemt’. En Jaap de Hoop Scheffer, destijds fractievoorzitter van het CDA en als zodanig oppositieleider in de Tweede Kamer, sloot zich daarbij aan: ‘Ik denk dat de wereld niet meer dezelfde zal zijn’.<sup>4</sup>

Het opmerkelijkst was de reactie van premier Kok, op een persconferentie in het ministerie van Algemene Zaken kort na het spoedberaad van het kabinet. Behalve afschuw over de

terreurdaad, uitte de premier meteen ook zijn bezorgdheid over de manier waarop de Verenigde Staten erop zouden reageren: ‘Het is onbeschrijfelijk wat terroristische daden kunnen veroorzaken aan vernietiging van mensenlevens. Een reactie op deze gebeurtenis is eigenlijk een tweeledige: betrokkenheid, sympathie, solidariteit met het Amerikaanse volk, met de slachtoffers, hun nabestaanden. We hebben dat tot uitdrukking gebracht in telegrammen, natuurlijk ook aan de president van de Verenigde Staten. En tegelijkertijd is er de vurige wens dat we juist nu, wij hier maar ook het Amerikaanse volk, kans zien om in waardigheid op deze vernedering te reageren’.<sup>5</sup>

Inderdaad was Amerika niet alleen aangevallen en in het hart geraakt, het land was ook vernederd, dat was evident – al werd het niet meteen door iedereen hardop gezegd. De torens van het WTC, symbolen van de economische en financiële macht van de VS en trotse bakens van New York, waren verwoest. Het Pentagon stond nog overeind, maar dit zenuwcentrum van Amerika's militaire macht, op een steenworp van het centrum van de politieke macht in Washington, was zwaar gehavend – en dus kwetsbaar gebleken. De terroristen van al-Qaida hadden dit alles nota bene bereikt door Amerikaanse verkeersvliegtuigen als massavernietigingswapens in te zetten, met duizenden dodelijke slachtoffers als gevolg.

Met zijn oproep aan de Amerikanen om toch vooral met waardigheid op deze enorme terreuraanval te reageren, liet Kok zijn vrees blijken dat hun reactie wel eens niet waardig zou kunnen zijn. Hij was kennelijk bang dat de vernederde supermacht onbeheerst en onredelijk hard zou terugslaan, op een manier die meer kwaad dan goed zou doen.

Daarmee mag Kok blijk hebben gegeven van politiek inzicht of een vooruitziende blik (anderhalf jaar later zouden de Amerikanen Irak binnenvallen, wat inmiddels steeds meer geldt

<sup>3</sup> NOS Journaal, 20.00 uur, 11 september 2001.

<sup>4</sup> Alle citaten zijn afkomstig uit het NOS Journaal.

<sup>5</sup> Idem.



Den Haag, 14 september 2001. Premier Wim Kok tekent als eerste van het vrijwel voltallige kabinet het condoleanceregister voor de Amerikaanse ambassade

als een grote blunder, die veel geweld heeft losgemaakt).<sup>6</sup> Maar de koele, rationele overweging van de premier viel die dag wél enigszins uit de toon, te midden van de emotionele uitingen van verbijstering en verontwaardiging die destijds in de politiek en de media de toon zetten.

Voor Kok was het geen lichtvaardig uitgesproken, spontane inval. Het feit dat hij er in zijn persconferentie meerdere malen op terug kwam, wijst erop dat het een overtuiging was

die hij per se wilde overbrengen. 'Amerika is in het hart getroffen, economisch, financieel, maar vooral ook politiek, militair én menselijk', vervolgde hij. 'Daarop te reageren op een wijze die recht doet aan de gevoelens van vernedering, maar tegelijk ook recht doet aan de waarden die wij gezamenlijk in onze democratie vertegenwoordigen, dát is de grote opgave. En dat is gemakkelijk gezegd van ver weg. Als ik Amerikaan was zou ik het daar heel moeilijk mee hebben. En ik als Nederlander heb het er ook héél moeilijk mee.' In de Journaal-uitzending is te zien en te horen dat zijn stem bijna breekt.

De woorden van de minister-president worden hier om twee redenen zo uitgebreid aangehaald. Ten eerste omdat ze een voorbode vormen van de latere Nederlandse (en Europese) reserves tegen de zogenoemde *Global War on Terror*, zoals president George W. Bush die zou ontke-  
ten. En ook omdat Koks woorden een nuance uitdrukten die in de eerste weken, laat staan uren, na de aanslag betrekkelijk zeldzaam was onder de politieke leiders in het Westen.

Groot was bijvoorbeeld het verschil met de strijdlustige en religieus geladen termen waar-  
van de Britse premier Blair zich diezelfde dag bediende, toen hij op de aanslagen reageerde vanaf een vakbondsconferentie waar het nieuws uit de VS hem had bereikt. 'Dit massale terrorisme is het nieuwe kwaad in onze huidige wereld,' zei Blair. 'Wij, de democratieën van deze wereld, moeten dit kwaad samen bestrijden. We moeten samen optrekken, samen vechten, en dit kwaad volledig uitroeien uit onze wereld.'<sup>7</sup>

## Oorlogsverklaring

De reactie van Kok maakte kritiek los, onder meer van oud-VVD-leider Bolkestein, die inmiddels Eurocommissaris was. In het tv-programma Buitenhof van 16 september typeerde hij de eerste reactie van de premier op de aanslagen als 'gemekker aan de zijlijn'<sup>8</sup>. Het zou beter zijn geweest, aldus Bolkestein, als Kok de Amerikanen meteen zijn vertrouwen had gegeven. Maar ook Bolkesteins partijgenoten Van Aartsen en De Grave bleken beducht voor de gevolgen

6 De Amerikaanse publieke opinie oordeelde eind 2004 al in meerderheid (56 procent) dat de oorlog 'not worth fighting' was. *The Washington Post*, 21-12-2004. Intellectuelen als Michael Ignatieff, de latere leider van de Liberale Partij in Canada, betreurde zijn uitgesproken steun voor de Irak-oorlog in een lang artikel in *The New York Times* ('Getting Iraq wrong', 5-8-2007). Eerder al had de Amerikaanse denker Francis Fukuyama, die al vanaf 9/11 voor het omverwerpen van Saddam Hussein had gepleit, erkend dat de inval in Irak waarschijnlijk een fout was (*The New York Times, After Neoconservatism*, 19-2-2006).

7 [www.americanrhetoric.com/speeches/tblair9-11-01.htm](http://www.americanrhetoric.com/speeches/tblair9-11-01.htm).

8 TV-programma Buitenhof, 16 september 2001.

van een al te voortvarende Amerikaanse vergelding. Beide ministers hadden in de Kamer gezegd dat het feit dat de Noord-Atlantische Raad van de NAVO op 12 september<sup>9</sup> het belangrijke Artikel 5 van het NAVO-Verdrag van kracht had verklaard ('een aanval op één lidstaat zal beschouwd worden als een aanval op alle lidstaten'<sup>10</sup>), nog niet betekende dat de Amerikanen nu een 'blanco cheque' hadden gekregen.<sup>11</sup>

Op maandag 17 september schreefde Kok zijn retoriek wat op, door te impliceren dat de terroristen op 11 september ook Nederland de oorlog hadden verklaard. Op een persconferentie, die eigenlijk bedoeld was ter voorbereiding van Prinsjesdag, zei de premier dat hij de aanslagen beschouwde als 'een oorlogsverklaring aan onze democratie, aan het gehele vrije Westen'.<sup>12</sup> Toen ook die woorden weer tot ophef leidden, vooral vanwege de term 'oorlog', probeerde de woordvoerder van de premier de zaak te sussen: Kok wilde alleen maar 'een signaal afgeven dat deze kwestie alle burgers raakt'.<sup>13</sup> Ook president Bush was inmiddels begonnen zich in hardere termen uit te drukken. Op 20 september verklaarde hij in een rede tot het Congres dat van bondgenoten na 9/11 vooral volgzzaamheid werd verwacht, nee geëist: 'Je staat aan onze kant, of je staat aan de kant van de terroristen', waarschuwde hij.<sup>14</sup> Nederland wilde aan de kant van de Verenigde Staten staan, maar zou het in de jaren daarop toch geregeld moeilijk hebben met zijn rol als bondgenoot van Washington.

## Artikel 5: solidair, maar behoedzaam

Zo strookte de snelheid waarmee de NAVO Artikel 5 van toepassing had verklaard, niet helemaal met de behoedzaamheid die Nederland voorstond. Het Paarse kabinet van PvdA, VVD en D66 was vooral beducht om niet door de Amerikanen meegesleept te worden in een overhaast militair avontuur. Vandaar dat Nederland op 12 september bij de NAVO, samen met België en Luxemburg, 'voor de zekerheid uitleg wilde hebben dat het van toepassing verklaren van Artikel 5 niet automatisch zou betekenen dat onze eigen militairen zonder verdere plicht-

plegingen in gevechtsacties betrokken zouden raken'.<sup>15</sup>

In de verklaring die de Noord-Atlantische Raad op 12 september uitgaf<sup>16</sup> is daarover niets opgenomen. Wel stond er dat Artikel 5 van toepassing is 'als vastgesteld wordt dat de aanval tegen de Verenigde Staten vanuit het buitenland gestuurd was'. Onder die voorwaarde was dus de bijstandsformule van kracht geworden die sinds de oprichting in 1949 de kern van het bondgenootschap vormde. Alleen was het nu niet Amerika dat zich bereid verklaarde Europa te hulp te komen, zoals dat in 1949 was voorzien, het waren de Europeanen die hun solidariteit en hulp aanboden aan Washington.

Op 2 oktober deelden de Verenigde Staten de Noord-Atlantische Raad vervolgens mee dat was komen vast te staan dat al-Qaida, geleid door Osama bin Laden en beschermd door de Taliban in Afghanistan, achter de aanslagen zat.<sup>17</sup> Dat betekende dat de aanslagen vanuit het buitenland waren gestuurd, en dus kon secretaris-generaal Lord George Robertson namens alle (destijds achttien) lidstaten verklaren dat Artikel 5 nu inderdaad van kracht was.<sup>18</sup> Het was voor het eerst in de geschiedenis dat de solidariteitsclausule geactiveerd was. Ook deze keer had Nederland gearzeld en gevraagd om extra bedenktijd<sup>19</sup>, 'om het

9 [www.nato.int/docu/pr/2001/p01-124e.htm](http://www.nato.int/docu/pr/2001/p01-124e.htm).

10 Het Noord-Atlantisch Verdrag, of Verdrag van Washington, getekend op 4 april 1949: [www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_17120.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm). 'De partijen komen overeen, dat een gewapende aanval tegen één of meer van hen in Europa of Noord-Amerika als een aanval tegen hen allen zal worden beschouwd; zij komen bijgevolg overeen dat, indien zulk een gewapende aanval plaatsvindt, ieder van hen de aldus aangevallen partij of partijen zal bijstaan, in de uitoefening van het recht tot individuele of collectieve zelfverdediging erkend in Artikel 51 van het Handvest van de Verenigde Naties'.

11 AD, 14 september 2001; AO, overleg van vaste commissies voor Buitenlandse Zaken en Defensie op 13 september 2001 met Van Aartsen en De Grave, naar aanleiding van hun brief over de recente gebeurtenissen aan de Kamer (27 925).

12 *NRC Handelsblad*, 17 september 2001.

13 *NRC Handelsblad*, 18 september 2001.

14 *Every nation, in every region, now has a decision to make. Either you are with us, or you are with the terrorists*. <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/09/20010920-8.html>.

15 *NRC Handelsblad*, 18 september 2001.

16 [www.nato.int/docu/pr/2001/p01-124e.htm](http://www.nato.int/docu/pr/2001/p01-124e.htm).

17 [www.nato.int/docu/update/2001/1001/e1002a.htm](http://www.nato.int/docu/update/2001/1001/e1002a.htm).

18 [www.nato.int/docu/speech/2001/s011002a.htm](http://www.nato.int/docu/speech/2001/s011002a.htm).

19 *De Volkskrant*, 4 oktober 2001.



NAVO-secretaris-generaal Lord Robertson licht de Noord-Atlantische Raad in over de recente ontwikkelingen na de aanslagen van 9/11. Voor het eerst in de geschiedenis is Artikel 5 geactiveerd

bewijsmateriaal over de betrokkenheid van Bin Laden bij de aanslagen in de VS te bestuderen. NAVO-ambassadeur Patijn kreeg nul op het rekest. Volgens diplomaten in Brussel beschikken de VS niet over harde bewijzen tegen Bin Laden, hooguit over sterke aanwijzingen', schreef *de Volkskrant*. NAVO-chef Robertson zou het Nederlandse verzoek 'meteen hebben afgewezen met de woorden dat een NAVO-bondgenoot om onvoorwaardelijk vertrouwen vroeg en dat dit onverwijld gehonoreerd moest worden'. En zo gebeurde het.

Maar waartoe had Nederland zich nu eigenlijk verplicht? Moesten de NAVO-bondgenoten de Amerikanen bij een vergeldingsoorlog nu per se gewapende bijstand verlenen? Of kon het

ook een niet-militaire, bijvoorbeeld diplomatieke vorm van solidariteit zijn, zoals de woorden van Artikel 5 leken te impliceren: elke partij bij het verdrag moet volgens het Artikel bijstand verlenen 'door terstond, individueel en in samenwerking met de andere partijen, op te treden op de wijze die zij nodig oordeelt – met inbegrip van het gebruik van gewapende macht' [cursivering JE].

Hoogleraar en directeur van Instituut Clingendael dr. A van Staden probeerde op de opiniepagina van *NRC Handelsblad* een eind te maken aan alle twijfels die daarover in Nederland bleken te bestaan: 'Een beperkte, niet-militaire hulpverlening door Nederland en andere bondgenoten zou op zijn minst in strijd zijn met de geest waarin Artikel 5 is geschreven'.<sup>20</sup> Ten tijde van de Koude Oorlog, aldus Van Staden, hadden de Europese bondgenoten zich veel moeite getroost elke twijfel weg nemen over de bereidheid van de Verenigde Staten om alles uit de militaire kast te halen indien West-Europa slachtoffer zou worden van een gewapende aanval van de Sovjet-Unie of het Warschaupact.

'Onze regeringen vertrouwden erop dat Washington geen reserves in acht zou nemen in de nakoming van zijn bondgenootschappelijke bijstandsverplichting. Het zou niet minder dan een schandaal zijn indien dezelfde regeringen het vertrouwen zouden beschamen dat de huidige Amerikaanse regering thans in de bondgenoten mag hebben.'

In het licht van deze Nederlandse discussie is het ironisch dat de Amerikaanse regering aanvankelijk helemaal niet op militaire hulp van de NAVO-partners of op het activeren van Artikel 5 zat te wachten. De toenmalige Amerikaanse NAVO-ambassadeur Nicholas Burns was net in functie, en moest op 11 september 2001 door zijn Canadese collega David Wright aangespoord worden om het befaamde verdragsartikel aan te roepen.<sup>21</sup> Burns belde daarop met de Nationale Veiligheidsadviseur, Condoleezza Rice, om instemming van Washington te vragen.

De regering-Bush ging akkoord, maar vooral vanwege de symboliek van de bondgenoot-

20 *NRC Handelsblad*, 17 september 2001.

21 Sarwar Kashmeri: *NATO 2.0. Reboot or Delete?* (Dulles, Potomac Books), 2011, 3 e.v.



schappelijke steun. In militair opzicht wilden de Amerikanen hun handen vrij houden, onder het motto van minister van Defensie Donald Rumsfeld dat de missie bepalend is voor de coalitie, en niet andersom.<sup>22</sup>

Onderminister Wolfowitz liet de bondgenoten onomwonden weten dat hun militaire hulp voorlopig niet gewenst was en dat de activering van Artikel 5, die historische mijlpaal, een mooi politiek gebaar was, dat voorlopig op het slagveld geen enkele betekenis zou hebben. 'Als we behoefte hebben aan collectieve actie, dan vragen we er wel om; op het moment rekenen we daar niet op.'<sup>23</sup> Met hulp van de Britten en de Afghaanse Noordelijke Alliantie zetten de Amerikanen op 7 oktober de aanval in tegen het bewind van de Taliban, dat onderdak had gegeven aan Osama bin Laden en al-Qaida. Ruim een maand later viel Kabul, nog een maand later ook Kandahar.

Minister van Buitenlandse Zaken Powell zei het later iets minder hard dan Wolfowitz, maar voor het militaire bondgenootschap niet minder pijnlijk: 'Niet iedere bondgenoot vecht mee, maar iedere bondgenoot is wel deel van de strijd'.<sup>24</sup> Het bondgenootschap had zijn zwaarste middel uit de kast gehaald... en bleek nu niet nodig. Daar stond de NAVO, 'all dressed up and no place to go', zoals Rebecca Johnson en Micah Zenko het in 2002 in een artikel over de NAVO treffend uitdrukten.<sup>25</sup>

Alleen ver van het slagveld of hoog in de lucht mochten de meeste NAVO-bondgenoten een helpende hand bieden. Pas later bleek bij de VS geleidelijk aan een steeds grotere behoefte te ontstaan aan hulp van bondgenoten, waaronder Nederland (en later ook aan de NAVO als geheel). Den Haag speelde graag op die behoefte in, zeker toen de centrumrechtse kabinetten-Balkenende aan de macht waren.

De Nederlandse bijdrage bestond aanvankelijk alleen uit schepen, vliegtuigen en in totaal ongeveer 1.400 militairen rond het Arabisch schiereiland, in de Middellandse Zee en in het Caraïbisch gebied<sup>26</sup> – dus op aanzienlijke afstand van het eigenlijke strijdtoneel. Later

kwamen daar onder meer F-16's in Kirgizië bij, om bombardementen uit te voeren ter ondersteuning van troepen op de grond in Afghanistan, een tankvliegtuig, een patrouillevliegtuig<sup>27</sup>, in 2004 een Provinciaal Reconstructie Team (PRT) in de noordelijke Afghaanse provincie Baghlan en, vanaf 2005, ook een groep *special forces*.<sup>28</sup>

## Via Uruzgan naar de eredivisie

In het jaar 2006 voerde Den Haag zijn militaire inbreng in Afghanistan aanzienlijk op, zich welbewust dat dit gunstig zou afstralen op de internationale statuut van Nederland en dat het goed was voor de transatlantische band. Vijf jaar na 9/11 en de activering van Artikel 5 van de NAVO, ging Nederland nu met voldoende grondtroepen aan de oorlog deelnemen om de verantwoordelijkheid te krijgen voor de veiligheid in een gevaarlijke Afghaanse provincie. In aansluiting op een resolutie van de Veiligheidsraad<sup>29</sup> was *International Security Assistance Force* (ISAF), vanaf 2003 geleid door de NAVO, begonnen haar militaire aanwezigheid in vier stadia over heel Afghanistan uit te breiden. In juli 2006 moesten de troepen van ISAF, als derde stap, geleverd zijn in het onrustige zuidelijke deel van het land, waar de Taliban vandaan kwamen en nog altijd een sterke positie hadden.

Onder het kabinet Balkenende II (CDA, VVD en D66) nam Nederland – na veel aarzelingen en een intens politiek debat, dat in regeringspartij D66 zelfs tot een leiderschaps crisis leidde – de taak op zich om *lead nation* te worden in de onveilige zuidelijke provincie Uruzgan. Hiermee kwam Nederland terecht in 'de eredivisie' van de

22 'The mission determines the coalition. The coalition doesn't determine the mission,' *The Times* (London), 19-12-2001.

23 'If we need collective action, we will ask for it; we don't anticipate that at the moment.' US Department of Defense, Deputy Secretary Wolfowitz Press Conference in Brussels, 26-9-2001.

24 'Not every ally is fighting, but every ally is in the fight.' Robin Wright, 'NATO Promises Cohesive Stand Against Terrorism,' *Los Angeles Times*, 7-12-2001.

25 [www.carlisle.army.mil/usawc/parameters/Articles/02winter/johnson.pdf](http://www.carlisle.army.mil/usawc/parameters/Articles/02winter/johnson.pdf).

26 Christ Klep en Richard van Gils, *Van Korea tot Kabul*, SdU Uitgevers, 2005.

27 *NRC Handelsblad*, 29 maart 2002.

28 *NRC Handelsblad*, 19 en 23 april 2005.

29 VN-Veiligheidsraad, resolutie 1510, 13 oktober 2003.





F-16's van de Koninklijke Luchtmacht op het vliegveld van Manas in Kirgizië, april 2003. De toestellen worden ingezet boven Afghanistan in het kader van 'Operation Enduring Freedom'. Niet meedoen zou Nederland 'een gigantische blauw oog' bezorgen

NAVO, zoals secretaris-generaal Jaap de Hoop Scheffer later meer dan eens zou verklaren.<sup>30</sup> Het internationale aanzien van Nederland kon op dat moment wel een oppepper gebruiken. In januari 2006, toen parlementaire steun voor de missie nog onzeker was, had oud-NAVO-ambassadeur Michiel Patijn in *NRC Handelsblad* gewaarschuwd dat Nederland zijn reputatie ernstig zou schaden als het, een half jaar na de verwerping van de Europese Grondwet in het referendum van 2005, nu ook zou afzien van de NAVO-missie in Uruzgan.<sup>31</sup>

'Eerst hebben we ons buiten de hoofdstroom van de Europese Unie geplaatst', zei Patijn. 'Als we nu de deelname aan deze militaire missie naar de Afghaanse provincie Uruzgan afblazen, is onze plaats in de NAVO in het geding. Het zou neerkomen op een hele wezenlijke breuk

met een politiek die jarenlang gevoerd is. Kabinet na kabinet zag dat het in het belang van Nederland was om je buitenlandse beleid vorm te geven door samenwerking in internationale organisaties.' Niet meedoen zou Nederland 'een gigantisch blauw oog' bezorgen, aldus Patijn, die de noodzaak om deel te nemen aan de missie expliciet verbond aan het feit dat de NAVO na 11 september 2001 Artikel 5 van het NAVO-Verdrag van toepassing had verklaard.

Maar de Tweede Kamer ging op 2 februari 2006 met ruime meerderheid akkoord en op 1 augustus 2006 kon *Task Force Uruzgan* beginnen, met als hoofdkwartier Kamp Holland bij het plaatsje Tarin Kowt, de provinciehoofdstad van Uruzgan. Militair en politiek zou Nederland hierdoor vier jaar meespelen op hoog niveau, respect verdienen binnen de NAVO, en in Washington een goede entree hebben.

De Nederlandse militairen bleken in Uruzgan in vaak moeilijke omstandigheden goed te presteren, en dwongen internationaal respect

30 Bijvoorbeeld in *NRC Handelsblad*, 19 september 2007: 'Nederland doet buitengewoon goed werk en speelt echt mee in de eredivisie, dat zeg ik ook tegen buitenlandse kranten.'

31 *NRC Handelsblad*, 13 januari 2006.

af. De missie vroeg om andere kwaliteiten dan de vredesmissies waaraan Nederland in de jaren negentig van de vorige eeuw had meegedaan, vaak in VN-verband. Er moest nu soms hard worden gevochten, de tegenstanders waren slecht herkenbaar, hielden zich schuil tussen de bevolking, en bedienden zich van guerrillatactieken, zelfmoordenaars, bermbommen en intimidatie van de lokale bevolking.

De Nederlandse krijgsmacht opereerde in Afghanistan hoog in het geweldsspectrum. Ruim een decennium na het drama van Srebrenica kreeg de Nederlandse krijgsmacht de kans om te laten zien dat ze een dergelijke robuuste missie goed aan kon – en die kans werd benut.

Opvallend was dat de publieke opinie in Nederland zich bij tegenslagen op het slagveld in Afghanistan minder snel tegen de missie bleek te keren dan veel politici en commentatoren van te voren hadden gevreesd.<sup>32</sup> Wacht maar tot de eerste militairen sneuvelen, tot de eerste lijkenzakken terugkomen en via de televisie de hardheid van de oorlog in de huiskamers komt, was aanvankelijk voorspeld, dan zal de roep om terugtrekking wel snel aanzwellen. Maar dat pakte anders uit.

Bij gevechtshandelingen kwamen in Uruzgan in de vier jaar van de missie uiteindelijk twintig Nederlandse militairen om te leven. Het ministerie van Defensie lichtte de tragische gebeurtenissen steeds onmiddellijk toe, de media besteedden er veel aandacht aan, en de namen en gezichten van de vaak jonge gesneuvelden kregen soms zelfs een zekere bekendheid. Bijzonder groot was de schok in het land toen op 18 april 2008 de 23-jarige eerste luitenant Dennis van Uhm en de 22-jarige soldaat Mark Schouwink om het leven kwamen door een aanslag met een bermbom – Van Uhm was de zoon van Peter van Uhm, die net een dag eerder in een openbare plechtigheid Dick Berlijn was opgevolgd als Commandant der Strijdkrachten.

De Nederlandse bevolking leefde mee, iedere keer als er weer nieuws kwam over een om-



FOTO ANDD, P. WIEZORECK

NAVO-secretaris-generaal Jaap de Hoop Scheffer: 'Nederland is terechtgekomen in de eredevisie van de NAVO'

gekomen militair. Maar de tragische gebeurtenissen veroorzaakten geen roep om snelle terugkeer van de troepen. De waardering voor de strijdkrachten bleek in de loop der jaren overigens gestaag te zijn toegenomen. De tijd dat mannen en vrouwen in uniform met de nek werden aangekeken was allang voorbij, maar het breed gevoelde respect was nieuw. Sinds 2005 wordt dat respect jaarlijks betuigd op Veteranendag.

## Eigen oorlogje

Nederland toonde zich in Uruzgan een goede bondgenoot – maar deed tegelijk ook steeds zijn best om te laten zien dat het niet domweg mee marcheerde in de oorlogsmachine van de NAVO en de Verenigde Staten. Zo liet de Nederlandse diplomatie zich voorstaan op een eigen aanpak, vooral in Nederland de 'Dutch approach' genoemd. Deze aanpak integreerde een militaire benadering met verbetering van het lokale bestuur en economische ontwikkeling: *Defense, Diplomacy and Development*, of 3D. Zo was het tegelijk een vecht- en een opbouwmissie.

32 Oud-chef defensiestaf Van der Vlis bijvoorbeeld, in *de Volkskrant* van 8 juli 2006: 'Ik verwacht dat er bij tien doden consequenties zijn. Dan heeft de bevolking het wel gehad.'

Anders dan bijvoorbeeld de Amerikanen, wilden de Nederlanders de Taliban niet zozeer bestrijden alswel overbodig maken. Anders dan de Amerikanen maakten ze geen prioriteit van bestrijding van de drugsteelt, en al helemaal niet van het vernietigen van de papavervelden, want dat stond op gespannen voet met het winnen van de *'hearts and minds'* van de Afghanen.

Terwijl Nederland in Afghanistan bijdroeg aan een grote internationale militaire inspanning, en daar met maximaal zo'n 2.000 man in absolute termen een kleine bijdrage aan leverde, ontstond in Nederland door alle verhalen over de eigen Hollandse aanpak soms de indruk dat de Nederlanders in Uruzgan hun eigen oorlogje aan het voeren waren.

Amerikaanse diplomaten spraken meer dan eens hun waardering voor Nederland uit. En de VS gunden Den Haag in 2009 bovendien de organisatie van een grote, internationale Afghanistan-conferentie – waar minister Verhagen onder meer de Afghaanse president Hamid Karzai, secretaris-generaal Ban Ki-moon van de Verenigde Naties, de Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken Hillary Clinton en Afghanistan-gezant Richard Holbrooke mocht ontvangen. Maar de Amerikaanse lof en steun waren vooral bedoeld, zo bleek later uit diplomatieke documenten die via WikiLeaks uitlekten, als aanmoediging aan Nederland om zijn militaire missie te verlengen.

In 2007 besloot het kabinet Balkenende IV (CDA, PvdA, CU) de missie naar Uruzgan met twee jaar te verlengen. Een ruime meerderheid van de Kamer stemde daar op 18 december mee in – onder de uitdrukkelijke afspraak dat de missie eind 2010 beëindigd zou zijn. Er waren grenzen aan de Nederlandse bereidheid zijn relatief grote bijdrage aan de NAVO-operatie voort te zetten; er waren grenzen aan de Atlantische solidariteit.

## Trans-Atlantische verwijdering

De gebeurtenissen van 11 september 2001 waren voor de Verenigde Staten het motief voor de oorlog in Afghanistan (en later die in Irak). De schok van die dag trilde nog lang na, in het collectief bewustzijn maar ook in het Amerikaanse veiligheidsbeleid.

In Nederland echter raakten de terreuraanslagen in de publieke opinie al snel op de achtergrond. President George W. Bush mocht verkondigen dat bestrijding van terrorisme hét bepalende vraagstuk van onze tijd was, in Europa werd dat minder gevoeld. Zo populair als de militairen en het instituut van de krijgsmacht waren, zo gering was het vertrouwen in de effectiviteit en goede afloop van de Afghaanse oorlog bij het Nederlandse publiek. Dat ondergroef geleidelijk aan de politieke steun ervoor.

Nederland nam deel aan de stabilisatiemacht voor Irak (2003-2005) en aan de oorlog in Afghanistan, maar de keuze van premier Balkenende om na 9/11 pal te staan naast de VS was in toenemende mate omstreden. Met name de politieke (zij het niet-militaire) steun van Nederland aan de Amerikaans-Britse invasie van Irak in 2003, deed bij een belangrijk deel van de publieke opinie en de politiek in Nederland sterk afbreuk aan de steun voor de uitgesproken Atlantische koers die Balkenende voorstond.

Daar kwam bij dat in Nederland, net als in andere Europese landen, na 9/11 de kritiek op Amerika en de zogenoemde *Global War on Terror* toenam: door de chaos die na de invasie in Irak ontstond, door de misstanden in de Abu Ghraib-gevangenis, door de terreurverdachten die zonder proces werden vastgehouden in de gevangenis op Guantánamo Bay, door de berichten over geheime CIA-gevangenschappen en martelpraktijken,<sup>33</sup> en in het algemeen door een Amerikaanse buitenlandse politiek die zich als het zo uitkwam weinig gelegen liet liggen aan internationale organisaties, bondgenootschappen en internationaal recht.

Het kwam er steeds meer op neer dat een groot deel van de Nederlanders concludeerde dat

33 Oud-minister Ben Bot in *NRC Handelsblad*, 8 december 2007: 'Het is niet langer een bondgenoot met wie je graag geassocieerd wilt worden.'



FOTO U.S. NAVY, I.NISTAS

Na berichten over misstanden in de Abu Ghraib-gevangenis en het zonder proces vasthouden van terreurverdachten nam ook in Nederland de kritiek op Amerika toe. Guantánamo Bay, juni 2010

Amerika onder Bush niet geslaagd was voor ‘de grote opgave’ waarover premier Kok op 11 september 2001 had gesproken: een waardige reactie te vinden op 9/11, op een manier die ‘recht doet aan de waarden die wij gezamenlijk in onze democratie vertegenwoordigen’.

Dat de publieke opinie zich steeds meer afkeerde van de missie in Afghanistan kwam ook omdat de zin van de oorlog nooit goed aan het publiek was uitgelegd, zoals zelfs oud-NAVO-secretaris-generaal Jaap de Hoop Scheffer in 2010 moest erkennen. ‘Ik steek ook de hand in eigen boezem. We zijn er in Europa nooit in geslaagd om duidelijk te maken dat de militaire missie in Afghanistan noodzakelijk is om je teweer te kunnen stellen tegen het terrorisme. [...] Het is de Nederlandse regering, en ook mijzelf als secretaris-generaal, niet gelukt dat op een overtuigende manier over te brengen.’<sup>34</sup>

Het idee dat Nederlandse troepen in Afghanistan meehielpen onze veiligheid hier te beschermen, was in Nederland nooit een doorslaggevend argument. Niet voor niets gebruikte Commandant der Strijdkrachten Dick Berlijn in 2007 een ander, moreel argument voor de missie, waarmee hij een appèl deed op de solidariteit van de Nederlanders met delen van de wereld die het minder getroffen hebben dan wij. ‘Het zou een moreel failliet betekenen als wij als welvarend land [...] zouden zeggen: ach, wat kan ons Afghanistan schelen’, aldus Berlijn in *NRC Handelsblad*.<sup>35</sup>

Nederlands hoogste militair zei dat hij het ‘erg cynisch’ zou vinden ‘als onze samenleving zou zeggen: we hebben al zoveel betaald. Het moet nu maar goed zijn’. Berlijn vond dat de internationale gemeenschap Afghanistan niet in de steek mocht laten. ‘Dat vind ik als Nederlander, als burger, als belastingbetaler, als vader van kinderen.’ Maar ook dat morele argument bleek uiteindelijk niet overtuigend genoeg.

Het accent op de eigen invulling die Nederland gaf aan zijn militaire rol in Afghanistan kwam wel goed uit de verf, maar was uiteindelijk onvoldoende om Nederlands vierjarige avontuur als serieuze militaire speler in de Afghaanse oorlog binnen de NAVO een vervolg te geven. Ook het aantreden van een nieuwe Amerikaanse president in januari 2009, de in Nederland en Europa aanvankelijk zo populaire Democraat Barack Obama, bracht geen wezenlijke verandering in de groeiende Nederlandse en Europese tendens om Amerika en de Amerikaanse militaire inspanningen met scepsis te bezien.

Toen het kabinet-Balkenende IV in 2009-2010 gevraagd werd om de missie voor de tweede keer te verlengen, was het kabinet verdeeld. Met name de PvdA wilde niet akkoord gaan en op 20 februari 2010 struikelde het kabinet over deze kwestie. De Nederlandse missie in Uruzgan liep in de zomer van 2010 ten einde,

34 *NRC Handelsblad*, 25 februari 2010: ‘We zijn niet overtuigend geweest’.

35 *NRC Handelsblad*, 10 augustus 2007.





FOTO AVDD, R. MOL

Drie ministers bezoeken president Karzai in Afghanistan. Op de voorgrond generaal Dick Berlijn, toenmalig Chef Defensiestaf, maart 2007

en de warme band met Amerika liep daardoor schade op. Zo maakte Washington zich niet langer hard voor deelname van Nederland aan de G20. Met dat buitenkansje voor Nederland om op topniveau mee te praten in de wereld, was het vervolgens dan ook snel afgelopen.

Het minderheidskabinet-Rutte, dat in 2010 aantrad dankzij gedoogsteun van de PVV, noemt zich Atlantisch. Maar het bezuinigt een miljard euro op de Defensiebegroting van 8,5 miljard. In de Verenigde Staten groeide ondertussen de ergernis over de onevenredig grote bijdrage – in geld, materieel en troepen – van de Verenigde Staten aan de NAVO.

Vlak voor zijn afscheid als Amerikaans minister van Defensie waarschuwde Robert Gates de Europese NAVO-partners dat ‘collectieve militaire irrelevantie’ hun voorland is, als ze zo doorgaan.<sup>36</sup> Ook waarschuwde hij voor een verwijdering tussen de Verenigde Staten en de Europese bondgenoten. Het waren harde woorden, maar ze leken in Nederland en andere Europese NAVO-lidstaten weinig indruk te maken. Toen Gates twee dagen eerder achter gesloten deuren een aantal landen waaronder Nederland gekapitteld had voor hun geringe

bijdrage aan de oorlog in Libië,<sup>37</sup> zei premier Rutte enkele dagen later op een persconferentie dat hij zich ‘niet aangesproken’ voelde.<sup>38</sup>

## Tot slot

Tien jaar na 9/11 lijkt Amerika, dat op die dag zo hard getroffen was, inmiddels van de schrik te zijn bekomen. Tien jaar na 9/11 beseft Amerika onder Obama dat terrorisme niet de grote bedreiging van deze tijd is, zoals George W. Bush meende. Ook heeft voor de Verenigde Staten de relatie met Europa niet meer het vanzelfsprekende belang dat Washington er na de Tweede Wereldoorlog zo lang aan toekende. Onder de ‘first Pacific president’, zoals Obama zichzelf eens aanduidde, richt Amerika zich meer op China en de andere opkomende Aziatische machten.

Maar Nederland lijkt nog niet te weten wat het met de internationale situatie aan moet. Een omvattende veiligheidsstrategie die aansluit bij de veranderde situatie in de wereld en de veranderende verhoudingen binnen de NAVO, ontbreekt vooralsnog.

Het was een historische en ingrijpende beslissing van de NAVO om na 9/11 Artikel 5 te activeren; een beslissing die alle lidstaten, dus ook Nederland, direct betrof bij het lot van de grootste bondgenoot. Toen het daar de gelegenheid voor kreeg, heeft Nederland de kans gegrepen om daar vier jaar lang militair op niveau inhoud aan te geven.

Na die tijd, met de bescheiden trainingsmissie in het noorden van Afghanistan, de bescheiden bijdrage aan de operatie in Libië en de bepaald niet bescheiden bezuinigingen op Defensie, heeft de regering in Den Haag onduidelijkheid laten bestaan over wat het bondgenootschap haar waard is, hoe belangrijk het is voor de veiligheid en de nationale belangen van Nederland, hoeveel ze erin wil en kan investeren – in geld, in politiek kapitaal, in materieel en bij concrete operaties: in manschappen. Die onduidelijkheid is opmerkelijk, juist in een tijd dat nieuwe bedreigingen, waar terrorisme er slechts één van is, alleen in internationaal verband bestreden kunnen worden. ■

36 [www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1581](http://www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1581).

37 *NRC Handelsblad*, 9 juni 2011.

38 [www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/radio-en-tv-teksten/2011/06/10/persconferentie-rutte-na-ministerraad-10-juni-2011.html](http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/radio-en-tv-teksten/2011/06/10/persconferentie-rutte-na-ministerraad-10-juni-2011.html).



# Tien jaar Nederlands contraterrorismebeleid

drs. E.S.M. Akerboom\*

Op 13 september 2001, twee dagen nadat de torens van het World Trade Center in New York waren verwoest door vliegende bommen van al-Qaida, werd in Rotterdam een terroristisch netwerk opgerold.<sup>1</sup> Er bestond geen direct verband tussen de aanslagen van 9/11 en de plannen van de in Nederland opererende groep, maar beide dadergroepen werden wel geïnspireerd door dezelfde, jihadistische, ideologie.

Dat de politie de leden van het Rotterdamse netwerk op aangeven van de AIVD zo snel na de aanslagen in de Verenigde Staten kon aanhouden, laat zien dat 9/11 niet het startpunt is geweest van de Nederlandse inspanningen om de gevaren van het jihadistisch terrorisme te onderkennen en af te wenden.

De tragische gebeurtenissen van die dag zorgden echter wel voor een ander dreigingsperspectief. Vandaar dat de Nederlandse autoriteiten ook niet meer het risico durfden te nemen om het Rotterdamse netwerk nog langer inlichtingenmatig te volgen, maar overgingen tot strafrechtelijk ingrijpen in wat later de Eik-zaak is gaan heten.

## 'Wake-up call'

Contraterrorisme (CT) in de sfeer van het jihadisme kende dus ook in Nederland al een langere geschiedenis. Dat deze terroristen met een beroep op de islam tot verschrikkelijke aanslagen in staat waren, was al in 1998 pijnlijk duidelijk geworden in Kenia en Tanzania. Inlichtingendiensten waarschuwden vanaf dat moment voor het groeiende gevaar van aanslagen.<sup>2</sup>

Toch zou het nog geruime tijd duren voordat ook de politiek en de samenleving zich bewust werden van de grote risico's. In sommige kringen was zelfs 9/11 nog niet de *wake-up call* die nodig was om de samenleving daadwerkelijk te mobiliseren tegen de gevaren van terrorisme. Er moesten nog andere dramatische gebeurtenissen plaatsvinden, voordat ook hier echt het besef doordrong dat het niet ging om een dreiging die ver van ons bed lag, maar die zich bij wijze van spreken direct om de hoek kon manifesteren.

## Opzet artikel

Deze bijdrage zal de ontwikkeling van de terroristische dreiging voor Nederland gedurende de afgelopen tien jaar beknopt schetsen. Ook zal aan de orde komen op welke wijze de terrorismebestrijders in Nederland op de dreiging hebben gereageerd. Aan het eind stel ik de nationale CT-strategie aan de orde, die begin dit jaar door alle diensten en partijen in het CT-veld is uitgewerkt en omarmd. Ten slotte ga ik kort in op toekomstige ontwikkelingen.

\* Erik Akerboom was onder meer werkzaam als directeur Democratische Rechtsorde bij de BVD (AIVD) en korpschef in de regio Brabant Noord. Sinds 2007 is hij Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb). Momenteel is hij tevens kwartiermaker voor de nieuw te formeren eenheid van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV).

1 S. Eikelenboom, *Niet bang om te sterven. Dertig jaar terrorisme in Nederland* (Uitgeverij Nieuw Amsterdam, Amsterdam 2007) 66-87.

2 BVD, *De politieke islam in Nederland* (Leidschendam 1998) en BVD, *Terrorisme aan het begin van de 21<sup>ste</sup> eeuw. Dreigingsbeeld en positionering BVD* (Leidschendam, april 2001).

## Een reëel risico

Een eerste sleutelmoment in het denken en handelen in Nederland met betrekking tot de terroristische dreiging na 9/11 deed zich voor in januari 2002. Twee in Eindhoven opgegroeide en schijnbaar goed geïntegreerde jonge Nederlandse moslims van Marokkaanse komaf, die naar de stellige overtuiging van de AIVD voor deelname aan de jihad waren afgereisd naar de Indiase deelstaat Kashmir, sneuvelen daar bij een gewelddadige confrontatie met het leger.

Dit incident maakte voor het eerst zichtbaar dat er een reëel risico bestond dat Nederlandse moslimjongeren konden worden geronseld voor de jihad. Gecombineerd met het besef dat er ooit ook een moment zou kunnen komen dat dergelijke jongeren niet zouden afreizen naar jihad-gebieden maar het front in eigen land zouden zoeken, leidde deze gebeurtenis tot een aanpak van de dreiging die als de ‘brede benadering’ bekend is geworden.<sup>3</sup>

Uitgangspunt van deze ‘brede benadering’ is dat niemand als terrorist wordt geboren, maar eerst een kort of langer radicaliseringsproces doormaakt voordat hij of zij besluit het leven van anderen en van zichzelf in de waagschaal te stellen voor een politiek of religieus doel. Om terrorisme effectief te kunnen bestrijden en met minder ingrijpende middelen die nodig zijn als het echt tot terroristische aanslagen zou komen, is het voor de overheid zaak om radicaliseringsprocessen tijdig te onderkennen en een halt toe te roepen.

Vanuit deze gedachte leidde het incident met de Eindhovense mannen onder meer tot een gerichte aanpak van rekruteurs voor de jihad. Veelal waren dit Afghanistanveteranen die zich in die tijd veelvuldig ophiielden in en rond moskeeën en islamitische jongerencentra. Ook werd de islamitische gemeenschap in Nederland door de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en het hoofd van de AIVD

opgeroepen zich teweer te stellen tegen dit soort praktijken en tegen radicalisering, aangezien dit immers direct ook de veiligheid van hun eigen jongeren bedreigde.<sup>4</sup> Verhoging van de weerbaarheid van de islamitische gemeenschap tegen radicalisering is vanaf dat moment een belangrijke doelstelling gebleven van het CT-beleid.

## Oprichting CT-infobox

Bij de verdere ontwikkeling van het Nederlandse CT-beleid werd niet alleen ingespeeld op binnenlandse ontwikkelingen. Terrorisme is immers geen fenomeen dat ophoudt aan de grenzen. Ook grote aanslagen en ontmantelde complotten in het buitenland beïnvloedden de Nederlandse aanpak. Ingrijpende consequenties hadden vooral de aanslagen van 11 maart 2004 in Madrid, waarbij de metro en treinen het doelwit waren. Niemand kon er toen meer omheen dat Europa – en daarmee ook Nederland – doelwit kon worden.

Binnen het CT-veld drong nog meer het besef door dat er intensief moest worden samengewerkt. Koste wat kost moest worden voorkomen dat ook hier een aanslag zou plaatsvinden van vergelijkbare proporties en dat achteraf zou blijken dat dit had kunnen worden voorkomen als alle spelers in het CT-veld tijdig hun informatie hadden gedeeld. Dit schrikbeeld lag ten grondslag aan de oprichting van de CT-infobox, kort na ‘Madrid’.

### Doorbraak

De CT-infobox kan worden beschouwd als een echte doorbraak in de terrorismebestrijding. Een dergelijke constructie was voorheen ondenkbaar geweest, maar blijkt zeer behulpzaam voor een doelgerichte aanpak. Het betreft in feite niet meer dan een werkruimte met computers, waar medewerkers van een groot aantal instanties (AIVD, KLPD, IND, MIVD, FIOD, KMAR en de *Financial Intelligence Unit-Nederland*) toegang hebben tot alle gegevensbestanden.

Elke organisatie kan personen in deze box aanmelden die op enigerlei wijze met terrorisme

<sup>3</sup> AIVD, *Rekrutering in Nederland voor de jihad. Van incident naar trend* (Leidschendam 2002).

<sup>4</sup> ‘Remkes wil rekrutering jihadstrijders aanpakken’. *De Volkskrant*, 9 december 2002.



Na de aanslagen in Madrid kon niemand er meer omheen dat ook Europa doelwit kan zijn

of daaraan te relateren radicalisme in verband kunnen worden gebracht. Vervolgens worden de gegevens van diegene nageslagen in alle bestanden. De box stelt daarna een advies op over de wijze waarop het risico dat uitgaat van deze persoon het best zou kunnen worden gereduceerd.

Een dergelijk advies kan inhouden dat bijvoorbeeld de AIVD wordt aangeraden om een ambtsbericht uit te brengen aan de IND, op grond waarvan vervolgens een verblijfstitel van iemand kan worden ingetrokken. Het advies kan echter ook aanknopingspunten bieden voor een strafrechtelijke of een inlichtingenmatige aanpak.

#### Meer samenwerking

De nieuwe vorm van samenwerking in de box, dus binnen een afgesloten omgeving, leidt ertoe

dat de normaal strikt gescheiden ketens meer inzicht in elkaars werkzaamheden krijgen. Daardoor kunnen dubblures en onduidelijkheden worden voorkomen. Bovendien kunnen leemtes in de aanpak van terrorisme sneller worden gesignaleerd. De wettelijk voorgeschreven scheiding tussen opsporing- en inlichtingeninformatie blijft daarbij overigens gehandhaafd. De informatie blijft binnen de box, maar de adviezen die door de box gegeven worden, zorgen er wel voor dat er tijdig de juiste stappen worden gezet om risico's op een aanslag te verkleinen.<sup>5</sup>

5 Meer informatie over het functioneren van de CT Infobox is te vinden in het toezichtsrapport nr. 12 van de Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en veiligheidsdiensten (CTIVD) *Inzake het onderzoek naar de Contra-Terrorisme Infobox*, 21 februari 2007. Zie ook de recente evaluatie van het terrorismebeleid van de afgelopen tien jaar: NCTb, *Antiterrorisemaatregelen in Nederland in het eerste decennium van de 21<sup>ste</sup> eeuw* (Den Haag 2011).



De Tweede Kamer was onmiddellijk zeer geporteerd van deze constructie en vroeg in het debat naar aanleiding van 'Madrid' aan verantwoordelijk minister Remkes van BZK, hoeveel van dergelijke risicopersonen er in Nederland waren. Op aangeven van de AIVD deed de minister de schatting dat het op dat moment zou gaan om tussen de honderd en tweehonderd personen. De Kamer hield daarop het veilige midden aan en vroeg hem alles te doen om deze honderdvijftig personen scherp in het oog te houden.<sup>6</sup>

### Een Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb)

De politieke druk om het risico op terroristische aanslagen zoveel mogelijk te beperken, leidde na 'Madrid' ook tot de aanstelling van een speciale coördinator. Hij moest ervoor zorgen dat de vele instanties die zich bezighielden met aspecten van terrorismebestrijding goed zouden samenwerken en zouden doen wat noodzakelijk werd geacht.

Voor deze functie werd een ervaren crisismanager aangezocht, Tjibbe Joustra, die zijn sporen vooral had verdiend bij het bestrijden van vele crises in de landbouw. Voor hij aan de slag ging, liet hij inventariseren welke diensten en andere overheidsonderdelen een taak hadden bij de terrorismebestrijding en hoe deze taken het best op elkaar konden worden afgestemd.<sup>7</sup>

Een belangrijk uitgangspunt bij de oprichting van de NCTb was dat de coördinator zich wilde laten bijstaan door een kleine, hoogwaardige en slagvaardige eenheid. Voorbeelden uit het buitenland, zoals het *Department of Homeland Security* in de VS dat na 9/11 in het leven werd geroepen en uitgroeide tot enorme proporties, hadden inmiddels aangetoond dat dit niet de oplossing bood voor coördinatievraagstukken.

Verder moest de nieuwe eenheid uit een combinatie van beleid en uitvoering bestaan. Om deze reden werden twee overheidstaken (de beveiliging van de burgerluchtvaart en het bewaken en beveiligen van vooraanstaande personen en instellingen) ook onder het gezag van de nieuwe coördinator gebracht.

Als laatste uitgangspunt voor zijn organisatie hanteerde de coördinator het adagium 'geen coördinatie zonder inhoud'. Hij achtte het van groot belang dat hij kon beschikken over een eigen kennis- en analyse-eenheid, die voor hem kon beoordelen wat de waarde was van de informatie die hij zou ontvangen en op basis waarvan hij beslissingen moest nemen. De coördinator begon zijn werkzaamheden formeel op 1 november 2004.<sup>8</sup> Een dag later zou Theo van Gogh worden vermoord.

### Van exogene naar endogene dreiging

De moord op Theo van Gogh door een lid van de jihadistische Hofstadgroep confronteerde Nederland op uiterst pijnlijke wijze met de gevolgen van een ontwikkeling die al in 2002 werd gevreesd, maar die niet tijdig een halt kon worden toegeroepen. De radicalisering van een kleine groep Nederlandse moslims had geleid tot het ontstaan van verschillende terroristische netwerken, met een uiteenlopende oriëntatie.

Sommige netwerken waren vooral bezig met het rekruteren van strijders voor jihad-gebieden, terwijl andere groepen het front veel meer in hun directe omgeving zochten. De belangrijkste exponent van deze laatste categorie was de Hofstadgroep, met in hun midden ook de latere moordenaar van Van Gogh, Mohammed B. De AIVD hield deze groep scherp in het oog. Ze richtte zich vooral op personen die zich door hun reisgedrag naar jihad-gebieden en hun onderlinge communicatie bezig leken te houden met plannen voor aanslagen.

Een persoon die slechts een perifere rol in het netwerk leek te spelen, namelijk als gastheer voor huiskamerbijeenkomsten, bleek uiteindelijk een plan voor een aanslag op Van Gogh

6 Handelingen II, 2003/04, 66, p. 4302, d.d. 14 april 2004 Aanslagen Madrid/terrorisme.

7 De benoeming van Joustra werd bekrachtigd op 27 april 2004.

8 Kamerstukken II 2004/05, 29 754, nr. 1. Terrorismebestrijding.



te smeden en uit te voeren. Met een dergelijke solistische aanslag werd helaas onvoldoende rekening gehouden. Daardoor verloor Nederland een 'smaakmaker' onder de opinieleiders.<sup>9</sup>

Het jihadistisch terrorisme had met de aanslag in de Amsterdamse Linnaeusstraat nu ook in Nederland zijn eerste slachtoffer gemaakt. Politiek en samenleving reageerden geschokt. De roep om harde maatregelen, strengere straffen en meer wettelijke bevoegdheden klonk luid. Deze roep klonk nog luider nadat enkele dagen na de aanslag twee andere leden van de Hofstadgroep zich in het Haagse Laakkwartier opmaakten voor een aanslag op de VVD-politica Ayaan Hirsi Ali. Bij het ingrijpen door de politie gooiden zij een handgranaat, waarbij enkele politieagenten ernstig gewond raakten.

In de discussie die daarop volgde domineerde de vraag waarom de moordenaar van Van Gogh (nog) niet bij de CT-infobox was ingebracht en waarom de AIVD hem niet had kunnen stoppen. Om de kans te vergroten dat dergelijke risicopersonen in de toekomst wel tijdig opgepakt konden worden, besloot het kabinet tot forse uitbreiding van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Daarnaast werd het wettelijk instrumentarium mede ter bestrijding van terrorisme aangescherpt en werden er aanzienlijke middelen beschikbaar gesteld om ook andere instellingen met een CT-taak beter hun werk te laten doen.<sup>10</sup>

De gevaren van *homegrown* terrorisme zouden een jaar later nog eens duidelijk worden door de aanslagen van 7 juli 2005 op het openbaar vervoer in Londen. Ook de Britten hebben toen moeten vaststellen dat de dreiging niet alleen van buiten (exogeen) kwam, in de vorm van inreizende terroristen, maar ook van binnenuit (endogeen). Schijnbaar volledig geïntegreerde jongeren bleken bereid en in staat tot bloedige zelfmoordaanslagen in het land waarin zij waren opgegroeid en leefden.

Dit onderstreepte de noodzaak om een 'brede benadering' in de terrorismebestrijding te hanteren. Radicalisering was de basis van de



*Politiek en samenleving reageerden geschokt op de aanslag op Theo van Gogh in de Amsterdamse Linnaeusstraat*

terroristische dreiging en kon alleen langs verschillende wegen effectief worden aangepakt; zoveel was duidelijk geworden.

## Radicalisering en weerbaarheid

De vraag welke factoren radicalisering in hand werken en hoe dergelijke processen een halt kunnen worden toegeroepen, heeft terrorismebestrijders – maar ook vele lokale bestuurders, journalisten en wetenschappers – sinds 2004 intensief beziggehouden.<sup>11</sup> De aanpak van rekruteurs die in en om moskeën jongeren trachtten te ronselen, bleek effectief, maar hun wervingsactiviteiten werden al snel overgenomen door virtuele ronsel- en propaganda-praktijken via internet.

Jihadisten gingen bij de verspreiding van hun propaganda professioneler te werk, waardoor

9 E. Vermaat, *Nederlandse jihad. Het proces tegen de Hofstadgroep* (Aspekt, Soesterberg 2006); S. Eikelenboom, *Niet bang om te sterven*, 13-39; R.C. van der Hulst, 'Terroristische netwerken en intelligence: Een sociale net-werkanalyse van de Hofstadgroep', *Tijdschrift voor Veiligheid*, (2009), 8-27.

10 Kamerstukken II, 2004/05, 29 754, nr. 1. Terrorismebestrijding.

11 F.J. Buijs, F. Demant en A. Hamdy, *Strijders van eigen bodem. Radicale en democratische moslims in Nederland* (Amsterdam University Press, Amsterdam 2006); M. Sloomman, J. Tillie, *Processen van radicalisering. Waarom sommige Amsterdamse moslims radicaal worden* (UVA, Amsterdam 2006); R. Willemsse, 'Terrorism and radicalisation. A study in the Dutch context', in: NCTb, *Radicalisation in broader perspective* (Den Haag 2007) 23-33; T. Veldhuis, J. Staun, *Islamist radicalisation. A root cause model* (Clingendael, The Hague 2009).

hun ideeën – in de vorm van vertaalde werken van jihadistische ideologen – breed over de wereld verspreid raakten. Ook in Nederland bestonden er aanvankelijk diverse sites waarop vertaalde geschriften van jihadistische ideologen geplaatst werden. Daarnaast werd en wordt het internet frequent gebruikt om jongeren te bereiken en aan te sporen voor deelname aan de jihad.

Een belangrijk speerpunt in de Nederlandse CT-aanpak is dan ook het tegengaan van dit soort praktijken.<sup>12</sup> Dit is weerbarstige materie, aangezien informatie op internet zich moeilijk laat regisseren. Toch heeft de zogeheten ‘Notice-and-take-down’-aanpak van de Nederlandse overheid vruchten afgeworpen, doordat aangesproken providers radicale sites van het internet hebben verwijderd.<sup>13</sup>

Voor het tegengaan van radicalisering is de medewerking en steun van de moslimgemeenschap onmisbaar. Vandaar dat het CT-beleid er vanaf 2005 ook op gericht was om zogeheten ‘radicaliseringshaarden’ te verstoren. Dit zijn moskeeën en islamitische centra waar het bestuur, of de geestelijke leiders, zelf voeding geven aan radicalisering, dan wel zich onvoldoende distantiëren van oproepen tot geweld. Via een speciaal ontwikkelde multidisciplinaire aanpak zijn deze centra aangespoord om afstand te nemen van radicale uitingen en zich teweer te stellen tegen radicalisering.

Deze aanpak heeft er mede toe geleid dat rekruteurs momenteel geen kans meer krijgen in Nederlandse moskeeën, dat imams openlijk stelling nemen tegen het jihadisme en dat de overheid incidenteel zelfs gewaarschuwd wordt als bestuurders of imams vrezen dat sommige personen in hun omgeving radicaliseren.<sup>14</sup>

Versillende gemeenten in Nederland hebben daarnaast methodes ontwikkeld om signalen van radicalisering op te vangen. Ze ondernemen pogingen om in individuele gevallen jongeren van dit pad af te brengen.

Al deze inspanningen hebben er de afgelopen jaren toe geleid dat het probleem van radicalisering in omvang behoorlijk is afgenomen, zeker in vergelijking met de situatie voor 2005. De moslimgemeenschappen in Nederland hebben in brede zin gehoor gegeven aan de genoemde oproep uit 2002 om zich actief teweer te stellen tegen radicalisering.<sup>15</sup>

Hoewel het belang van weerbaarheid breed wordt erkend binnen het CT-veld, krijgt de inmiddels veel weerbaarder geworden moslimpopulatie zelden de waardering voor haar inspanningen. Integendeel, alle gewelddaden die jihadisten met een beroep op de islam de afgelopen jaren hebben gepleegd, hebben de beeldvorming over moslims en daarmee hun maatschappelijke positie ernstige schade berokkend. In zekere zin maakt hen dat ook tot slachtoffers van 9/11.

### Thema: ‘islambelediging’

Met het oprollen van het Hofstadnetwerk, het verstoren van andere netwerken en de aanpak van radicalisering nam de endogene dreiging van het jihadisme de afgelopen jaren geleidelijk af. Voor zover nog actief in Nederland, richten de resterende netwerken zich hoofdzakelijk op de bekende jihadistische conflictgebieden.

Aanvankelijk had Irak enige aantrekkingskracht onder geradicaliseerde moslims in Nederland, maar al snel richtten zij hun aandacht op de regio Afghanistan/Pakistan. Pogingen van individuen om af te reizen voor deelname aan de jihad aldaar liepen diverse keren spaak en slaagden slechts sporadisch. Omdat dergelijke reisbewegingen – en vooral de mogelijkheid van een eventuele terugkeer van getrainde jihadisten naar Nederland – een risico met zich meebrengen voor de internationale én nationale veiligheid, is de afgelopen jaren

12 NCTb, *Jihadisten en het internet* (Den Haag 2007) en *Jihadisten en het internet. Update* (Den Haag 2009).

13 *Gedragscode Notice-And-Take-Down* (Den Haag 2008).

14 Kamerstukken II, 2005/06, 29 754, nr. 61: Beleidskader aanpak radicaliseringshaarden.

15 Zie de achtereenvolgende driemaandelijke versies van het *Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland* (DTN) van de NCTb, waarvan een samenvatting openbaar wordt gemaakt.

fors geïnvesteerd in het onderkennen en tegen gaan ervan.<sup>16</sup>

Toch zijn het niet de Nederlandse jihadisten over wie de afgelopen jaren de grootste zorgen bestaan. De meeste dreiging gaat uit van internationaal opererende, aan al-Qaida gelieerde netwerken, die wereldwijd het Westen met aanslagen trachten te treffen. Binnen het westerse blok heeft Nederland een behoorlijk hoge aantrekkingskracht onder jihadisten, hoofdzakelijk veroorzaakt door het felle debat over de islam hier te lande en door de deelname van Nederland aan missies in Irak en Afghanistan.

Het thema 'islambelediging' wordt daarbij in de jihadistische propaganda veelvuldig ingezet om geestverwanten te mobiliseren en aan te zetten tot gewelddaden. Wat dat betekent, heeft Denemarken al diverse keren mogen ondervinden, sinds een dagblad spotprenten van Mohammed publiceerde.<sup>17</sup> Maar ook uitspraken van Geert Wilders blijven niet onopgemerkt, zoals begin juni jongstleden nog bleek uit een video van de media-organisatie van al-Qaida. Hierin wordt de PVV-leider getoond in een langer rijtje van 'islambeledigers', die doelwit van aanslagen zouden moeten zijn.

## Internationale en nationale coördinatie

De ontwikkeling van het jihadisme laat zien dat de dreiging een sterk grensoverschrijdend karakter heeft. Terroristische netwerken bestaan meestal uit leden met een zeer uiteenlopende nationaliteit. Hun actieradius beperkt zich zeker niet tot één land. Om die reden is internationale samenwerking en gegevensuitwisseling van groot belang.

De afgelopen tien jaar heeft dan ook een enorme uitbreiding te zien gegeven van de samenwerking op dit terrein, bijvoorbeeld tussen veiligheidsdiensten en in politiekringen. Naast deze *intelligence community* en internationale politie-samenwerking (Europol, Eurojust) is er geleidelijk ook een *coördination community* ontstaan. Nederland was één van de eerste landen met een speciale coördinator voor terrorismebestrij-

ding, en dit voorbeeld heeft inmiddels in veel landen navolging gekregen.

## Overeenkomsten

Deze coördinatoren hebben weliswaar sterk uiteenlopende bevoegdheden en posities, maar hun werkzaamheden kennen zoveel overeenkomsten dat de behoefte aan onderlinge contacten steeds sterker is geworden. Een belangrijke overeenkomst tussen de verschillende coördinatoren is hun bemoeienis met het vaststellen van het nationale dreigingsbeeld en dreigingsniveau, met de daarmee samenhangende beveiligingsmaatregelen. De NCTb stelt sinds 2005 elke drie maanden een Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN) op. De basis voor dit dreigingsbeeld is informatie die de verschillende partijen in het CT-veld aanleveren, aangevuld met eigen analyses van de NCTb.<sup>18</sup>

De MIVD heeft zich de afgelopen jaren ontwikkeld tot een van de belangrijkste leveranciers van informatie voor het DTN. Dat geldt in het bijzonder voor ontwikkelingen in de regio's waar Nederland deelnam aan militaire missies in het kader van de terrorismebestrijding. Door deze betrokkenheid van de MIVD en andere informatieverschaffende partijen heeft het DTN zich ontwikkeld tot een belangrijk inhoudelijk richtsnoer, dat richting geeft aan de concrete inzet op uiteenlopende gebieden.

Nationaal heeft de coördinatie van de terrorismebestrijding de afgelopen jaren vorm en inhoud gekregen. Zo zijn er in de aanpak van terrorismefinanciering belangrijke stappen gemaakt. Er is bijvoorbeeld stevig ingezet op het tegengaan van risico's van het gebruik van CBRN/E-wapens (chemische, biologische, radiologische en nucleaire wapens, alsmede explosieven) door terroristen.

16 C.J. de Poot e.a., *Jihadistisch terrorisme in Nederland. Een beschrijving op basis van afgesloten opsporingsonderzoeken*. Wetenschappelijk Onderzoeks- en documentatiecentrum, WODC, (Den Haag 2009).

17 J. Klausen, *The cartoons that shook the world* (New Haven, Yale University Press, 2009).

18 P.H.A.M. Abels, 'Dreigingsbeeld terrorisme Nederland: nut en noodzaak van een 'all-source threat assessment' bij terrorismebestrijding', in: E.R. Muller, U. Rosenthal, R. de Wijk, *Terrorisme. Studies over terrorisme en terrorismebestrijding* (Kluwer, Deventer 2008), p. 535-544.



FOTO ANP

*Uitspraken van PVV-leider Wilders blijven niet onopgemerkt. In een video van al-Qaida geldt hij als 'islambelediger'*

### Publiekscampagne

Een belangrijke ontwikkeling van de afgelopen jaren is de coördinatie van de communicatie over terrorismeaangelegenheden. Bij een publieksgevoelig thema als terrorisme is het van groot belang dat de overheid eenduidig en helder communiceert over de dreiging en de aanpak. Op verzoek van de Tweede Kamer werd drie jaar lang een publiekscampagne gevoerd op tv, radio en in de gedrukte media, onder het motto 'Nederland tegen terrorisme'.

Deze campagne legde doelbewust niet de nadruk op de dreiging, maar op de (circa 200.000) professionals die hun best doen om de dreiging het hoofd te bieden. Bij de evaluatie van de campagne bleek dat kritiek dat deze campagne de ongerustheid onder het publiek zou kunnen vergroten, ongegrond was. Het vertrouwen in de overheid in de aanpak van terrorisme was in deze periode namelijk sterk gestegen. Dat er in deze periode in Nederland geen aanslagen plaatsvonden, zal hieraan overigens ook hebben bijgedragen.

### Communicatie

Belangrijker dan de campagne was echter de reguliere communicatie over de terroristische

dreiging en de aanpak ervan. Die kenmerkte zich door een – vanwege de verschijningsfrequentie van het DTN – gedicteerde periodiciteit en inhoudelijke consistentie. De gepresenteerde dreigingsbeelden en het gehanteerde dreigingsniveau maakten het mogelijk om ook incidenten te plaatsen in een bredere context, en deze te duiden in termen van ernst en waarschijnlijkheid. Ook een toenemende deskundigheid van Nederlandse wetenschappers en veel journalisten ten aanzien van de fenomenen van radicalisering en terrorisme droeg hiertoe bij.

De coördinatie van het CT-beleid kwam tot slot ook tot uiting bij de voorbereiding op incidenten die dreigingsverhogend zouden kunnen uitwerken. Het duidelijkst kwam dit tot uitdrukking in de fase tussen de aankondiging en de verschijning van de islam-kritische film *Fitna*, van PVV-leider Wilders. Met het oog op de Deense ervaringen in de cartooncrisis werd reeds in een vroeg stadium besloten voorbereidingen te treffen om ongewenste neveneffecten, zoals maatschappelijke onrust en internationale verontwaardiging, zo veel mogelijk in te dammen.

Deze acties werden ondernomen door een interdepartementale scenariowerkgroep, ongelukkigwijze aanvankelijk 'cartoonwerkgeroep' genoemd, onder voorzitterschap van de NCTb.<sup>19</sup> De toen gekozen proactieve aanpak geldt sindsdien als navolgenswaardig.

### Gevaren het hoofd bieden

De terrorismebestrijding kent terecht een zwaar gewicht toe aan het onderkennen en tegengaan van de dreiging. Een minder spectaculair maar even belangrijk aspect van het werk is echter het verhogen van de weerbaarheid. Het risico wordt immers niet alleen bepaald door de dreiging, maar ook door de mate waarin (bepaalde groepen binnen) een samenleving in staat zijn het hoofd te bieden aan de gevaren. Een tragische gebeurtenis met een terroristische achtergrond, die overigens geen direct raakvlak had met het jihadisme, was de moord op Pim Fortuyn op 6 mei 2002 (nauwelijks een half jaar na 9/11). Dit gaf een belang-

<sup>19</sup> Kamerstukken II, 2007/08, 31 200 VI, nr. 169.



rijke aanzet tot het nadenken over verhoging van de weerbaarheid, waardoor het risico's van terroristische aanslagen tegen personen en instellingen wordt verkleind.

### Beveiliging

Tot de moord op Fortuyn kende Nederland geen zwaar beveiligingsregime ten aanzien van hoogwaardigheidsbekleders. Uitgangspunt was dat alleen in het geval van een concrete dreiging werd overgegaan tot persoonsbeveiliging of andere beveiligingsmaatregelen. Een minister moest in dit rustige landje toch gewoon op de fiets naar zijn werk kunnen, was de idyllische gedachte die achter dit beleid schuilging. Volkert van der G. maakte een ruw eind aan deze gedachte.

Onder verantwoordelijkheid van een nieuw aangestelde coördinator Bewaken en Beveiligen werd een nieuw stelsel uitgewerkt, dat niet meer alleen werkte op basis van concrete dreigingen, maar ook uitging van voorstelbare dreigingen. Aangespoord door de na de moord op Fortuyn veelgehoorde opvatting dat 'je toch op je klompen kon aanvoelen dat de man groot gevaar liep', richten veiligheidsdiensten en politie sinds die tijd ook hun blik op factoren in de omgeving van een politicus of instelling, die dreigingsverhogend kunnen werken. Deze blik leidt tot inschattingen van ernst en voorstelbaarheid van een dreiging, die weer ten grondslag liggen aan door de NCTb te bepalen specifieke beveiligingsmaatregelen.<sup>20</sup> Een trieste, maar onvermijdelijke consequentie hiervan is dat iemand als PVV-leider Wilders hierdoor moet leven onder een zwaar beveiligingsregime, dat zijn vrijheid ernstig inperkt.

### Kwetsbare sectoren

Het stelsel Bewaken en Beveiligen vormt binnen het CT-veld (maar in dit geval ook daarbuiten) een middel om in Nederland de weerbaarheid tegen aanslagen gericht te vergroten. Eenzelfde werking heeft het zogeheten Alerteringsstelsel Terrorismebestrijding (ATb). Met vijftien vitale en kwetsbare sectoren in de samenleving, zoals de aardgasvoorziening, drinkwaterbedrijven en luchthavens, zijn concrete afspraken gemaakt over extra beveili-

gingsmaatregelen voor het geval er sprake is van een verhoogde dreiging voor een specifieke sector. Daartoe maken – net als het DTN – de verschillende partijen periodiek dreigingsinschattingen. Daarnaast wordt er onder meer met de ATb-sectoren steeds opnieuw geoefend om de alertheid op peil te houden en procedures en maatregelen te testen.<sup>21</sup>

Binnen de luchtvaart, al van oudsher een aantrekkelijk doelwit voor terroristen, is de flexibele respons op dreigingen inmiddels zodanig geprofessionaliseerd dat er, indien nodig, razendsnel nieuwe maatregelen kunnen worden ingevoerd (bodyscans, plastic zakjes voor vloeistoffen, et cetera).

### Defensie

In het Nederlandse contraterrorismebeleid speelt Defensie op diverse gebieden een onmisbare rol. Deze rol spitst zich toe op het terrein van weerbaarheid en tegenmaatregelen. Van groot belang hierbij is de stelselwijziging met betrekking tot de bijzondere bijstandseenheden geweest. Deze heeft, onder druk van de noodzaak tot de beschikbaarheid van een professionele interventiemacht in het CT-veld, haar beslag gekregen. Binnen deze Dienst Speciale Interventies (DSI) leveren de *special forces* van Koninklijke Marechaussee, Korps Mariniers en Korps Commandotroepen een stevige militaire inbreng.<sup>22</sup> Daarnaast is de KMar onmisbaar bij de grensbewaking, om verdachte reisbewegingen van potentiële terroristen te signaleren.

De Explosieven Opruimingsdienst Defensie (EODD) op zijn beurt, zorgt ervoor dat de vele bommeldingen waardoor het CT-veld geteisterd wordt, snel en effectief geneutraliseerd worden. Een wel heel bijzondere taak is weggelegd voor piloten van de luchtmacht, die in actie moeten komen als vliegtuigen het Nederlandse lucht-

20 Kamerstukken II, 2002/03, 28 974, nr. 1 en 2: Nieuw stelsel bewaken en beveiligen.

21 Kamerstukken II, 2007/08, 31 499, nr. 1: Rapport Algemene Rekenkamer over het Alerteringsstelsel Terrorismebestrijding.

22 Regeling van 7 december 2006, nr. 5458143/06/NCTb, tot wijziging van de Regeling bijzondere bijstandseenheden (R83/00 EA2000/N96291) in verband met de herziening van het stelsel van speciale eenheden.

ruim binnendringen en het niet duidelijk is in hoeverre de bemanning nog *in control* is (de zogeheten Renegade-procedure).<sup>23</sup>

Voor een belangrijk deel is deze militaire inzet op het CT-dossier te scharen onder de zogeheten ondersteuning civiele taken. Daarnaast kenmerken de afgelopen jaren zich uiteraard door de deelname van de Nederlandse krijgsmacht aan diverse militaire operaties in zogeheten 'bronlanden' van het terrorisme (Irak, Afghanistan). Daarmee leverde Defensie primair een bijdrage aan de bevordering van de internationale rechtsorde en de realisatie van humanitaire doeleinden. Secundair werd daarmee echter eveneens het Nederlandse contraterrorismebeleid gediend. Vooral de inzet in Afghanistan droeg ertoe bij dat de bewegingsruimte van de kern van al-Qaida fors werd ingeperkt. Hiermee kon ook de slagkracht van dit netwerk om wereldwijd aanslagen te plegen, worden ondermijnd.

Overigens ligt er, nu Defensie toch in een fase van heroriëntering verkeert, een prikkelende uitdaging voor de defensieorganisatie om te bepalen wat zij in de toekomst eventueel nog meer kan bijdragen aan vooral binnenlandse aspecten van de bestrijding van terrorisme.

## Tot slot

### Consolidatie

Tien jaar na 9/11 is het Nederlandse contraterrorismebeleid onmiskenbaar in een nieuwe fase aanbeland. Nu de bestrijding institutioneel en operationeel stevig vorm en inhoud heeft gekregen is een natuurlijk moment aangebroken voor consolidatie en een bredere inbedding. Door de hectische ontwikkelingen rond het verschijnsel terrorisme heeft de bestrijding geruime tijd politieke en ambtelijke prioriteit gekregen. Er is vanaf 2004 een aanzienlijke financiële, operationele en ambtelijke ruimte gecreëerd in de vorm van budgetten, groei van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en een

niet eerder vertoonde constructie van coördinator die onder en tussen twee ministers (Justitie en BZK) functioneert.

In 2009 was het moment aangebroken om de balans op te maken. Onder een nieuwe coördinator werd de aanzet gegeven tot een evaluatie, die dit voorjaar het licht zag. De conclusie hiervan was dat het Nederlandse CT-beleid stevig en robuust is, maar niet in beton is gegoten.<sup>24</sup> Dat laatste is van groot belang, aangezien niets zo riskant is als inflexibel reageren op een bij uitstek grillige dreiging. Terrorismebestrijding zal zich steeds opnieuw moeten aanpassen, omdat de terroristen steeds weer op zoek gaan naar nieuwe mogelijkheden en gelegenheden om toe te slaan.

### Flexibiliteit

Om de flexibiliteit van de respons op terrorisme ook in de komende vijf jaar op peil te houden is in aansluiting op de evaluatie de allereerste Nationale Contraterrorismestrategie opgesteld.<sup>25</sup> Hierin geven alle relevante partijen in het CT-veld gezamenlijk aan welke ontwikkelingen op terrorismegebied zij voor de komende vijf jaar als het meest relevant inschatten. Tevens geven ze aan langs welke beleidsmatige en operationele wegen zij denken de gevaren het effectiefst te kunnen afwenden. De strategie moet ertoe bijdragen dat de samenhang in de aanpak blijft bestaan en dat men werkt vanuit een gedeelde strategische oriëntatie. Bovendien geeft ze richting aan extra investeringen, die noodzakelijk zijn om ook in de toekomst dreigingen tijdig te onderkennen en tegen te gaan.

### Vijf pijlers

De nationale CT-strategie bestaat uit vijf pijlers (de vijf V's). De eerste betreft de basis van alle CT-werk, het *verwerven*. Dat wil zeggen: het verzamelen en uitwisselen van informatie over mogelijke terroristische dreigingen en risico's, als fundament voor huidige en toekomstige CT-maatregelen. De volgende pijler is het *voorkomen* van aanslagen en het tegengaan van gewelddadig extremisme in binnen- en buitenland. De derde pijler is *verdedigen* in de vorm van het beschermen van alle vitale objecten, diensten en personen.

23 Kamerstukken II, 2005/06, 29 754, nr. 60.

24 NCTb, *Antiterrorismemaatregelen in Nederland in het eerste decennium van de 21<sup>ste</sup> eeuw* (Den Haag 2011).

25 NCTb, *Nationale contraterrorismestrategie 2011-2015* (Den Haag 2011).

De voorlaatste pijler betreft het *voorbereiden*: het anticiperen op een mogelijke terroristische aanslag en de gevolgen daarvan. Als vijfde pijler en logisch sluitstuk van de CT-strategie geldt het *vervolgen*. Het opsporen en vervolgen van verdachten met terroristische motieven behoort ook bij terrorismebestrijding de kroon op de rechtsstaat te zijn. Op dit moment komt de terroristische dreiging voor Nederland overwegend vanuit jihadistische hoek. Andere vormen van ideologisch gemotiveerd extremisme (extreem-rechts en -links, dierenrechten-extremisme) worden op grond van de brede benadering ook goed in de gaten gehouden. Van groot belang zijn op dit moment de ingrijpende ontwikkelingen in Noord-Afrika en het Midden-Oosten (NAMO). Deze zullen niet zonder gevolgen blijven voor de ontwikkeling van het terrorisme, en daarmee ook van het bestrijding ervan.

In het optimistische scenario slagen de vreedzame demonstranten erin meer democratie en minder onderdrukking te bewerkstelligen en delegitimeren zij daarmee het jihadisme. De ontwikkelingen kunnen ook negatief uitpakken, bijvoorbeeld wanneer jihadisten erin slagen het initiatief van de opstandelingen naar zich toe te trekken en de strijd te herdefiniëren als een jihadstrijd.

#### Prioriteiten 2011-2015

Zoals uit de ontwikkelingen in de NAMO-regio blijkt, dient terrorismebestrijding steeds een scherp oog te houden op de actualiteit om hierop flexibel te reageren. De eerder genoemde nationale CT-strategie houdt dan ook volop rekening met de onvoorspelbaarheid van de dreiging. In aansluiting hierop zijn hierin voor de periode 2011-2015 de volgende prioriteiten genoemd.

- In de aanpak van het internationaal jihadisme is de inzet gericht op het voorkomen en neutraliseren van verdere escalatie in de jihadistische strijdgebieden, het tegengaan van de verspreiding van jihadistische propaganda en het stimuleren van tegengeluiden.
- Om risico's van migratie en reisbewegingen te beperken zet de overheid in op de verbetering

van de grensbewaking en de migratieketen, een betere informatiepositie van gemeenten en inlichtingendiensten, en een verhoging van het veiligheidsbewustzijn bij de medewerkers van betrokken diensten.

- Via strategische samenwerking, het monitoren van ontwikkelingen en de ondersteuning van fundamenteel onderzoek streeft de overheid naar het optimaal omgaan met de kansen en bedreigingen die technologie en innovatie bieden.<sup>26</sup> Ten aanzien van internet en CBRN/E worden maatregelen getroffen in samenwerking met partners in binnen- en buitenland.
- De aanpak van geradicaliseerde eenlingen en het vergroten van *security awareness & performance* vormen de speerpunten voor de verdere ontwikkeling van het stelsel Bewaken en Beveiligen.<sup>27</sup>

#### Bredere inbedding

Met de evaluatie en de nationale CT-strategie is terrorismebestrijding zo langzamerhand meer een 'gewoon' onderdeel geworden van het Nederlandse beleid ter bevordering van de nationale veiligheid. Met de komst van het ministerie van Veiligheid en Justitie lag het dan ook zeer voor de hand dat er een einde kwam aan de bijzondere positie van de coördinerende eenheid op het vlak van terrorismebestrijding. De eenheid wordt momenteel samengevoegd met een groot deel van het voormalige Directoraat-Generaal Veiligheid van BZK.

In de toekomst zal terrorisme daarmee meer dan voorheen worden bestreden als één van de vele bedreigingen voor de nationale veiligheid, zij het nog steeds zo bijzonder dat er een speciale coördinator voor nodig blijft, zowel nationaal als internationaal. Want één ding is tien jaar na 9/11 en ook na de dood van Osama bin Laden duidelijk: terrorisme zal ook de komende jaren een reële dreiging blijven voor de hele westerse wereld, inclusief Nederland. ■

26 Vertrekpunt hiervoor is de door de NCTb uitgevoerde verkenning: NCTb, *Technologische ontwikkelingen: kansen en dreigingen tot 2015 voor contra-terrorisme en bewaken en beveiligen* (Den Haag, 2011).

27 Ten grondslag hieraan ligt onder meer het rapport: NCTb, *Individuele bedreigers van publieke personen in Nederland. Fenomeenanalyse en een beleidsverkenning* (Den Haag, 2010).

# De strategische pauze voorbij

## Veiligheid, defensie en de westerse krijgsmacht na 9/11

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

FOTO AVDD, R. MOL



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

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

- <sup>1</sup> Zie voor een goede discussie bijvoorbeeld M. Frankel, 'The ABC of HVT: Key Lessons from High Value Targeting Campaigns Against Insurgents and Terrorists', in: *Studies in Conflict and Terrorism* 34 (17) (2011) 17-30; B.G. Williams, 'The CIA's Covert Predator Drone War in Pakistan 2004-2010' in: *Studies in Conflict and Terrorism*, 33 (10) (2011) 871-892.
- <sup>2</sup> Zie voor beide argumenten B.J. Strawser, 'Moral Predators: the Duty to Employ Uninhabited Aerial Vehicles' in: *Journal of Military Ethics*, Vol. 9, no. 4 (2010) 342-368; en N. Sharkey, 'Saying No to Lethal Autonomous Targeting' in: *Journal of Military Ethics*, Vol. 9, no. 4 (2010), 369-383 en J. Sluka, 'Death from above; UAVs and losing hearts and minds' in: *Military Review* May/June 2011, 70-76.
- <sup>3</sup> Zie voor een gedetailleerde beschrijving van ontwikkelingen in de Nederlandse krijgsmacht F. Osinga en R. de Wijk, 'Innovating on a Shrinking Playing Field', in Th. Farrell, T. Terriff and F. Osinga (eds.), *A Transformation Gap?* (Stanford, Stanford University Press, 2010).
- <sup>4</sup> Niall Ferguson, *Civilization, the West and the Rest* (New York, Allen Lane, 2011) 1.

## De strategische pauze: het veiligheidspolitieke denken van 1989-2001

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

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

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

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

## 9/11: 'the return of history'

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

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

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

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

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

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

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

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

## Mars en Venus: trans-Atlantische tweespalt

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

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

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

FOTO AP/REPORTERS, D. MILLS



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

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

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

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

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



FOTO AP/REPORTERS, D. MILLS

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

### Strategische expansie: risico's alom

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

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

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

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

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

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



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

Tabel 1 Overzicht van (veelal gerelateerde) risicobronnen

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

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

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

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

<sup>14</sup> Europese Unie, *Europese Veiligheidsstrategie* (Brussel, 2003) 2-11.

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

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

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

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

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

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

### Strategische interventies

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

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

<sup>16</sup> European Union, *European Security Strategy* (Brussel, 2003) 3.

<sup>17</sup> EU, op cit, 6.

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

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

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

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

## De complexiteit van statebuilding

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

FOTO AVDD, R. MOL



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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





FOTO ANP

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Strijd in het virtuele domein

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

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

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

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

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

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

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

### De problematische logica van militair optreden

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

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

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



FOTO: AVDD, H. KEERIS

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

## De strategische pauze voorbij

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

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

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

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

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

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

<sup>45</sup> Zie onder meer [www.antiwar.com](http://www.antiwar.com) en [www.iraqbodycount.org](http://www.iraqbodycount.org) voor een actueel overzicht.

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

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





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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



## The Changing Face of Terrorism

How Real is the Threat from Biological, Chemical and Nuclear Weapons?

Door Benjamin Cole

Londen/New York (I.B. Tauris) 2011

266 blz.

ISBN 9781845118938

€ 15,-

**A**nders Breivik, de Noor die eind juli 2011 77 mensen vermoordde door een autobom in Oslo tot ontploffing te brengen en daarna op het eilandje Utoya een groot aantal jeugdleden van de regerende Arbeiderspartij dood te schieten, zou een uitgelezen studieobject voor Benjamin Cole zijn geweest. Cole behandelt in zijn boek *The Changing Face of Terrorism. How Real is the Threat from Biological, Chemical and Nuclear Weapons?* namelijk de vragen wanneer, hoe en welke terroristen (mogelijk) overgaan tot het gebruik van chemische, biologische, radiologische of nucleaire wapens (CBRN-W).

### Terroristen en CBRN-W

Cole analyseert op heldere wijze alle factoren die een rol spelen bij de beantwoording van bovenstaande vragen. Hij begint zijn boek met een historisch overzicht, met als meest geslaagde terroristische CBRN-aanval de aanslag met het gifgas sarin in de metro van Tokio door de Sekte van de Hoogste Waarheid (*Aum Shinrikyo*) in 1995, waarbij twaalf doden en ruim duizend gewonden vielen. Daarna behandelt hij de factoren die bepalen of terroristen er in slagen CBRN-W in hun bezit te krijgen. Hebben zij de beschikking over de nodige technolo-

gieën en financiën om deze wapens zelf te kunnen ontwikkelen en produceren? Opereren zij in een veiligheidsomgeving die hun plannen in een vroeg stadium kan prijsgeven of bestaan er wellicht staten die hen aan CBRN-W willen helpen? Vervolgens gaat Cole in op het dilemma voor terroristen die dergelijke wapens in hun bezit hebben, namelijk of en hoe zij ze gaan gebruiken. Daarbij spelen politieke, religieuze, psychologische en operationele factoren een rol. Tot slot verenigt hij alle factoren in het hoofdstuk waarin hij ook een aantal voorspellingen voor de toekomst doet.

Het boek van Cole kan worden gelezen als een beslissingsboom of terroristen over zullen gaan tot de ontwikkeling, het bezit en uiteindelijk het gebruik van CBRN-W. De auteur gebruikt historische voorbeelden om trends in terroristische activiteiten te ontdekken en doet op basis daarvan een aantal toekomstvoorspellingen. Volgens zijn analyse zijn op dit moment voornamelijk groeperingen met een politiek-religieuze ideologie verantwoordelijk voor terroristische aanslagen. Tevens stelt hij vast dat terroristen een voorkeur hebben voor aanvallen waarbij grote aantallen wille-

keurige slachtoffers vallen. Bovendien is er een toenemende belangstelling voor de verwerving van CBRN-W. Met name terroristische cellen die voor een specifiek doel bijeenkomen en worden geleid door hardliners, verbindt Cole met mogelijke CBRN-aanslagen. Hij ziet islamitische terroristische groeperingen als de belangrijkste aanjagers van dit proces (Amerikaanse militairen ontdekten op diverse locaties in Afghanistan schuilplaatsen van al-Qaida met laboratoriumuitrustingen en grondstoffen, formules en handleidingen voor chemische en biologische oorlogvoering). Maar Cole vlakt het gevaar niet uit dat ook andere terroristische groeperingen mogelijk CBRN-W kunnen gebruiken, waarbij hij met name denkt aan religieuze sektes en extreem rechtse groeperingen in de Verenigde Staten.

### Analyse van Cole toegepast op Breivik

De gedachten van Cole volgend, is het aannemelijk dat Anders Breivik niet zou hebben geschroomd om CBRN-W in te zetten als hij daarover de beschikking zou hebben gehad. De Noorse politie identificeerde Breivik als een christelijke rechts-extremist met een apocalyptisch wereldbeeld. Grote delen van zijn 1500 pagina's tellend manifest schreef Breivik over van de *Unabomber*, Theodore Kaczynski, die in zijn eentje twintig jaar lang de VS terroriseerde met zelfgemaakte bombrieven. De bom die Breivik gebruikte, had alles weg van de autobom die de rechtse anti-regeringsactivist Timothy McVeigh liet ontploffen vlakbij een overheidsgebouw in Oklahoma City in 1995. Bij deze aanslag vielen 168

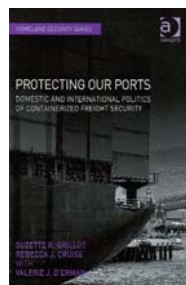
doden, onder wie 19 kinderen, en 800 gewonden. In zijn manifest beschrijft Breivik de productie van zijn bom en de wijze waarop hij aan zijn grondstoffen kon komen. Hij deed zich voor als biologische landbouwer om grote hoeveelheden kunstmest te kunnen kopen, kocht op legale wijze kleine hoeveelheden chemicaliën in bij een Poolse handelaar en bleef zo onder de radar van de Noorse veiligheidsdienst PST. Ook geeft Breivik richtlijnen voor de vervaardiging van giftige munitie (uitgeholde kogelpunten met giftige nicotine of ricine) en 'vuile bommen'. Daarnaast bespreekt hij kerncentrales als doelwit. Kortom, Breivik past in het door Cole geschetste beeld van een levensgevaarlijke *lone wolf*, de eenling die zich buiten de maatschappij plaatst, zich afzondert van zijn naaste omgeving en zich door niets en niemand meer laat weerhouden om zijn gruwelijke daad uit te voeren, het liefst met een groot aantal slachtoffers en met wapens die de wereld doen opschrikken. Daarvoor zijn CBRN-W bij uitstek geschikt. Waarom heeft Breivik dan geen CBRN-W gebruikt? Cole's uiteenzetting volgend bezat hij waarschijnlijk niet voldoende technische kennis en financiële middelen om dit soort wapens zelf te kunnen ontwikkelen en produceren.

Er kunnen enkele kritische kanttekeningen bij Cole's studie worden geplaatst. Zo maakt hij uitsluitend gebruik van openbare bronnen. De historische voorbeelden die hij beschrijft zijn de gevallen die de kranten en de secundaire literatuur hebben gehaald. Onbekend blijven verijdelde CBRN-acties die inlichtingen- en veiligheidsdiensten niet in

de openbaarheid brengen om te voorkomen dat hun manier van werken bekend wordt. De kwantitatieve analyse van Cole doet daarvoor wat pover aan. Ook zijn historische kennis is niet altijd even accuraat. In 1975 verschenen er berichten in de media dat de *Rote Armee Fraktion* (RAF) 53 één-litercontainers met mosterdgas had gestolen om de Duitse overheidsinstanties te dwingen de RAF-top uit de gevangenis vrij te laten. Volgens Cole was dit het enige voorbeeld waarin terroristen erin slaagden CBRN-W voor eigen gebruik te stelen. Wat hij niet vermeldt is dat achteraf bleek dat het ging om slechts twee containers mosterdgas,

die bovendien niet door de RAF, maar door de leider van de lokale explosievenopruimingsdienst waren gestolen om aandacht te genereren voor de slechte toestand waarin oude voorraden gifgassen werden bewaard. Dit soort tekortkomingen doet de vraag rijzen of Cole zijn studieobject wel genoeg beheerst en of hij niet teveel vertrouwt op zijn analytische kwaliteiten. Desondanks heeft Cole een interessant boek geschreven, waarmee vooral de niet ingewijde lezer zijn voordeel kan doen.

Drs. J.T.W.H. van Woensel, NIMH



## Protecting Our Ports

Domestic and International Politics of Containerized Freight Security  
Door Suzette R. Grillo, Rebecca J. Cruise en Valerie J. D'Erman  
Farnham (Ashgate Publishing, Homeland Security Series) 2010  
186 blz.  
ISBN 9780754677895  
€ 56,-

**D**e havens behoren tot de kwetsbare plekken van Nederland. Leg je een haven plat, dan heeft dat voor Nederland als doorvoerland een grote economische impact.' Aldus sprak de commandant van de Defensie Duikgroep (DDG) nadat deze eenheid op 1 januari 2011 in het kader van de Intensivering Civiel-Militaire Samenwerking (ICMS) er havenbescherming als taak bij kreeg.<sup>1</sup> Niet alleen de Nederlandse havens worden geacht dankzij bewaking enzovoort meer beschermd te zijn tegen terreurac-

ties. Transport overzee biedt terroristen tal van mogelijkheden om bijvoorbeeld de Verenigde Staten aan te vallen. Het maritiem transportsysteem wordt daarom na 9/11 door Washington als één van de grootste bedreigingen van de eigen veiligheid gezien. Maar liefst 25.000 zeecontainers bereiken dagelijks de Amerikaanse havens en vinden via het spoor of op vrachtwagens hun weg naar het achterland. Een veiligheidsincident met slechts één enkele container kan consequenties hebben die de aanslagen

van september 2001 in velerlei opzichten in de schaduw stellen. Te denken valt aan de detonatie van een nucleair of radiologisch explosief dat in een dergelijke container is gesmokkeld. Een dergelijke terreurdaad heeft een veel grotere uitwerking op zowel de wereldhandel als de wereldeconomie dan de aanslagen van 9/11. Naast vele honderden, zo niet duizenden slachtoffers, kan een dergelijke aanslag het hele Amerikaanse import- en exportsysteem stilleggen. Dat zou een ineenstorting van de maritieme handel, alsook de economie met zich meebrengen, met verliezen die op kunnen lopen tot 1 biljoen dollar. Ter vergelijking: de aanslagen van 9/11 eisten ruim 3.000 levens en veroorzaakten 100 miljard dollar schade.

Het is daarom niet vreemd dat de VS er sinds 2001 veel aan gelegen is de potentiële dreiging van in zeecontainers meegevoerde explosieven op hun grondgebied te neutraliseren. Wereldwijd initieerden en handhaafden de Amerikanen het afgelopen decennium de controle over beleidsprogramma's en methoden om te komen tot een *International Maritime Security Regime* (IMSR). De auteurs van *Protecting our Ports*, allen verbonden aan de Universiteit van Oklahoma, beschrijven in dit boek veiligheidsvraagstukken rond het vervoer van zeecontainers en hiermee gepaard gaande beschermende maatregelen die de afgelopen tien jaar in de VS en elders zijn genomen. In zes hoofdstukken komen het algehele Amerikaanse veiligheidsbeleid voor vrachtvervoer, de bestaande regelgeving inzake nationale veiligheid en non-prolifерatie

van ABC-wapens versus vrachtcontainertransport aan de orde. De auteurs gaan daarnaast in op het internationale beleid rondom veiligheidsvoorzieningen van containers, het wereldwijd beheer van het IMSR, de balans tussen nationale en economische veiligheid en een beoordeling van veiligheidsvoorzieningen in havens en zeecontainers.

### **Veiligheid VS versus internationale economische belangen?**

Grillot, Cruise en D'Erman signaleren dat de snelheid en de enorme omvang van wereldwijd transport met zeecontainers er toe kan leiden dat economie en defensie door veiligheidsmaatregelen van dit type vervoer met elkaar kunnen conflicteren. De afgelopen vier decennia zijn handelsstromen immers sterk beïnvloed door de *containerization* van het internationale vrachtvervoer. De opmars van telecommunicatietechnologieën maakt het daarbij mogelijk dat dit type goederentransport in een korte, kostenbesparende tijdspanne kan worden aangevraagd en afgehandeld. De grenzen van wereldwijd vrachtvervoer zijn hiermee letterlijk en figuurlijk verlaagd, met als gevolg dat het proces van goederenproductie én verkoop erdoor wordt versneld. Bij het laatste wringt dan ook de schoen wat betreft de door de VS geïnstigeerde en door overige landen over te nemen beschermende maatregelen, aldus de auteurs. Het is namelijk de vraag of het nu ontluikende IMSR, waarbij zeecontainers al in de vertrekhavens met onder meer *x-ray* worden gescreend, op de lange termijn daadwerkelijk standhoudt. Mondiaal zijn er bijvoorbeeld kritische geluiden te horen over de dwingend leidende rol van de VS in dit regime en het hardnekkig vasthou-

den aan programma's en procedures die ogenschijnlijk enkel de Amerikaanse veiligheid ten goede komen. Autoriteiten in andere landen dreigen zo terughoudender te worden in het plegen van uitgaven voor scherpere veiligheidsmaatregelen die de *national security* van de VS ten goede komen, maar ten koste gaan van de eigen economie.

De invoering in 2004 van bijvoorbeeld de *International Ship and Port Security* (ISPS)-code van de *International Maritime Organization* (IMO) en EU-verordeningen op dit vlak brengen uiteraard kosten met zich mee voor alle betrokken partijen. Anderzijds, zo benadrukken Grillot, Cruise en D'Erman, vormt een adequaat beveiligingsniveau een kwaliteitselement om vervoerstromen te behouden of juist extra stromen aan te trekken. Dit geldt onder meer ook voor Nederland, dat als logistiek centrum (*gateway*) van Europa, met Rotterdam als wereldhaven, een spilfunctie vervult in de overzeese handel. Deze rol is niet alleen van wezenlijk belang voor de eigen economie, maar ook voor een aanzienlijk gedeelte voor die van het Europese achterland. Nederland ondersteunt derhalve het door de VS geïnitieerde streven naar een beter beveiligde vervoersketen. Dit doet het om schade door aanslagen te voorkomen, maar evenzeer om een betrouwbare politieke, handels- en vervoerspartner te zijn en te blijven voor andere landen. Daarbij is het voor de Nederlandse positie van belang dat een aanzienlijk deel van de Amerikaanse olieimporten uit ons land komt en dat de regio Rotterdam het centrum vormt van de Europese strategische olievoorraden.



Het is gezien dit laatste niet toevallig dat in *Protecting our Ports* wordt opgemerkt dat juist de autoriteiten in Den Haag een pluim krijgen bij de opzet van het zogeheten *Container Security Initiative (CSI)*. Dit programma, in 2002 gelanceerd door de Amerikaanse *Customs and Border Protection (CBP)*, heeft als doel de veiligheid van de VS te verbeteren door containerladingen te controleren nog vóór deze naar de VS worden verscheept. Hoewel Canada zich als eerste aan het CSI conformeerde, was het Nederland, aldus de auteurs, dat *'really made the difference'*. Nadat Nederland in september 2002 als thuisbasis van Europa's grootste haven het CSI-verdrag ondertekende – en het zo welhaast legitimeerde – volgde in de EU en elders een domino-effect. In 2009 waren wereldwijd 58 havens, die goed waren voor 85 procent van het zeecontainervervoer naar de VS, bij het programma betrokken.

### Havenbeveiliging

Aan de hand van een vragenlijst onderwerpen de auteurs in hun laatste hoofdstuk zeventien grote havens wereldwijd aan een soort van veiligheidskeuring. Drie hoofdzaken passeren hierbij de revue: infrastructuur, documentatievoorziening en samenwerking tussen diverse (inter)nationale instanties. Hierbij komen vragen aan de orde als: is er een overheidsagentschap dat regelgeving op gebied van containervracht uitzet? of: bestaat er een efficiënt datasysteem om verdachte containers aan te merken? Hoewel de algehele beoordeling van de onderzochte havens *'quite positive'* is (ook Rotterdam scoort hoog: 91 procent, evenveel als New York/New Jersey), blijft er volgens

de auteurs nog genoeg te doen, vooral bij het opstellen van plannen hoe te handelen bij een geweldadig voorval. Zo bleek veelvuldig dat niet al het bij containervervoer betrokken havenpersoneel veiligheidstrainingen kreeg. Een verder kritiekpunt bij menige haven was het gebrek aan programma's voor publiek-private samenwerking. Zowel de overheid als het bedrijfsleven heeft een belang bij de beveiliging van zeecontainervervoer en beide partijen hebben hier een rol. In dit geval is het, zo signaleert het schrijverstrio, wel weer positief dat bedrijven zoals bierbrouwer Heineken, uit oogpunt van diefstal van bijvoorbeeld het kostelijke gerstenat, zelf nieuwe technologieën en verscherpte veiligheidsregimes rondom dit type vrachtvervoer introduceren. Wat overigens in het hoofdstuk bij al deze toch veelal voorzichtig positieve waarnemingen opvalt, is het negeren van eerdere publiekelijk geuite inhoudelijke kritiek op beschermende maatregelen van zeecontainervervoer. Zo bleek uit een Australische studie dat slechts 5 procent van deze containers in *Down Under* daadwerkelijk gescreend werd.

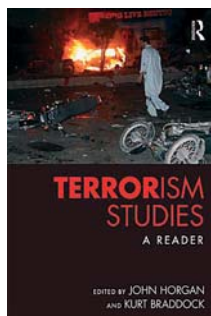
### Naslagwerk

Eén van de winstpunten van het nieuwe maritieme regime is, zo tonen de auteurs in *Protecting our Ports* wel aan, dat zo wereldwijd erkend wordt welke terroristische gevaren er aan de doorvoer van in containers geladen goederen kleven. Het boek biedt verder inzicht in onderhandelingsprocessen tussen de VS en overige zeevarende naties, maar ook in de opkomst van internationaal geldende normen en richtlijnen zoals ISPS

en diverse andere overeenkomsten op het gebied van veiligheid van vrachtvervoer overzee door organisaties als de *World Customs Organization*, IMO, de G8 en de EU. Jammer is wel dat de droge opsomming van dit relaas de leesbaarheid van het boek niet ten goede komt. Een ander manco geldt de focus op de veiligheidsanalyse van zeecontainertransport en havens: overige beschermende maatregelen zoals die van de DDG, alsook een vergelijking met de beveiliging van luchthavens, blijven buiten beeld. Ten slotte stoort de beschrijvende aanpak van deze publicatie. Zoals het Australische voorbeeld illustreert, valt er op het havenveiligheidsonderzoek van het auteurstrio wel iets af te dingen. In die zin is *Protecting our Ports* weliswaar een overzichtelijk naslagwerk voor de verwezenlijkte aanzetten van een IMSR, maar blijft het ook uitkijken naar meer afgewogen studies – met index en glossarium – over dit maritieme veiligheidsvraagstuk.

Drs. A.J. van der Peet, NIMH

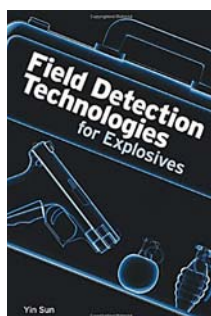
1 P. Steenhoff, 'Ogen en oren onder water. Niets blijft verborgen voor de duikers van de DGG', in: *Maritiem Nederland* 6 (juli 2011) 44-47.



## Terrorism Studies

A Reader  
Door John Horgan en Kurt Braddock (red.)  
Londen (Routledge) 2011  
504 blz.  
ISBN 9780415455053  
€ 34,-

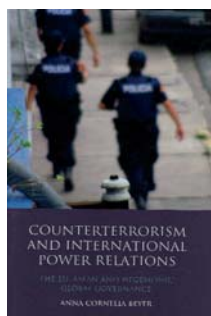
Met de bundel *Terrorism Studies* willen John Horgan en Kurt Braddock, verbonden aan het International Center for the Study of Terrorism van Pennsylvania State University, academici en studenten helpen bij het navigeren door de literatuur over terrorisme en politiek geweld. De afgelopen tien jaar groeide het aantal publicaties over het onderwerp immers gestaag en Horgan en Braddock geven in een uitgebreide inleiding aan hoe daar orde in moet worden aangebracht. Experts uit uiteenlopende academische disciplines definiëren terrorisme en plaatsen het in een historische context. Tevens bevat de bundel bijdragen over contraterroreisme en de huidige en toekomstige tendensen binnen het terrorisme.



## Field Detection Technologies for Explosives

Door Yin Sun  
St. Albans (ILM Publications) 2010  
302 blz.  
ISBN 9781906799021  
€ 137,-

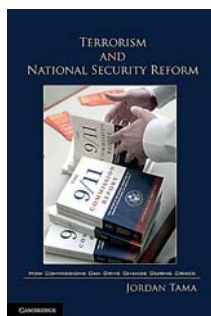
Explosieven zijn historisch gezien het meest door terroristen gebruikte wapen. De vroegtijdige detectie van springstoffen kan één van de effectiefste manieren van terreurbestrijding zijn, zegt Yin Sun. De in China geboren en in de VS werkzame chemicus licht in *Field Detection Technologies for Explosives* de huidige opsporingstechnologieën toe. De hoeveelheden springstof kunnen uiteenlopen van *bulk* tot *trace* en voor ieder gebied bespreekt Sun de detectie-eisen en evaluatiemethoden. Yin beschrijft de eigenschappen van verschillende explosieven en gaat nader in op detectietechnologieën die toegepast worden op luchthavens, in havens en bij grensovergangen. Vroegtijdige detectie vereist snelle en betrouwbare opsporingsapparatuur, bediend door ervaren personeel.



## Counterterrorism and International Power Relations

The EU, ASEAN and Hegemonic Global Governance  
Door Anna Cornelia Beyer  
Londen (I.B. Taurus) 2010  
262 blz.  
ISBN 9781845118921  
€ 68,-

Sinds de aanslagen van 9/11 werken regeringen aan de collectieve bescherming tegen terrorisme. Die samenwerking moet niet vanuit unilateralisme of multilateralisme bekeken worden, maar vanuit het perspectief van *hegemonic governance*, aldus de politicologe Anna Cornelia Beyer. Zij gebruikt de initiatieven voor contra-terrorisme in de EU en de ASEAN als casestudies om te onderzoeken hoe landen verbanden opzetten. Beyer kritiseert de aanname uit de *global governance*-theorie dat samenwerkingsstructuren egalitair van aard zijn, want bij contra-terrorisme zouden machtsrelaties, dwang en invloed juist een grote rol spelen. Beyer constateert dat landen in de *Global War on Terror* asymmetrisch afhankelijk zijn van de VS als hegemon.



## Terrorism and National Security Reform

How Commissions Can Drive Change During Crises  
Door Jordan Tama  
Cambridge (Cambridge University Press) 2011  
246 blz.  
ISBN 9780521173070  
€ 20,50

Dat commissies in de VS alleen in het leven worden geroepen om de verantwoordelijkheid af te schuiven is in het geval van terrorisme en nationale veiligheid een totale misvatting. Die conclusie trekt Jordan Tama, politicoloog aan de American University in Washington, in *Terrorism and National Security Reform*. Tama zegt dat commissies over een unieke politieke geloofwaardigheid beschikken, waardoor zij boven de partijen kunnen staan. Tama hanteert een model met de ideale omstandigheden waarin het instellen van commissies uiteindelijk tot beleid kan leiden. Zo zijn na 9/11 ingrijpende voorstellen van commissies voor verbetering van de nationale veiligheid van de VS overgenomen.

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

# SUMMARIES

## **J.G. Siccamo – The International-Political Consequences of 9/11**

The attacks on the Twin Towers and the Pentagon in September 2001 meant a new 'Pearl Harbor' for the United States. But the wounded superpower struck back: initially in Afghanistan, later in Iraq. How radical was the impact of 9/11 for the United States and broader world politics? To answer this basic question, the author presents the results of quantitative research. He focuses on three topics: has the

status of the United States as a hegemon indeed been undermined, especially in regard to the Middle East, as was intended by Al Qaeda?; did the American military response lead to overcommitment or overstretch?; and to what extent can a power shift between the U.S. and China be outlined? The author's final conclusions shed light upon the relative and vulnerable position of the former 'sole master'.

---

## **S.J.G. Reyn – Main Stage or Side Stage? The Meaning of 9/11 in East Asia**

The 9/11 attacks had world-wide implications. They led to military actions against Afghanistan and Iraq, put the battle against terrorism on the political agenda in many other countries and strained societal relationships. Yet, in retrospective, this all may have obscured U.S. and European views on more important developments and events, such as rising Asian power, the financial crisis that deeply wounded

the Western world and, perhaps, the democratic 'turnover' in the Arabic world. The aftereffects of 9/11 seem to have strengthened, not weakened the position of the United States in East Asia. However, a disastrous financial crisis, a yawning budget deficit and an increasing American financial dependence on China raise questions about the future role of the United States as a long-term stabilizing force in Asia.

---

## **J. Eijvoogel – The Netherlands in the World after 9/11**

During the ten years after 9/11 the Netherlands and its position in the world changed profoundly. The author observes the events and their aftermath from a professional journalist's perspective. He reconstructs the changes in the position of the Netherlands in the world and describes Dutch and NATO decision making in the first weeks after the attacks. The author also explores the Dutch commitment to Operation Enduring Freedom, the American lone wolf stance, European

problems concerning Iraq and Dutch participation in ISAF. Their deployment in Uruzgan demonstrated that Dutch Armed Forces—with their Dutch Touch—were able to face difficult demands. At the moment, the Netherlands seems to be wrestling with the changed international context. The government does not provide clarity about the value it sets on NATO. That is remarkable as new threats can only be countered internationally.

---

## **E.S.M. Akerboom – Ten Years of Dutch Counterterrorism Policy: Retrospect and Prospect**

The events on and after 9/11 effected the internal Dutch perspective on security. As the National Coordinator for Counterterrorism clarifies, it took, for some, even more than 9/11 to understand that this terrorist threat could also effect the Netherlands. The attacks in Madrid in 2004 led to the creation of the 'CT Infobox'. In the years that followed the field of counterterrorism professionalized.

An integrated approach took priority, old bureaucratic walls were demolished, public awareness and preparedness were put on the political agenda and professional prevention and repression could be discussed. The role of the Armed Forces evolved from 'safety net' into 'partner'. One thing is clear, however: in the years to come terrorism will remain a real threat to the Western world, including the Netherlands.

---

## **F.P.B. Osinga – Security, Defense and Western Armed Forces after 9/11**

Without 9/11 Operation Iraqi Freedom, Operation Enduring Freedom in Afghanistan and regime changes in both countries would not have taken place. 9/11 sparked new doctrinal thinking, discussions about 'hearts and minds' and strategic communication as well as technological innovations. Nevertheless, such developments are only reflections of and answers to broader developments, problems and dilemmas that Western Armed Forces faced and will have to face in the

aftermath of 9/11. The real question is whether the West is or is not able and willing to counter security problems with military means in a convincing way. The author discusses the developments and sometimes profound changes since 1989 that color the landscape where security policy and strategy have to play their role. There are no easy answers to the need and wisdom of strategic interventions and their price, results and effects.



