

MILITAIRE SPECTATOR

THE DAYTON ACCORDS AND BOSNIA'S PARALLEL POWER STRUCTURES



- Tussen Dayton en Brussel
- Cyberspace coercion door IS
- Persistent engagement in het cyberdomein

MILITAIRE SPECTATOR

Vooruitblik

In *Militaire Spectator* 1-2021 verschijnt onder meer: 'NATO's refocus on deterrence' van generaal-majoor C.J. Matthijssen.

In the times of the Cold War deterrence was at the heart of NATO's policy and strategy, especially nuclear deterrence. This was understandable against the background of the Cold War with the Warsaw Pact that could be considered as an existential threat to NATO and its members. NATO was trying to balance its efforts with conventional forces, but ultimately the use of nuclear force could not be excluded.

During the two decades after the fall of the Berlin Wall deterrence did not get much attention within NATO, but since 2014 it has moved to the forefront again because of the significant changes in the security environment. Although the Cold War deterrence policy, mainly focussing on nuclear deterrence, has provided relevant experience, more than two decades later things have changed in such a way that deterrence has become more complicated than ever. The hybrid context requires a more coherent approach in which conventional forces, but also other instruments of power and the use of the information domain, play a vital role. Within that complexity, understanding the threat and its environment is a crucial requirement for effective deterrence. ■



FOTO NAVO

MEDEDELING KVBK

KVBK-lid? Geef uw e-mailadres door aan de ledenadministratie

Van veel KVBK-leden ontbreekt het e-mailadres nog in de ledenadministratie. Het doorgeven van een e-mailadres kan via <http://www.kvbk.nl/e-mailadres-kvbk-lid> of door de hier afgebeelde QR-code te scannen. De KVBK gebruikt e-mailadressen alleen om leden te informeren over verenigingszaken en deelt ze niet met derden.



UITGAVE

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

Secretaris en ledenadministratie

luitenant-kolonel drs. D. Boissevain
E secretaris@kvbk.nl
Nederlandse Defensieacademie (NLDA)
Sectie MOW
Ledenadministratie KVVK
Postbus 90002, 4800 PA Breda
E ledenadministratie@kvbk.nl

REDACTIE

Igen b.d. ir. R.G. Tieskens (hoofdredacteur)
drs. A. Alta
kol Marns drs. G.F. Booij EMSD
kol drs. A.J.H. Bouwmeester
prof. dr. A. ten Cate
dr. A. Claver
drs. P. Donker
bgen prof. dr. mr. P.A.L. Duchaine
cdre KLu b.d. F. Groen (plv. hoofdredacteur)
kol ir. M.P. Groeneveld
kap (R) L.J. Leeuwenburg-de Jong MA
(e-outreach)
kol mr. drs. B.M.J. Pijpers
drs. E.N. van der Steenhoven
mr. drs. A. van Vark KMar
ktz drs. H. Warnar

BUREAU-REDACTIE

M. Katsman MA
dr. F.J.C.M. van Nijnatten (eindredactie)
NIMH
Postbus 90701
2509 LS Den Haag
T 070 – 316 51 20
E redactie.militaire.spectator@mindef.nl
www.militairespectator.nl
facebook.com/militaire-spectator
twitter.com/milspectator

De Militaire Spectator is
aangesloten bij de European
Military Press Association

**LIDMAATSCHAP**

binnenland € 30,00
studenten € 22,50
buitenlandtoeslag € 5,00

OPMAAK

Coco Bookmedia

DRUK

Wilco Meppel
ISSN 0026-3869
Nadruk verboden

Coverfoto: Bosnian-Serb supporters of leftist
parties hold up images of Russian leader
Vladimir Putin during a rally in Banja Luka,
Republika Srpska, 2016.

Foto: ANP/AFP, Elvis Barukcic

MILITAIRESPECTATOR

608 Tussen Dayton en Brussel

S. de Hoop

De Dayton-akkoorden waren een compromis, waarbij de illusie van het multi-etnisch ideaal en het herstel van de status-quo belangrijker waren dan het principe van een effectief en daadkrachtig bestuur.

618 The Dayton Accords and Bosnia's parallel power structures

M. Dziedzic

25 years after the signing of the Dayton Accords, the Bosnian conflict is frozen: the culpability of Bosnia's parallel power structures is evident and security issues have resulted in a protracted stalemate.

636 Persistent engagement in het cyberdomein: stabilisatie of escalatie?

D. Lassche en L.L.C. Faesen

In het cyberdomein hanteert het Amerikaanse Cyber Command de strategie van persistent engagement, een benadering met gevolgen voor de deterrence posture van kleine tot middelgrote landen zoals Nederland.

648 Cyberspace coercion door IS

M.W. Passchier

Dat een terreurorganisatie als IS keuzes van het Westen kan beïnvloeden via het cyberdomein laat zien dat dit domein voor veranderingen zorgt binnen de klassieke hiërarchische verdeling van macht.

En verder:

Editoriaal	606
Tegenwicht	660
RetroSpectator	662
Boeken	664
Andere ogen	671

Defensievisie 2035: startpunt van een strategisch proces

In oktober publiceerde de minister van Defensie de *Defensievisie 2035. Vechten voor een veilige toekomst*.¹ Over de vorige nota was de redactie kritisch vanwege de glossy uitstraling en de suggestie dat doen belangrijker zou zijn dan denken. Nu lezen we in de media kritiek dat de nieuwe visie juist geen keuzen inhoudt; wie alles wil, bereikt mogelijk niets. Deze kritiek is niet op haar plaats. De aanpak met principes is eigenlijk heel passend voor zo'n strategische visie omdat het een goed denkproces op gang brengt.

Een strategie, zoals bijvoorbeeld gedefinieerd door Luttwak, is geen uitgestippelde wandelroute maar een *logic*, ofwel een logisch geheel van beginselen dat richting geeft aan de zoektocht naar een werkbare combinatie van *ways, ends and means*.² We weten immers niet welke vorm de problemen van morgen zullen aannemen; de veiligheidsvraagstukken zijn complex en de oplossingen zijn afhankelijk van politieke keuzen. Politiek en krijgsmacht werken zo, al puzzelend, naar elkaar toe.

Aan het einde van een regeerperiode kunnen we de politieke besluiten waar ieder zo naar lijkt te snakken, niet verwachten. Deze keuze maakt uiteindelijk iedere burger zelf in het stemhokje en deze visie – en niet in de laatste plaats de daarin geschetste financiële scenario's – bieden politieke partijen prima houvast om in hun programma mogelijke plannen voor Defensie te formuleren. Mogelijk biedt het recente Clingendael-rapport *De Nederlandse Wending naar Europa* hoop.³ Het blijkt dat meer Nederlanders dan voorheen vinden dat er meer geld naar Defensie moet: het betreft circa 48 procent, terwijl 24 procent tegen is en 26 procent geen mening heeft.

Voor de krijgsmacht schetsen de tien inrichtingsprincipes het brede palet van eisen waar zij aan zal moeten voldoen: mensenwerk, flexibiliteit, innovatie, escalatiedominantie, informatie, integratie, transparantie, Europa, NAVO en weerbaarheid. Onmogelijk om alles goed te doen. Het goede nieuws is dat een strategie niet perfect hoeft te zijn, maar net wat beter dan die van onze concurrenten. Zolang de strategie helpt om naar tevredenheid ons doel te bereiken, is deze goed genoeg. Het slechte nieuws is dat een strategie al een desastreuze uitwerking kan hebben als slechts één element helemaal fout zit. Ons publiek is onverbiddelijk en rekent Defensie altijd af op die ene uitglijder.

1 *Defensievisie 2035. Vechten voor een veilige toekomst* (Den Haag, ministerie van Defensie, 2020).

2 Enigszins vrij naar: E. Luttwak, *Strategy. The Logic of War and Peace* (New Haven, Harvard University Press, 2001) 267.

3 *De Nederlandse wending naar Europa. Steun voor meer Europese militaire zelfstandigheid, taakspecialisatie en een hoger defensiebudget* (Den Haag, Clingendael, 2020).

De genoemde dynamiek brengt met zich mee dat zo'n visiedocument slechts het begin is van een strategisch proces. Het aantal 'tien' is eigenlijk ongelukkig gekozen, omdat het domweg opvolgen van de geboden niet genoeg is. Het vergt een permanent denkproces over alle factoren van invloed. Het oplossen van de schijnbaar onoplosbare veiligheids-puzzel vereist intellectueel debat. Wie de *Militaire Spectator* leest komt alle tien genoemde aspecten tegen, alle domeinen, alle regio's, verleden, heden, toekomst, mens, techniek, recht, binnen- en buitenlandse politiek en instituties, conventioneel en irregulier optreden. Eenieder zet, vaak bevlogen, zijn zienswijze uiteen en propageert aandacht voor een specifiek aspect. Dit stimu-

leert het debat tussen de Nederlandse professionals die zich bezighouden met militaire veiligheid. Uiteindelijk zullen we Nederlandse oplossingen moeten vinden en dit zal geen *copy-paste* uit het buitenland zijn.

De artikelen overzied is de redactie blij met de inhoudelijke verscheidenheid en de betrokkenheid van de auteurs. Ook in dit nummer komen diversiteit en kritische opstelling goed tot uiting. We moedigen iedereen aan te blijven schrijven. We bieden niet alleen ruimte aan diepgaande analyses, maar ook aan columns of afwijkende meningen over een eerder gepubliceerd artikel. Iedere bijdrage helpt bij het oplossen van de strategische puzzel. ■

Update vormgeving en website in 2021



Vanaf januari 2021 krijgt de *Militaire Spectator* nieuwe vormgevingsaccenten. In het voorjaar komt ook de vernieuwde website online, met onder meer uitgebreidere zoekfuncties in het digitale archief.

Tussen Dayton en Brussel

Terugkijken op 25 jaar vrede bouwen in Bosnië

*Dr. Sipke de Hoop**

In 1995 kwam er met de akkoorden van Dayton een einde aan vier jaar gewapend conflict in Bosnië-Herzegovina (hierna: Bosnië). De Bosnische Serviërs hadden door hun militaire slagkracht en de steun van het regime van Slobodan Milošević in Belgrado lange tijd grote delen van het territorium van de voormalige Joegoslavische republiek gedomineerd, maar een door de Amerikanen afgedwongen bondgenootschap tussen Bosnische Moslims en Kroaten drong hun in 1995 op militair terrein geleidelijk terug. Deze ontwikkeling, in combinatie met NAVO-bombardementen op de Bosnische Serviërs in september 1995, zorgde ervoor dat de strijdende partijen naar de onderhandelingstafel werden gedwongen. Het vredesverdrag van Dayton dat hieruit voortkwam was een opgelegd akkoord, waarover Bosnische Serviërs en Bosnische Kroaten niet direct meeonderhandelden. Het was vooral een akkoord tussen de regeringen van Kroatië, Bosnië en Servië. Het draagvlak in Bosnië voor het akkoord, althans voor het internationale idee (en ideaal) van een multi-etnische staat aan de basis daarvan, was daarom vanaf het begin niet groot.



'Brussels and Washington nurtured relationships with local "big men" who they believed could deliver key political goods; namely, keeping the peace... So long as they delivered on those fronts, the EU and US looked the other way on lack of substantive democratic and economic reforms'. (Jasmin Mujanović, *Hunger and Fury*, 2018)¹

Sinds 1995 is er gewerkt aan de wederopbouw van deze door de oorlog van 1992-1995 diep verdeelde staat. Een land dat dankzij het vredesakkoord bestond uit twee naar etnische identiteit ingedeelde entiteiten, de Republika Srpska en de Moslim-Kroatische Federatie, met daarboven een zwak centraal bestuur. Door de vredesakkoorden van Dayton is Bosnië min of meer rustig en veilig geworden voor inwoners van alle etnische groepen. Er zijn weliswaar honderdduizenden vluchtelingen teruggekeerd naar (en binnen) het land, maar lang niet altijd naar de plaats van waaruit ze oorspronkelijk waren verdreven of gevlucht. Voorts moet worden opgemerkt dat veel hervormingen en veranderingen van de afgelopen jaren door de internationale gemeenschap werden afgedwongen. De Amerikaanse politicoloog Ivo Daalder constateerde al in 2001: 'Bosnia still functions only because the international community has poured vast resources into it. Whatever progress has been achieved in Bosnia is due to the untiring efforts of foreign soldiers, diplomats, and aid workers to provide security for all individuals, to cajole and persuade the country's leaders to move forward'.²

De vraag is of de internationale inspanningen in Bosnië zinvol waren. Wat heeft het vredes- en transitieproces opgeleverd? Is Bosnië-Herzegovina een kwarteeuw na de akkoorden van Dayton de levensvatbare en houdbare natie

die met de vredesregeling werd beoogd? En zo ja of nee, hoe is dat zo gekomen? Al met al is Bosnië een fragiele staat met twee entiteiten met verschillende economische systemen, een zwakke centrale regering, zwakke staatsinstellingen en een hoge werkloosheid (meer dan 55 procent). Het gebrek aan vertrouwen van de bevolking in de eigen staat (minder dan 50 procent) wordt ondersteund door harde cijfers. 55 procent van de inwoners van het land denkt erover om te emigreren. Bosnië blijft, ondanks de interne machtsbalans, tientallen miljarden dollars wederopbouw hulp en een langdurige betrokkenheid van de internationale gemeenschap, ook een diep verdeeld land. Vanaf 2007 al dreigen de Bosnische Serviërs, toen nog in reactie op het zich losmaken van Kosovo uit Servië, openlijk met afscheiding. Het oordeel van de meeste experts over de vruchten van de Dayton-akkoorden is hard: 'A review of the Dayton Peace Accords (...) shows that the ethnic cleansers have won: Bosnia is ethnically divided and significant portions of the treaty remain unimplemented'.³

De Oostenrijkse diplomaat Valentin Inzko, jarenlang Hoge Vertegenwoordiger voor Bosnië (2009-2020) bekritiseerde in de afgelopen jaren veelvuldig de situatie in het land. In november 2019 schreef hij aan de VN-Veiligheidsraad: 'Bosnia and Herzegovina has proven to have serious problems related to its functionality, the rule of law and the fight against corruption, the freedom of media and in many other areas, which reflect the pervasiveness of separatism and divisive policies in the country, and the general lack of focus of the country's political elite on issues of real importance'.⁴ Precies een

* Dr. Sipke de Hoop is hoofddocent Eigentijdse Geschiedenis en Zuidoost-Europaspecialist aan de Rijksuniversiteit Groningen.

- 1 Jasmin Mujanovic, *Hunger and Fury. The crisis of democracy in the Balkans* (Londen, C. Hurst & Co Publishers, 2018) 91.
- 2 De hulpinspanningen onder leiding van de internationale gemeenschap leidden onder andere tot een centraal belastingstelsel, gemeenschappelijke grensbewaking, nationale eenheidssymbolen (vlag, nummerbord) en een gezamenlijke commandostructuur voor het leger. Zie: Ivo H. Daalder en Michael B.G. Froman, 'Dayton's Incomplete Peace', in: *Foreign Affairs* 78 (1999) (6) 106.
- 3 James. B. Lyon, 'Will Bosnia survive Dayton', in: *Current History* 3 (2002) 110.
- 4 'International community urged to deliver on promise for better future for Bosnia and Herzegovina', *UN News*, 5 november 2019, 2.

Checkpoint in Sarajevo, Bosnië, bemand door Italiaanse troepen van IFOR. Het vredesverdrag van Dayton, dat een einde maakte aan de strijd in Bosnië, was een opgelegd akkoord

FOTO NAVO



De Amerikaanse president Bill Clinton bezoekt troepen in Bosnië in 1997. In de haast om Amerikaanse soldaten naar huis te krijgen, werd Dayton een compromis

jaar later was zijn rapport aan New York nog kritischer: 'Regretfully, the international community made one great conceptual flaw during the implementation of the Dayton Agreement. We invested our trust in some politicians too early, and they used our goodwill

to reinvigorate nationalistic, divisive policies, especially since 2006'.⁵ Sinds dat jaar kwam er namelijk een einde aan het actief gebruiken van de *Bonn Powers*, de verregaande bevoegdheden waarmee de Hoge Vertegenwoordiger kon ingrijpen in Bosnië. De speelruimte en grotere verantwoordelijkheid die de Bosnische elite toen verkreeg, kwam de voortgang van het vredesproces en de stabiliteit van het land niet ten goede.

⁵ 'Bosnia and Herzegovina: Some politicians still ignore "core European values" 25 years after peace deal', *UN News*, 25 november 2020, 2.



FOTO WILLIAM J. CLINTON PRESIDENTIAL LIBRARY

Veelal wordt in analyses over het mislukken van de wederopbouw van Bosnië geweest op drie, deels met elkaar samenhangende, factoren: de ingewikkelde constitutionele structuur om tegemoet te komen aan de etnische groepen; het hardnekkige nationalisme en eigenbelang van de politieke elites; en tot slot de fouten van de internationale actoren. De International Crisis Group (ICG) concludeerde al in 2007 over de gekozen structuur: ‘an unaffordable and

frequently incompetent system of three layers of government in one entity and four in the other’.⁶ Er gaan internationaal al ruim een decennium steeds meer stemmen op om de afspraken van Dayton te herzien, waarbij vooral wordt gedacht aan een sterker centraal bestuur. De Bosnische Serviërs keerden zich echter steeds sterk tegen een dergelijke optie. De Bosnische Moslims, die de grootste groep vormen, zijn om die reden voor deze centralisatie. De Bosnische Kroaten geven de voorkeur aan het ontstaan van een derde entiteit. De vertegenwoordigers van deze bevolkingsgroepen denken aan hun eigen belangen en verpakken die nog steeds in etnisch-nationale termen.

Professor Slavo Kukic van de universiteit van Mostar karakteriseerde in 2007 de staat waarin Bosnië verkeerde als volgt: ‘We live in an environment that is characteristic for pre-political societies. Parties and people who are responsible for everything that happened to us during the 1990s are still in power, and it is difficult to create a European atmosphere with such people’.⁷ Er heeft geen machtswisseling plaatsgevonden na de herwonnen vrede. De nationalistische partijen zijn niet verslagen op het slagveld. De partijen zijn aan de onderhandelingstafel in Dayton gedwongen met elkaar samen te leven en te werken, maar er is weinig onderling vertrouwen. De machtsdeling zorgde voor verlamming van de politieke besluitvorming. Het alternatief van opdeling was nooit een optie.

De Dayton-akkoorden vormden een compromis, waarbij de illusie van het multi-etnisch ideaal en het herstel van de status-quo belangrijker waren dan het principe van een effectief en daadkrachtig bestuur. Balkanexpert Valery Perry liet zich in 2018 zeer kritisch uit over deze constellatie. Het was: ‘...designed more to appease three main armed political factions and to ensure agreement than to ensure effective governance or future political cooperation and progress – let alone reconciliation’ en ‘Post-Dayton was

6 ‘Ensuring Bosnia’s Future: A New International Engagement Strategy’, *Europe Report N 180 – 15*, International Crisisgroup (ICG), 2007, 2.

7 Interview: Christian Schwarz-Schilling, “Conflicts in BiH Resume”, Press Office OHR, 10 januari 2007, 3.

De strategie van de Amerikanen was gericht op 'early elections, quick exit'

intentionally weak, with limited scope and mandate, minimal resources, and often merely symbolic structures',⁸ aldus Perry. Er is veel kritiek mogelijk op de internationale rol in Bosnië, waarbij evenwel onderscheid moet worden gemaakt tussen de beginfase (1995-1997), waarin de basis werd gelegd voor de problematiek van wederopbouw, en de periode erna, toen Bosnië uitgroeide tot een westers (Europees) protectoraat. Onderstaande analyse richt zich vooral op deze twee perioden en minder op de periode erna, toen vredes- en wederopbouwinspanningen werden afgebouwd en de EU vooral hulp verleende in het kader van de voorbereiding op toekomstige toetreding. Een integratieproces dat nog steeds voortduurt en inmiddels op de lange termijn is geschoven.

Van snelle exitstrategie tot neo-imperialisme

De regering van de Amerikaanse president Bill Clinton had na het internationale falen rond Srebrenica, en met het oog op de eigen presidentsverkiezingen in 1996, politiek en

militair het voortouw genomen bij het afdwingen van een vredesovereenkomst in Bosnië. Zij kon echter niet op steun rekenen in eigen huis voor een te grote Amerikaanse betrokkenheid: 70 procent van de Amerikaanse bevolking was tegen het sturen van troepen; het Congres stelde zich kritisch op; en ook de militaire leiding was terughoudend en verzette zich tegen taken buiten het strikte militaire mandaat. In de haast om Amerikaanse soldaten naar huis te krijgen, werd Dayton een compromis dat militaire scheiding en stabiliteit bracht, maar het civiele proces juist bemoeilijkte. 'Creating a self-sustaining peace, let alone "nation building" was not the Clinton administration's goal in the second half of 1995', aldus historicus Thijs Brocades Zaalberg.⁹

In deze context moet ook het gebrek aan middelen en mandaat voor de civiele wederopbouw worden gezien: 'There was a striking contrast between the clarity of the military mission in the Dayton Accord and the decided lack of either clarity or definition of authority for guaranteeing agreements made in the civil sphere'.¹⁰ De *Office of the High Representative* (OHR) kreeg nauwelijks bevoegdheden en kon niet vanaf het begin optreden als spil in de wederopbouw. Het gebrek aan coördinatie tussen donoroverheden, internationale organisaties en niet-gouvernementele organisaties in Bosnië was voor een belangrijk deel te herleiden tot de afwezigheid van een omvattend ('geïntegreerd') mandaat.

De strategie van de Amerikanen was gericht op 'early elections, quick exit'. Ze sloegen het advies van de OVSE om de verkiezingen uit te stellen in de wind. Deze organisatie zag geen 'politically neutral environment' en vreesde 'pseudo democratic legitimisation of extreme nationalistic structures and ethnic cleansing'.¹¹ En dat is precies wat er gebeurde. Omdat de VS geen rol wenste in de wederopbouw van Bosnië en slechts een éénjarig mandaat voor IFOR wilde, koos de Bosnische bevolking voor de (kortetermijn)zekerheid die de nationalistische partijen uit de oorlog leken te bieden. Het traditionele politieke en militaire establishment dat het in de oorlogsjaren voor het zeggen had

8 Valery Perry, 'Frozen, stalled, stuck, or just muddling through: the post-Dayton frozen conflict in Bosnia and Herzegovina', in: *Asia Europe Journal* 17 (2019) (1), 108 en 111.

9 Thijs Brocades Zaalberg, *Soldiers and Civil Power* (Amsterdam, Amsterdam University Press, 2005) 248.

10 Brocades Zaalberg, *Soldiers and Civil Power*, 249.

11 'Doing Democracy a Disservice: 1998 Elections in Bosnia and Herzegovina'; *Europe Report Nr. 42*, International Crisis Group, 1998.

gehad, bleef na 'Dayton' achter de schermen aan de touwtjes trekken.

Het verschil in opvattingen en belangen en mede als gevolg hiervan het gebrek aan een coherent plan en gemeenschappelijke strategie bleek ook bij de kwestie van het oppakken van de oorlogsmisdadigers. Civiele wederopbouwers zagen deze mensen, die vaak een functie kregen of hadden in het bestuur of veiligheidsapparaat, als een obstakel voor hervormingen en wederopbouw. De leiding van de internationale implementatiemacht (IFOR/SFOR), die was belast met de militaire stabiliteit, had weinig belang bij het oppakken van lieden die in hun eigen land vaak als 'nationale helden' werden gezien. Op economisch terrein bestond eveneens een verschil in opvatting dat leidde tot een keuze die de wederopbouw bemoeilijkte. De Wereldbank gaf de voorkeur aan het samenstellen van een klein professioneel reconstructieteam dat leiding zou geven aan de economische kant van de wederopbouw, maar de Verenigde Staten vonden dat dit een taak was van de OHR. De VS bewerkstelligde dat er politieke voorwaarden werden verbonden aan projecten voor de twee entiteiten. In de praktijk had dit vooral repercussies voor de Republika Srpska, dat veel minder steun ontving dan de Moslim-Kroatische Federatie. De Wereldbank vreesde echter terecht dat het stellen van voorwaarden de economische wederopbouw ernstig zou vertragen, maar vond geen gehoor voor deze visie.¹²

Na deze beginfase veranderde er niettemin heel wat. Al snel werd duidelijk dat de militaire missie langer moest blijven om ook op langere termijn de stabiliteit te garanderen, terwijl de Hoge Vertegenwoordiger twee jaar na Dayton alsnog grotere bevoegdheden kreeg om in te grijpen in het politiek-bestuurlijke proces (de zogeheten Bonn Powers). Deze beleidsverandering werd noodzakelijk omdat de nationalistische leiders van de drie Bosnische bevolkingsgroepen nauwelijks samenwerkten en de wederopbouw niet op gang kwam. Helaas slaagden de internationale bestuurders er onvoldoende in draagvlak en lokale capaciteit te creëren voor de veranderingen, noch waren zij in staat zich zo op te stellen dat zij het gevaar

van 'imperiale dominantie' konden vermijden. Integendeel, een van de belangrijke kritiekpunten was sindsdien dat de internationale gemeenschap zelf niet het goede voorbeeld gaf en regelmatig ondemocratisch handelde. Een Amerikaanse criticaster van het internationale hulpbeleid op de Balkan schreef al in 2000: '...what is occurring in Bosnia today is not the evolution of a democratic system but the ugly face of new-style colonialism'.¹³

Daar valt iets voor te zeggen. De internationale bestuurders sloten bijvoorbeeld niet enkel media uit die radicaal-nationalistische berichtgeving verzorgden – een interventie die vanuit het principe van vrijheid van meningsuiting onjuist was, maar uit perspectief van het bewaren van stabiliteit in een beginnend proces van wederopbouw nog te verdedigen valt – maar grepen eveneens in bij kritiek op de Dayton-akkoorden en bij anti-NAVO-berichtgeving over de gebeurtenissen in Kosovo in 1999.¹⁴ Dezelfde tactiek was terug te zien bij verkiezingen, waarbij te nationalistische kandidaten van de kieslijst werden geschrapt of democratisch gekozenen door de OHR werden gedwongen af te zien van hun positie.¹⁵ Een internationale functionaris stelde in 2002 na alweer door nationalistes gewonnen verkiezingen: 'We are disappointed and mystified that people (in Bosnia) want a better life and financial support from the West, but are not prepared to vote for the parties that could make it happen'.¹⁶

12 Z. Hertiç, A. Sapcanin en S. Woodward, 'Bosnia and Herzegovina', in: S. Forman en S. Patrick (red.), *Good Intentions, Pledges of Aid for Postconflict Recovery* (Londen, Lynne Rienner Publishers, 2000) 339-340.

13 Ted Galen Carpenter, 'Jackboot Nation Building: The West Brings "Democracy" to Bosnia', in: *Mediterranean Quarterly*, 11 (2000) (2) 21

14 Carpenter, 'Jackboot Nation Building', 10

15 Een voorbeeld van de ondemocratische houding is de westerse steun aan Biljana Plavsic, in de oorlog een Bosnisch-Servische hardliner en als vicepresident steun en toeverlaat van Radovan Karadzic. Als president van de Republika Srpska ontppote zij zich als een relatief gematigde politica die dankzij westerse hulp en manipulaties de ultranationalisten na parlementsverkiezingen de meerderheid wist te onthouden. Plavsic verloor zelf in 1998 de presidentsverkiezingen ondanks de belofte van het Westen aan de kiezers dat de RS meer hulp gelden zou krijgen als ze op haar zouden stemmen. De ultranationalist Nikolas Poplasen, die haar versloeg, werd door de internationale gemeenschap opzijgezet. Ibidem, 16-20 en Sumantra Bose, *Bosnia after Dayton* (Londen, Oxford University Press, 2002) 274.

16 Bose, *Bosnia after Dayton*, 9.



MINE

Het is de vraag of de Bosnische oorlog niet te veel is gedefinieerd in etnische termen in plaats van het conflict te beschouwen in de context van de mislukte transformatie van een socialistische samenleving naar een democratische staat met een functionerende markteconomie

FOTO MCD, HENRY WESTENDORP

De Hoge Vertegenwoordiging begreep het niet en accepteerde het ook niet. Er werd van bovenaf ingegrepen in politieke processen, zogenaamd omdat het vredesproces werd belemmerd en de wil van de bevolking genegeerd, maar in werkelijkheid negeerden niet-gekozen internationale bestuurders de wil van de Bosnische bevolking eveneens. De OHR toonde met enige regelmaat geen voorbeeld van goed bestuur. Er werd zelfs eens een burgemeester van zijn post ontheven omdat hij kritiek had op de te trage implementatie van de Dayton-akkoorden. Door de voortdurende interventies van buitenaf konden Bosnische politici zich verschuilen en moeilijke beslissingen overlaten aan de internationale gemeenschap, waardoor zij zelf tijdens verkiezingen niet werden afgerekend op bijvoorbeeld de slechte staat van de economie. De Bonn Powers creëerden bovendien de illusie van een 'quick fix', maar vormden in werkelijkheid geen duurzame oplossing door het gebrek aan draagvlak en financiële onderbouwing.¹⁷

Ander beleid ontbeerde langetermijnperspectief. Het besluit van de OHR een overkoepelende federale rechtbank (kosten 70 miljoen euro per jaar) in te stellen en in de strijd tegen corruptie alle juristen een forse salarisverhoging te geven, waren mooie voorbeelden van initiatieven uit de internationale koker die gedoemd waren te mislukken omdat de Bosnische autoriteiten deze niet zelf konden financieren. Concluderend moge duidelijk zijn dat het 'imperiale' gedrag negatieve consequenties had, maar tegelijkertijd nauwelijks zoden aan de dijk zette. Dit gebrek aan resultaat was tegelijkertijd een nuance op het verwijt van neokolonialisme. Het beleid bereikte toch niets. Een hoge functionaris van

het bureau van de Hoge Vertegenwoordiger stelde eens: 'The OHR's powers are like those of the pope: it can issue an encyclical, but unless people believe, there is very little it can do about their behaviour'.¹⁸

Als het gedrag en de mentaliteit van mensen moeilijk te veranderen waren, is er echter des te meer reden kritisch te kijken naar het perspectief van waaruit de wederopbouw vorm kreeg. Er is bij analyses van het Dayton-proces te veel aandacht geweest voor het electorale proces enerzijds en de kwestie van de terugkeer van vluchtelingen anderzijds, terwijl sociaal-economische hervormingen en duurzame institutionele ontwikkelingen onderbelicht bleven.¹⁹ Het beleid in Bosnië was gericht op het 'terugdraaien' van de etnische zuiveringen, mede vanuit het idee dat de terugkeer van vluchtelingen de multiculturele samenleving zou herstellen. Belangrijk is evenwel de vraag of de Bosnische oorlog niet te veel is gedefinieerd in etnische termen in plaats van het conflict te beschouwen in de context van de mislukte transformatie van een socialistische samenleving naar een democratische staat met een functionerende markteconomie. Vanuit dat perspectief zou het logisch zijn geweest bij de wederopbouw veel meer aandacht te schenken aan sociaal-economische vraagstukken, waaronder privatisering en institutionele ontwikkeling.

De reconstructiehulp was goed voor de herbouw van huizen, scholen, medische faciliteiten, bruggen en wegen, kortom verzachting van de pijn van de bevolking, maar kon niet de technisch verouderde Bosnische industrie redden, noch bood de hulp een oplossing voor de hoge werkeloosheid. Integendeel, de internationale hulp zorgde voor de komst van meer dan 500 internationale organisaties en de oprichting van 1.500 nationale ngo's die allemaal leefden van internationale miljardenhulp. Deze instellingen

17 'In search of politics: the evolving international role in Bosnia and Herzegovina', *ESI Discussion Paper*, European Stability Initiative, november 2001, 4-6.

18 Daalder en Froman, 'Dayton's Incomplete Peace', 111.

19 Andrea Kathryn Talentino, 'Intervention as Nation-Building: Illusion or possibility?', in: *Security Dialog* 33 (2002) (1) 35-37.



De Bosnische leiders Milorad Dodik, Željko Komšić en Šefik Džaferović ontmoeten Federica Mogherini, destijds de hoge vertegenwoordiger van de Europese Unie voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid

FOTO EUROPESE COMMISSIE, JENNIFER JACQUEMART

werkten in de praktijk vaak als dienstverleners in de publieke sector, wat normaal gesproken een taak van de lokale of centrale autoriteiten is. Enerzijds leidde de dominante aanwezigheid van de internationale gemeenschap en de toevloed van buitenlands kapitaal tot grote passiviteit van de Bosnische overheden ten aanzien van sociale en economische kwesties, anderzijds bood de hulp ze de mogelijkheid de vrijgekomen budgetten vooral te besteden ter vergroting van hun eigen instellingen en verhoging van de overheidssalarissen. De hulpindustrie leidde zo uiteindelijk tot disproportionele uitgaven in de publieke sector en een ondermijning van de institutionele ontwikkeling in Bosnië.

Europese integratie: sleutel tot een betere toekomst?

De immense afhankelijkheid van Bosnië en de intensieve betrokkenheid van de internationale gemeenschap is het laatste decennium steeds minder vanzelfsprekend geworden. In 2006 besloot de OHR de Bonn Powers niet langer te

gebruiken, maar de verantwoordelijkheid voor de vereiste hervormingen volledig bij de Bosnische politieke klasse zelf te leggen. Het gebruik van dit sterke instrument was in strijd met het streven van Bosnië om in aanmerking te komen voor een Stabilisatie- en Associatie-overeenkomst met de EU. Brussel verlangde in dat kader politiek 'commitment' uit het land zelf om te voldoen aan de criteria voor Europese integratie. Het opleggen van hervormingen en wetgeving paste niet in dat plaatje.

De verandering van beleid bood de EU en de VS ook een zekere legitimatie om de financiële en militaire steun aan Bosnië verder te verminderen. Deze keuze paste ook goed in een bredere context waarin de Balkanregio sinds 9/11 geleidelijk minder prioriteit had gekregen, waarbij vooral de snelle afbouw van de inzet van militairen en politie in het oog springt. Tegelijkertijd was er een zekere moeheid en zelfs moedeloosheid te bespeuren bij de internationale bestuurders. De International Crisis Group concludeerde in 2007: 'The intensive engagement necessary has left internationals exhausted and impatient

with Bosnia's apparent inability to move forward on its own'.²⁰

Het gekozen alternatief – de verantwoordelijkheid terug bij de Bosniërs zelf – bleek na zo veel jaren van dominante westerse aanwezigheid ook niet direct een succes. Integendeel, het hervormingsproces raakte geheel in het slop en het politieke klimaat verslechterde zienderogen. Veel experts hadden de hoop dat wellicht het vooruitzicht op een toekomstig lidmaatschap van de Europese Unie het verschil zou kunnen maken. Gerard Knaus, directeur van de denktank European Stability Initiative, zag het 'member state building model' als hét alternatief voor de eerder uitgevoerde protectoraatsvorm en het traditionele niet-dwingende instrument voor staatsopbouw: 'The ability of the European Union to exert influence in countries wishing to join the EU has been nothing short of revolutionary... this form of regime change EU-style is cheap, voluntary and hence long lasting'.²¹

Hoewel alle belangrijke partijen in Bosnië zeiden te streven naar aansluiting bij de EU, zette de verandering van strategie – van internationaal hulpbeleid naar integratie – weinig zoden aan de dijk. Brussel sloot in juli 2015 weliswaar de lang beloofde Stabilisatie- en Associatieovereenkomst met Bosnië, maar tot veel hervormingsdaadkracht aldaar heeft dit nochtans niet geleid. Keil en Perry concludeerden: 'While the EU has taken over as the most important actor, it too has faced substantial local political resistance to any reform efforts, including proposals to ensure an independent rule of law, to strengthen political accountability and to step up the fight against corruption'.²² De Bosnische afdeling van Transparency International, een internationale ngo, die wereldwijd corruptie bestrijdt, stelde in 2020 zelfs dat Bosnië een 'failed democracy' is: 'A country that on paper has all the democratic institutions, which have collapsed in the hands of the crony networks into a "failed state" phenomenon'.²³

In Bosnië zijn diverse strategieën van internationale interventie uitgeprobeerd. De beoogde snelle exitstrategie van het begin werd ver-

Vooralsnog hebben de Bosniërs hun eigen vooruitgang bewust gesaboteerd

vangen door een protectoraatsfase die op zijn beurt weer werd opgevolgd door een beleid gericht op lokale verantwoordelijkheid en afstand nemen. Zelfs de lokroep van pan-Europese integratie en welvaart bleek niet sterk genoeg om de inertie en interne tegenstellingen tussen de Bosnische bevolkingsgroepen te overbruggen. Geen van de toegepaste internationale strategieën leidde ertoe dat er een sterke en stabiele staat is ontstaan, waarin de Bosnische politieke elite in staat bleek tot de zo noodzakelijke hervormingen op politiek, economisch en sociaal vlak. Vooralsnog hebben de Bosniërs hun eigen vooruitgang bewust gesaboteerd. ■

-
- 20 'Ensuring Bosnia's Future', International Crisis Group, 2007, 2.
 21 Gerald Knaus en Marcus Cox, 'The "Helsinki Moment" in Southeastern Europe. Building Democracy after Conflict', in: *Journal of Democracy* 16 (2005) (1) 41.
 22 Soeren Keil en Valery Perry, 'Introduction: Bosnia and Herzegovina 20 years after Dayton', in: *International Peacekeeping* 22 (2015) (5) 5.
 23 Boris Divjak, 'Gender and corruption in failed democracies. Case study Bosnia and Herzegovina', *Issue paper Transparency International*, (Banja Luka, 2020).

The Dayton Accords and Bosnia's parallel power structures

Impact and security implications

The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina, commonly known as the Dayton Accords, was signed on November 21, 1995 by Slobodan Milošević, President of the Republic of Serbia, Franjo Tuđman, President of Croatia, and Alija Izetbegović, President of the then Republic of Bosnia and Herzegovina. The agreement envisioned deployment of an Implementation Force (IFOR) 'for a period of approximately one year.'¹ This article takes a retrospective look after 25 years at the cause of this protracted stalemate in Bosnia-Herzegovina (hereafter Bosnia, or BiH) and the security issues that have resulted.

*Michael Dziedzic, Col, U.S. Air Force (Ret.)**

Bosnia has been unable to surmount embedded political instability, to advance toward Euro-Atlantic integration, or provide anything more than a semblance of democratic governance for its citizens in the 25 years that have transpired since the signing of the Dayton Accords. This is primarily the result of misdiagnosis of the conflict as resulting exclusively from 'ancient ethnic hatreds' while failing to recognize until far too late the role that parallel power structures in each of Bosnia's ethnic communities played in instigating the conflict, collaborating to profit from it economically and politically, and subsequently paralyzing

Dayton's implementation.² Inter-ethnic conflict and grievance that marked the conflict in the 1990s have in the post-Dayton era been leveraged to mask corruption, nepotism, and other forms of state capture, using parallel power structures to perpetuate political control. This article describes the composition of the parallel power structures in each of Bosnia's ethnic communities, the security threats they have posed, the degree to which each has been dealt with, the implications for the way forward in Bosnia, and the lessons that should be learned from the Bosnian experience for future international peace and stability operations.

Frozen chicken reveals the fallacy in conventional conflict diagnosis

The author was assigned to IFOR headquarters in Sarajevo in 1996 and took advantage of his half-day off duty one Sunday afternoon to join a tour offered by the command's Serb and Bosniak interpreters. The last stop was a large hole in the ground adjacent to the Sarajevo airport. The interpreters explained this was the entrance of a tunnel that ran under the airport that had provided the besieged city its only lifeline for

* The author is Adjunct Professor in the George Mason University International Security Masters Program teaching 'Strategies for Peace and Stability Operations'. I am immensely indebted to Reuf Bajrović, Kurt Bassuener and Valerie Perry for their invaluable insights and suggestions on the final draft of this article. Any errors or omissions are solely my responsibility.

1 The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina, initialed in Dayton on November 21, 1995 and signed in Paris on December 14, 1995. See: <https://www.osce.org/bih/126173?download=true>.

2 The standard 'ancient ethnic hatreds' explanation for the war is challenged by Gerard Toal and Carl Dahlman in *Bosnia Remade: Ethnic Cleansing and Its Reversal*. They conclude that the root cause of violent conflict was a grab for power and wealth by political and economic elites in Yugoslavia's crumbling socialist system. Gerard Toal and Carl T. Dahlman, *Bosnia Remade: Ethnic Cleansing and Its Reversal* (Oxford, Oxford University Press, 2011) 303.



The tunnel near the Sarajevo airport

PHOTO ANP, LAURA BOUSHNAK

smuggling in food and essential supplies. They described a battle in which they had both participated involving the Serbs raining down artillery fire on the Bosniaks from their mountainous high ground overlooking Sarajevo, inflicting many casualties. The severely wounded needed urgent medical care that could only be obtained by evacuating them through the tunnel. After the injured arrived at the tunnel entrance, they were told by the Bosniak mafia controlling it that they would have to wait for a couple of hours. Frantically, the soldiers demanded to know why. They were told the tunnel had been rented by the Bosnian Serb mafia to import a shipment of frozen chicken which everyone knew would be sold at inflated prices with the proceeds being divided between them.³

This was an epiphany. Like virtually everyone else, the author had presumed the cause of the conflict was ‘ancient ethnic hatreds.’ That a shipment of frozen chicken could take priority over the lives of Bosniak soldiers for the mutual profit of the Bosniak and Serb mafias called this conventional diagnosis into profound doubt. It would take the

international community several years after the Dayton Accords were signed to recognize and begin to respond to the insidious driver of conflict that parallel power structures constituted in each of Bosnia’s ethnic communities.⁴

-
- 3 See UN Office on Drugs and Crimes, ‘Crime and its Impact on the Balkans and affected Countries’, March 2008, 51. See: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Balkan_study.pdf. See also Peter Andreas, *Blue Helmets and Black Markets: The Business of Survival in the Siege of Sarajevo*, (Ithaca, N.Y., Cornell University Press, 2008). See also ‘A Letter about Obstacles Facing the Sarajevo Water project’, *Frontline*, undated. After George Soros funded the construction of a water system for Sarajevo so citizens didn’t have to expose themselves to sniper fire by seeking water from the river, the Sarajevo government refused to allow it to be used for months. Reading between the lines, the reason was that the Bosniak mafia made money selling water to Sarajevo residents. See: <https://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/cuny/laptop/waterproject.html>.
 - 4 See Daniel Hamilton, *Fixing Dayton: A New Deal for Bosnia and Herzegovina* (Washington, D.C., Wilson Center, November 2020) 2, 4. ‘Bosnia and Herzegovina has been captured by kleptocratic elites and outside influencers who empower them... These structures entrench an ethnocracy ripe with clientelism that inflames ill-will among the country’s citizens on a daily basis. Corruption is endemic and growing; it has degraded the country’s governance, undermined its democracy, reduced public trust in state institutions, distorted the economy, and attracted dubious financial flows that ripple through the rest of Europe.’ Available at: <https://www.wilsoncenter.org/publication/fixing-dayton-new-deal-bosnia-and-herzegovina>.



PHOTO WILLIAM J. CLINTON PRESIDENTIAL LIBRARY

US President Bill Clinton and his advisors discuss remarks announcing the Bosnia-Herzegovina Peace Agreement

Bosnia’s parallel power structures

Bosnia’s parallel power structures⁵ originated in the nomenklatura system that had formed the basis of Josip Tito’s Yugoslav regime. When Bosnia fragmented into three ethno-nationalist entities (i.e., Serbs created the Republika Srpska (RS) under Radovan Karadžić and the Serb Democratic Party (SDS), Croats formed the Herzegovinian Croat Community of Herceg-Bosna (a branch of Croatian President Franjo Tudjman’s Croatian Democratic Union (HDZ)),

and the Bosniaks coalesced with some Serb and Croat leaders under the control of Alija Izetobegovic’s Party of Democratic Action), the root cause of violent conflict was a grab for power and wealth in Yugoslavia’s crumbling socialist system. As Gerard Toal and Carl Dahlman articulate: ‘Nationalist political parties and local elites took power across Bosnia and turned local municipal resources and industrial infrastructure into personal fiefdoms for asset stripping and corrupt privatization schemes. With the establishment of entity- and state-level institutions, political parties have rewarded supporters with favourable business deals, choice appointments, and rigged contracts... Closely tied to nationalist parties, this business class acquired economic power through political means and keeps it through political manipulations and the power of ethnic patronage.’⁶

In each case, the illicit structures that originated in the Tito regime, prosecuted and profited from the conflict, and were reinforced by internatio-

5 Parallel power structures are a type of criminalized power structure that constitutes the predominant spoiler threat for both UN and NATO peace and stability operations. The defining characteristic of a criminal power structure (CPS) ‘...is that ill-gotten wealth plays a decisive role in the ability of a CPS to capture and maintain political power. Violent repression of opposition groups is also typically used to maintain power, supplemented by dispensing patronage to a privileged clientele group. This leads to a zero-sum political economy conducive to conflict, but it may be masked by ethnic or other cleavages in society.’ See the introduction and Bosnia chapters in Michael Dziedzic (ed.), *Criminalized Power Structures. The Overlooked Enemies of Peace* (Lanham, Rowman and Littlefield, 2016).

6 Toal and Dahlman, *Bosnia Remade*, 303.

nal sanctions, emerged from the conflict as the inheritors of power in their respective ethnic communities.

The term 'parallel' is used because many of the most salient relationships are not based on occupying formal governmental positions of power. There is a conflation of formal governance with parallel and informal economic, political, and security interests, much of which is extra-legal. These power centres are parallel to government and are embedded in it through state capture. A study published by the U.S. Army's Peacekeeping Institute in 2000 documented how the three ethno-nationalist political structures thwarted implementation of Dayton by relying on 'formal political party structures as well as extra-legal security services (secret intelligence, police, and paramilitary) and transnational criminal syndicates to sustain themselves in power. These 'unholy alliances' maintain their hegemony through a monopoly of violence and control over patronage.'⁷ Bosnia's three parallel power structures collaborated to subvert the legal system, including by outsourcing assassination of honest officials to criminal affiliates in another ethnic community and by thwarting prosecutions that might threaten maintenance of their political and economic power by bribing or threatening judicial and police authorities.⁸

The key defining characteristics of Bosnia's parallel power structures are the following:

- Revenue essential for maintenance of these structures is derived from corrupt or criminal transactions, some of which derive from external sources. Each ethno-nationalist government controls state-owned enterprises that are exploited to generate revenue for their mercenary purposes.
- Power is exercised via informal/parallel structures as well as formal positions.
- Hegemony is maintained through control over patronage as well as through the capacity to eliminate rivals with impunity and subvert the rule of law.

The Dayton Accords provided no explicit authority or capability to deal with parallel

Hegemony is maintained through control over patronage and the capacity to eliminate rivals with impunity

power structures.⁹ Although IFOR enjoyed a robust mandate, it was focused exclusively on Bosnia's formal military forces. Owing to the failure to properly assess the spoiler threat from Bosnia's parallel power structures, international police arrived unarmed and were empowered merely to mentor, monitor, and train Bosnian police. Other components of the legal system were ignored entirely. Neither the UN nor IFOR had a capability to respond to 'rent-a-mobs' that were recurrently used to obstruct implementation of the Dayton Accords. This created a public security gap that was eventually addressed in late 1998 by the deployment of a Multinational Specialized Unit (MSU) with a crowd and riot control capability to the Stabilization Force (SFOR), IFOR's successor. The Office of the High Representative, in spite of its lofty title, was relegated solely to coordinating

-
- 7 U.S. Army Peacekeeping Institute, 'SFOR Lessons Learned in Creating a Secure Environment with Respect for the Rule of Law', May 2000. See also Hugh Griffiths, 'Investigation: Will Europe Take on Bosnia's Mafia?', Institute for War and Peace Reporting, February 21, 2005. See: <https://iwpr.net/global-voices/investigation-will-europe-take-bosnias-mafia>. Griffiths notes that several large criminal gangs had evolved into near-oligarchic networks with links to corrupt politicians who, if they needed protection, could call upon the secret police and the mafia.
- 8 See also Griffiths, 'Investigation: Will Europe Take on Bosnia's Mafia?'
- 9 The authority to remove leaders who obstructed implementation of Dayton and to impose laws when Bosnian authorities refused to act, commonly called the Bonn Powers, was inferred from Annex 10 that deals with the High Representative. See 'General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina, Annex 10', 'Agreement on Civilian Implementation'.

civilian activities and, according to Dayton, 'shall have no authority over the IFOR.'¹⁰ International oversight of the three intelligence services was completely overlooked, allowing them to continue directing criminal relationships used by political elites to protect their wartime gains and clandestinely subvert the peace process. Eventually, SFOR recognized that the centre of gravity for stabilizing the conflict was the parallel power structures in each ethnic community.

The Croatian Third Entity Movement

Composition

The Third Entity Movement¹¹ (hereafter the Movement) was the aspiration of Croatian President Franjo Tudjman.¹² During the 1990s he tried to divide Bosnia between Serbia and Croatia, pursuing this ambition until his death in 1999. The clandestine elements of this parallel power structure included a nexus between the Croatian Intelligence Service and its counterpart in Herzeg-Bosna. There was also a stay-behind unit of the Croatian Army that was converted into the Monitor M Company to avoid complying with the Dayton requirement that all Bosnian Croat military units be placed under Bosnian Federation command.

The Movement had a paramilitary criminal capacity: the Convict Battalion that perpetrated acts of ethnic cleansing during the conflict and the Renner Transport Company that acted as cover for arms trafficking during the conflict and subsequently perpetrated violent confrontations

against Muslim returnees. The primary source of illicit revenue for the Movement stemmed from Tudjman's diversion of proceeds from the sale of Croatian state assets into the Hercegovacka Bank in Mostar that had been established by the Monitor M Company. From 1998-2000, \$180 million a year was channeled into the bank. This huge slush fund was used in 1998 to elect a Tudjman crony, Ante Jelavic, as the Bosnian Croat member of the state-level tri-presidency.

Nature of the security threat

The aim of the Movement was to create a Bosnian Croat entity (Herzeg-Bosna) co-equal with the Republika Srpska and the Bosniak-Croat Federation. This would have been a potentially irreversible step toward dissolving the Bosniak-Croat Federation, a cornerstone of Dayton,¹³ and unification with Croatia, rendering the Bosniak rump state unviable. The result would undoubtedly have been a return to conflict.

How this security threat has been addressed

The security consequences associated with this parallel power structure are distinguished by the success of the strategy that was implemented between 1999-2001. First the authorities and means had to be authorized to mount an effective strategy. Dayton's most crippling defect was the inability of the High Representative to act in response to obstruction by the leadership of all three ethno-nationalist factions. At a 1997 meeting in Bonn, the Peace Implementation Council conferred on the High Representative the 'Bonn Powers' to make 'binding decisions... on...interim measures to take effect when parties are unable to reach agreement...' and '... actions against persons holding public office... who are found to be in violation of...the Peace Agreement...'¹⁴ To overcome the public security gap, NATO deployed the Multinational Specialized Unit in 1999 to provide the critically lacking crowd and riot control capability for dealing with the 'rent-a-mob' phenomenon that had repeatedly thwarted the return of refugees and displaced persons. Once these authorities and the means to implement them were in place, the military and civilian components of

10 'General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina, Annex 10', 'Agreement on Civilian Implementation', paragraph 34, 53.

11 Much of this section is extracted from Michael Dziedzic, 'NATO Should Promptly Implement Stability Policing: Why and How', in: *Militaire Spectator* 189 (2020) (2) 60-2.

12 Josip Glaurdic, 'Inside the Serbian War Machine: The Milosevic Telephone Intercepts, 1991-1992', in: *East European Politics & Societies* 23 (2009) (1) 86-104.

13 In the March 1994 Washington Agreement, Croatia and Bosnia agreed to '...a federation of Croat and Bosniak majority areas in Bosnia-Herzegovina...'. 'Washington Agreement', March 1, 1994. See: https://www.usip.org/sites/default/files/file/resources/collections/peace_agreements/washagree_03011994.pdf.

14 Office of the High Representative, 'PIC Bonn Conclusions', December 10, 1997, Section XI High Representative. See: https://web.archive.org/web/20071017204605/http://www.ohr.int/pic/default.asp?content_id=5182.



IFOR's successor, the Stabilization Force (SFOR), eventually recognized the importance of the parallel power structures

PHOTO BEELDBANK NIMH

the international community carefully coordinated a sequence of more than a dozen intelligence-led operations among themselves and trusted members of the Bosnian community. The most prominent of these operations was Operation Westar by SFOR, which seized documents in a Bosnian Croat police station in west Mostar that served as the hub for intelligence activities against SFOR and other prominent members of the international community.¹⁵ This operation could not have been conducted successfully without the surveillance and crowd and riot control capabilities provided by the MSU.

Operation Westar led to the discovery of the Achilles heel of this parallel power structure: the Herzegovacka Bank and the flow of illicit revenues from Croatia. With support from SFOR's MSU and the Federation Ministry of Interior and Financial Police, the High Representative mounted an operation to take control of the bank, seizing sufficient evidence to mount twenty criminal investigations against key components of this parallel power structure.

The Movement was dealt a fatal blow. The notion of unification with Croatia is no longer on the table, but more subtle tactics persist to promote autonomous governance for Croats within Bosnia.

The Bosniak Parallel Power Structure

Composition

The Bosniak power structure included the Party of Democratic Action (SDA), the Third World Relief Agency (TWRA), the Benevolence International Foundation (BIF), Iran, Saudi Arabia, and the Sarajevo mafia.

The SDA under Alija Izetbegovic harboured war-time aspirations for an Islamic state that were contrary to the delicate multi-ethnic

15 Other targets of this Croatian and Bosnian Croat intelligence activity were the Office of the High Representative, the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, and the International Police Task Force. See: NATO, 'Operation Westar Preliminary Results', December 17, 1999. See: <https://www.nato.int/sfor/sfor-at-work/opwestar/t991216a.htm>.

Central to the SDA structure was the Muslim Intelligence Service which operated as an underground SDA command-and-control structure within the government

balancing act enshrined in Dayton.¹⁶ Central to the SDA structure was the Muslim Intelligence Service (MOS) which was comprised of some 300-400 individuals who operated as an underground SDA command-and-control structure within the government. According to Schindler in *Unholy Terror*, the MOS 'wielded much of the real power in Sarajevo.'¹⁷

The TWRA was a Sudan-based 'humanitarian' organization created in 1991 headed by Izetbegovic's long-time friend, Mohammed el-Fatih Hassanein, who claimed in 1994 that

'Bosnia, at the end, must be Muslim Bosnia.'¹⁸ The Sudan-based TWRA apparently established a close relationship with Osama bin Laden after al-Qaida moved to Sudan just before the war in Bosnia broke out.¹⁹ Between 1992 and 1995 \$2.5 billion was unaccounted for by TWRA and the inner core of SDA leaders. Schindler explains: '...\$2.5 billion had been laundered and distributed by a group of Bosnian Muslim wartime leaders who formed an illegal, isolated ruling oligarchy, comprising three to four hundred 'reliable' people in the military commands, the diplomatic service, and government agencies, the SDA, a private party intelligence service, and a number of religious dignitaries.'²⁰ The 'private party intelligence service' referenced was the Muslim Intelligence Service.²¹ Given the high-level SDA membership in the MOS, it is likely it functioned as a covert, parallel command-and-control function to ensure that the money distributed by TWRA achieved its intended ideological purpose.

According to Evan Kohlmann, al-Qaida's primary purpose in going to Bosnia was to serve as a springboard for terrorist attacks in Europe and the United States rather than to assist Bosnia's Muslims. To achieve this strategic objective, al-Qaida put together an international funding network of Muslim businessmen and banks, liaised with Islamic non-governmental organizations through its own **Benevolence International Foundation (BIF)**, and created training camps for its own mujahedeen fighters imported to Bosnia through the TWRA.²² The BIF had direct ties to the SDA, the MOS, and the Bosnian Agency for Investigation and Documentation (BAID) – the Bosnian intelligence service. BIF's head, Enaam Arnaout, was a close friend of Nedžad Ugljen, the deputy director of BAID, who was an Iranian asset and founder of the assassination squad called the Larks (*Ševe*). Schindler reports that 'BIF's contacts with top Bosnian Muslim officials were close and continuing.'²³

In 1995, as the Dayton Agreement came into effect, the TWRA and the SDA established the Foundation for Aiding Bosnian Muslims. Its five-member board included Hasan Čengić, who later served as Bosnian Minister of Defence,

16 See Alija Izetbegovic, 'The Islamic Declaration: A Programme for the Islamization of Muslims and the Muslim Peoples', Sarajevo, 1990, 30, 49. 'First and foremost of these conclusions is the certainty of the incompatibility of Islam with non-Islamic systems. There can be neither peace nor co-existence between the Islamic religion and non-Islamic social and political institutions.' And: 'The Islamic order can only be established in countries where Muslims represent the majority. If this is not the case, the Islamic order is reduced to mere power sharing.' See: <http://www.angelfire.com/dc/mbooks/Alija-Izetbegovic-Islamic-Declaration-1990-Azam-dot-com.pdf>; See also Xavier Bougarel, 'Bosnian Islam since 1990: Cultural Identity or Political Ideology?', paper presented at the Annual Convention of the Association for the Study of Nationalities, Columbia University (NY), April 15, 1999. See: https://halshs.archives-ouvertes.fr/file/index/docid/220516/filename/Bosnian_Islam_Since_1990.pdf. Bougarel describes the objective of the SDA as a "greater Muslim" project: a state composed of Bosnia-Herzegovina and Sandjak, in which Muslims would be the majority, and the Serbs and Croats would be reduced to national minorities.'

17 John R. Schindler, *Unholy Terror: Bosnia, al-Qa'ida, and the Rise of Global Jihad* (St. Paul, MN, Zenith Press, 2007) 309.

18 Evan F. Kohlmann, *Al-Qaida's Jihad in Europe: The Afghan-Bosnian Network* (Oxford, Berg Publishers, 2004)

19 Kohlmann, *Al-Qaida's Jihad in Europe*, 45, 217-228; See also John Pomfret, 'Bosnia's Muslims Dodged Embargo', *Washington Post*, September 22, 1996.

20 Schindler, *Unholy Terror*, 150.

21 Ibidem, 150.

22 Ibidem.

23 Ibidem, 161.

and was identical to the TWRA board and the founding members of the Muslim Intelligence Service. TWRA assets, which reportedly amounted to \$2.5 billion, were transferred to the Foundation.²⁴ Čengić transformed the Muslim Intelligence Service network – the SDA's hidden, parallel party command-and-control structure – into the economic shareholders of the Foundation for Aiding Bosnian Muslims.

During the war Iran sent Revolutionary Guard military and intelligence training personnel to Bosnia and shipped 5,000 tons of war materiel, some two-thirds of the war materiel received by the SDA, utilizing various Islamic humanitarian organizations as cover, with a tacit 'green light' from the US out of sympathy for the plight of the Bosniaks.²⁵ Thousands of Bosniak military personnel underwent training by the Revolutionary Guard.²⁶ In 1994 Iran opened its embassy in Sarajevo, which became the largest, and ramped up its propaganda efforts to popularize its Shia brand of Islam, to which very few Bosnian Muslims adhered.²⁷ A 1996 U.S. House International Relations Committee report noted that the relationship between the Iranian Ministry of Intelligence and Security (MOIS) and the Bosnian Agency for Investigation and Documentation (the Bosnian intelligence service) was 'extraordinarily close' and that Iran 'accelerated its clandestine efforts', 'recruiting well-placed agents', 'setting up secret networks', and 'working to recruit...future terrorists'. The report also noted that BAID, which was under the financial control of Hasan Čengić, reciprocated.²⁸

Schindler documents that Saudi Arabia propagated its Wahhabi views from the King Fahd mosque in Sarajevo and more than 150 others that it built after the war '...leaving secularists and traditionalists alike worried by the heavy-handed, extremist rhetoric propagated by Saudi-inspired preachers and their militant followers.'²⁹ Schindler offers this pessimistic assessment: 'Regrettably the Wahhabization of Bosnia had progressed too far under the SDA's protection to be undone with some deportations and office closings.'³⁰

PHOTO MILOŠ PIENKOWSKI



The Iranian embassy in Sarajevo, Bosnia. Iran opened the largest embassy in the city. Bosnia was central to Iran's objective of penetrating Europe

24 Ibidem, 161. Schindler calls it a Fund, but the actual name is Foundation.

25 U.S. House of Representatives, Committee on International Relations, 'Final Report of the Select Subcommittee to Investigate the United States Role in Iranian Arms Transfers to Croatia and Bosnia', October 10, 1996, 8-10, 76-7, 85, 164, 167, and 168. See: http://www.archive.org/stream/finalreportofsel00unit/finalreportofsel00unit_djvu.txt.

26 Ibidem, 175-6.

27 See Edina Bećirević, 'Bosnian and Herzegovina Report', Extremism Research Council, April 2018, 7. 'Before that, this reductionist ideology had been unknown to Bosnian Muslims – who have historically followed the Hanafi legal tradition (fiqh) and have practiced an inclusive and...tolerant of other communities, and compatible with liberal Western values...it was not foreseen that the ideology would spread among the Bosnian population even after most of the foreign mujahideen had left the country...'

28 U.S. House of Representatives, 'Final Report of the Select Subcommittee' 176.

29 Schindler, *Unholy Terror*, 307. See also Bećirević, 'Bosnian and Herzegovina Report', 7. 'In the harsh light of the terrorist attack of 11 September 2001, media actors in BiH exposed the Saudi High Commission, as well as other organisations that had been hiding behind a veil of humanitarian assistance (including the Benevolence International Foundation, the Global Relief Foundation, the Al-Haramain Foundation, Al Furqan, and Taibah International), as potential sources of extremism and even terrorism. Under pressure from the international community, a number of Gulf-funded (mostly Saudi) organisations were shuttered and the influence of Salafism in BiH was temporarily muted.'

30 Ibidem.

The **Bosniak mafia** played a role analogous to the Croat Renner Transport Company: smuggling arms, assassination of members of other ethnic communities and of Bosniak political rivals, and profiting from the conflict by collaborating with organized criminal elements in other ethnic communities. After Dayton, they were also used to prevent the return of Serbs and Croats to Bosniak-dominated municipalities.³¹

Nature of the security threat

While the SDA was not in a position to be choosy about where it went for arms and assistance during the conflict, the motivations of the external actors who came to its support were menacing and ominous. Iran and the al-Qaida-affiliated TWRA sought to exploit the conflict in Bosnia to establish a bridgehead for terrorist purposes into Europe and the US. The SDA also

harboured aspirations for an Islamic state that was the antithesis of Dayton, as noted above. This objective could best be furthered, however, by maintaining the appearance of cooperation with Dayton and refraining from overt use of violence against it.

In spite of the SDA's predilection to avoid violence, this did not apply to their fellow-travellers. Bosnia was central to Iran's objective of penetrating Europe, according to a 1996 report by the House Committee on International Relations.³² Shortly after 9/11, based on intelligence sources and methods the US was unwilling to disclose, six Algerians were arrested for allegedly planning to bomb the US Embassy.³³ According to the *Washington Post*, three of the six 'were working for Muslim NGOs that were fingered for their extremist ties in a CIA report from 1996.'³⁴ Their case was later dropped for lack of admissible evidence.³⁵ According to the 9/11 Commission Report, terror-mastermind Khalid Sheikh Mohammed, along with three of the hijackers (Nawaf al Hazmi, Salem al Hazmi, and Khalid al Mihdhar), all fought in the Bosnian jihad.³⁶ In November 2002, the UN Security Council's Al-Qaida Sanctions Committee listed the Benevolence International Foundation 'as being associated with Al-Qaida, Usama bin Laden or the Taliban.' The U.S. Treasury also designated BIF as a financier of terrorism in November 2002.³⁷ In the Western Balkans, Bosnia and Kosovo are considered to have the highest per capita number of fighters provided to Iraq and Syria, with 260 having departed from Bosnia between 2012-2015.³⁸

BIF was apparently responsible for recruiting an SDA secret policeman, Munib Zahiragic, who 'passed at least several hundred BAID documents to BIF head Arnaut. He shared the information with al-Qaida, which used the top secret files to warn mujahideen of investigations.'³⁹

In February 2001 around 100 retired SDA members and military, intelligence, and police officials met to plan the revival of the Patriotic League, a paramilitary organization formed in 1991 at the inception of the war that was separate from the Yugoslav People's Army.⁴⁰ The

31 Author interview with a knowledgeable source.

32 U.S. House of Representatives, 'Final Report of the Select Subcommittee', 8-10, 76-7, 85, 164, 167, and 168.

33 Craig Whitlock, 'At Guantanamo, Caught in a Legal Trap: 6 Algerians Languish Despite Foreign Rulings, Dropped Charges', *Washington Post*, August 21, 2006, 3.

34 Marc Perelman, 'From Sarajevo to Guantanamo: The Strange Case of the Algerian Six', *Mother Jones*, December 4, 2007, 7. See: <https://www.motherjones.com/politics/2007/12/sarajevo-guantanamo-strange-case-algerian-six/>.

35 Perelman, 'From Sarajevo to Guantanamo'.

36 'The 9/11 Commission Report', Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, U.S. Government, 58, 147, 155. See: <https://govinfo.library.unt.edu/911/report/911Report.pdf>.

37 United Nations Security Council, 'Benevolence International Foundation', November 19, 2010. See: https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/1267/aq_sanctions_list/summaries/entity/benevolence-international-foundation; U.S. Department of Treasury, 'Treasury Designates Benevolence International Foundation and Related Entities as Financiers of Terrorism', November 19, 2002. See: <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/po3632.aspx>.

38 Edina Bećirević, Majda Halilović, and Vlado Azinović 'Literature Review: Radicalization and Violent Extremism in the Western Balkans', *Extremism Research Council*, March 2017, 19. See also Vlado Azinović, 'Bosnia and Herzegovina and the Nexus with Islamist Extremism', *Democratization Policy Council*, November 2015, 1. 'BiH has become a country of origin for mujahideen. The ideological, financial, logistical, and operational engagement of several hundred members of BiH Salafi communities in the war zones in Syria and Iraq has shined a harsh light on this new reality.'

39 Azinović, 'Bosnia and Herzegovina and the Nexus with Islamist Extremism', 244, 289; See also 'Discover the Networks: Benevolence International Foundation (BIF)', 6. See: <https://www.discoverthenetworks.org/organizations/benevolence-international-foundation-bif/>.

40 Schindler, *Unholy Terror*, 159. The 2001 meeting took place in the same school in Travnik where the mujahideen had trained members of the El Mujahid unit comprised of foreign Muslim volunteers that fought alongside the Bosnian Army.



Dutch military personnel of IFOR in Bosnia and Herzegovina. The Dayton Accords led to the deployment of an Implementation Force PHOTO BEELDBANK NIMH

purpose of the new Patriotic League was to form another parallel institution consisting of a military and a political wing that would fight in a future war alongside the Bosniak portion of the Federation's military. Considering that the meeting took place after the SDA had been voted out of power for the first time in a decade and was being pressed by the incoming Social Democratic government over its wartime corruption and terrorist ties, this meeting suggests that SDA hardliners had not renounced their militant war aims.⁴¹

How this security threat has been addressed

In February 1996 IFOR raided a training-school for BAID operatives at Pogorelica run by the Iranian intelligence service.⁴² IFOR contended the Iranians were running a covert terrorist school. According to the Pentagon and NATO commanders '...there was "clear circumstantial evidence" the group was planning possible attacks on NATO forces.'⁴³ The Izetbegovic government claimed Pogorelica was a counter-terrorist training-school.⁴⁴ Subsequently, the President of Bosnia and Herzegovina, who at the time was a Bosniak, said that 'The thing in Pogorelica near Fojnica was our big mistake.'⁴⁵

In the post-9/11 era, particularly after the Social Democrats replaced the SDA in power (2000-2002) and Munir Alibabić was head of the recently formed Federation's Intelligence and Security Service (FOSS), the war-time linkage between the TWRA and the SDA was investigated. This revealed that between 1992-1995 \$2.5 billion was unaccounted for by TWRA and SDA leaders, as noted above. The FOSS report

-
- 41 Suzana Mijatovic and Senad Avdic, 'Reviving the Patriotic League', *Slobodna Bosna*, March 27, 2003.
- 42 Kohlmann, *Al-Qaida's Jihad in Europe*, 173. Ivo Luèiæ, 'Security and Intelligence Services in Bosnia and Herzegovina', National Security and the Future, Croatian Institute of History, Updated on October 28, 2015, 94. See: https://www.researchgate.net/publication/27202734_Security_and_Intelligence_Services_in_Bosnia_and_Herzegovina.
- 43 'Potential Terrorism in the Balkans (part 5): US Governmental Accusations and Pogorelica Case', *Balkan Post*, May 8, 1996. See: <https://www.balkanpost.com/article/583/potential-terrorism-balkans-part-5-us-government-accusations-pogorelica-case>.
- 44 'Potential Terrorism in the Balkans (part 5).
- 45 Luèiæ, 'Security and Intelligence Services in Bosnia and Herzegovina', 94. See also the next paragraph: 'In June 1996, two AID operatives and two members of special police forces (the Bosna unit) of the BiH Ministry of Internal Affairs kidnapped, interrogated, tortured, and shot a colleague of theirs, also an AID operative. They finally dropped him in a sewer, but he survived. Today he is allegedly a protected witness of the Hague Tribunal investigating crimes purportedly committed by the special police unit, "Seve". This suggests BAID may have attempted to assassinate the person who informed SFOR about the presence of the terrorist training camp in Pogorelica'.

Iranian intelligence services' activities and the influence of Saudi Arabian theology have created an enduring terrorist threat inside Bosnia

concluded that it was TWRA, not the official government in Sarajevo, that 'controlled all aid that Islamic countries donated to the Bosnian Muslims throughout the war.'⁴⁶ Even more ominous from an international terrorism perspective was the discovery that the SDA had issued thousands of passports to foreign fighters without records.

In March 2002, Bosnian police raided BIF's Sarajevo office and discovered '...weapons,

booby traps, false passports, bomb-making instructions...handwritten letters that Aranout and Osama bin Laden had sent to each other, and documents showing that Arnaout had purchased weaponry to distribute to camps operated by al Qaeda and other mujahideen fighters.'⁴⁷ In May 2002, SFOR discovered three secret ammo dumps with 110 tons of ammunition – including mortars, gunpowder, and rockets in excellent condition – in the Bosniak neighbourhood of east Mostar. Press speculation centred on Hasan Čengić's role in hiding the weapons as the former Federation Defence Minister.⁴⁸

How successful has NATO's strategy been? In spite of the Dayton requirement that foreign combatants depart, according to Ebi Spahiu, 'After the war's end, a few hundred mujahideen remained in Bosnia...' where they concentrated in isolated communities and were probably joined over the years by other extremists.⁴⁹ In 2007 600 unlawfully obtained passports were revoked, suggesting the lower threshold for this threat.⁵⁰ Spahiu estimated that two per cent of Bosniaks affiliate with the Salafists/Wahabbists, who, though small in percentage terms and not necessarily inclined to espouse violence, constitute a worrying number of prospective recruits.⁵¹ Matteo Pugliese reports by 2019 '...25 people have been sentenced to a total of 47 years in prison for various terrorism-related crimes, including recruitment, incitement and traveling to Syria and Iraq.'⁵² He goes on to argue that a substantial percentage of Jihadist fighters from the Balkans have yet to return, creating a substantial threat that they might 'join the migrant flow and infiltrate the European Union.'⁵³ In sum, the continued presence of potential terrorists (estimated by the BiH Intelligence and Security Agency (OSA) director at 3,000 in 2010),⁵⁴ the extensive linkages between the Iranian intelligence services and Hasan Čengić's wing of the FOSS (now OSA), and the influence of Saudi Arabian theology (Wahhabism) and money has created an enduring terrorist threat inside the country.⁵⁵ As Vlado Azinović concludes, 'Once a destination country for foreign fighters, Bosnia and Herzegovina is now a country of

46 Luëæ, 'Security and Intelligence Services in Bosnia and Herzegovina'. BIF's chief executive officer Enaam Arnaout pled guilty in U.S. Federal Court to racketeering in 2003 and received a ten-year sentence. 'New Sentence for Charity Director', *The New York Times*, February 18, 2006.

47 'Discover the Networks: Benevolence International Foundation (BIF)', 6. See: <https://www.discoverthenetworks.org/organizations/benevolence-international-foundation-bif/>.

48 See SFOR's original report at <http://www.nato.int/sfor/indexinf/139/p03a/t02p03a.htm>.

49 Ebi Spahiu, 'Islamic Radicalism in Bosnia and Herzegovina', in: Filip Ejduš and Predrag Jureković (eds.), *Violent Extremism in the Western Balkans* (Vienna: National Defence Academy, 2016) 91. See: <https://www.bundesheer.at/wissen-forschung/publikationen/publikation.php?id=940>.

50 Spahiu 'Islamic Radicalism in Bosnia and Herzegovina'.

51 Ibidem.

52 Ibidem 1.

53 Ibidem 3.

54 Vlado Azinović, Kurt Bassuener, and Bodo Weber, 'Assessing the potential for renewed ethnic violence in Bosnia and Herzegovina: A security risk analysis', Atlantic Initiative and Democratization Policy Council, October 2011, 65.

55 Schindler, *Unholy Terror*, 237-271.

origin for volunteers fighting wars in distant lands.’⁵⁶

The other issue is the posture of Bosniak authorities toward the residual terrorist threat in their midst. Other than the neutralization of the BIF, there is little evidence that the shadow power structure affiliated with the MOS has dissipated. It also remains to be seen whether the SDA has forsaken Alija Izetbegovic’s aspiration articulated in his Islamic Declaration to eventually establish a Muslim majority state. Promisingly, after 9/11, Bosnian officials took assertive action to banish remaining El Mujahid elements by revoking their visas and shuttering Islamic charities that had been fronts for their financing.⁵⁷ Bosnian authorities are also actively arresting and prosecuting fighters returning from Iraq, Libya, and Syria.⁵⁸

Reform of Bosnia’s competing intelligence services began to gain traction with the High Representative’s decision establishing the Expert Commission on Intelligence Reform. The Commission drafted a law creating the state-level OSA that was passed by the BiH Parliament in 2004. The first OSA Director, Almir Dzuvo, and his Director of Operations, a Bosnian Serb, both played major, constructive roles within the Commission and were seen to be politically ‘non-aligned’ by nationalist parties. After OSA’s establishment, a Norwegian-funded team of western intelligence experts took the lead in developing OSA’s institutional capabilities by providing training courses/mentoring and creating an OSA training centre. By 2006, OSA was regarded as a much more reliable and professional partner for NATO on domestic and regional counterterrorism matters and investigation of war crimes suspects.⁵⁹ After Bakir Izetbegović solidified his control over the SDA in 2010, however, ‘The SDA increasingly began to affiliate itself directly with Turkish President Recep Tayyip Erdogan’s AK Party.’⁶⁰ Over the strong objections of western supporters of Dayton, the SDA replaced Dzuvo with Osman Mehmedagić whose political fealty the SDA could count on. According to a practitioner engaged in the BiH intelligence reform process ‘Dodik couldn’t have been happier. One of the

few successful BiH state institutions eating itself up from within.’⁶¹ The bottom line, according to Vlado Azinović, is that: ‘...cooperation among security agencies in BiH is limited...The appointment of senior security sector officials in BiH...is inescapably political; and appointees are thus guided by the political interests of their sponsors rather than the security interests of the citizenry. This dynamic clearly negatively impacts the fight against terrorism.’⁶²

Parallel power structure in the Republika Srpska

Composition

The core components of the RS power structure include the political figurehead (not always the formal head of government),⁶³ the security apparatus (military, police, and intelligence services), and paramilitary/organized crime groups, abetted by Russia. All of these are lubricated by informal/illicit economic exchange relationships.

It is especially difficult to disentangle the power structure of the RS since there is considerable overlap within this ‘unholy alliance’. According to the International Crisis Group, ‘The RS (police) force is filled with war criminals and actively supports persons indicted by the

56 Azinović, ‘Bosnia and Herzegovina and the Nexus with Islamist Extremism’, 13. See also Bećirević, Halilović, and Azinović ‘Literature Review: Radicalization and Violent Extremism in the Western Balkans’, 18. ‘In the region [Western Balkans], the two most concentrated locations are in BiH, in Gornja Maoča and Ošve. In these places, Salafists are unfriendly to outsiders, live in isolation, and have repeatedly challenged the rule of law and the authority of the state with attempts to influence education curricula. These villages are also known for providing foreign fighters to Syria and Iraq.’

57 Azinović, Bassuener, and Weber, ‘Assessing the potential for renewed ethnic violence in Bosnia and Herzegovina: A security risk analysis’, 65.

58 Author interview with a knowledgeable source.

59 E-mail to the author on November 15, 2020 from an international practitioner with years of experience in Bosnia in the intelligence reform process.

60 Nedin Jahić, ‘The Evolution of the SDA: Ideology Fading Away in the Battle of Interests’, *Balkan Insight*, May 27, 2015. See: <https://balkanist.net/the-evolution-of-the-sda-ideology-fading-away-in-the-battle-of-interests/>.

61 E-mail to the author on November 15, 2020 from an international practitioner with years of experience in Bosnia in the intelligence reform process.

62 Azinović, ‘Bosnia and Herzegovina and the Nexus with Islamist Extremism’, 12.

63 Radovan Karadžić retained his command of the RS parallel power structure even after indictment for war crimes by ICTY and subsequent removal from his formal position as President in 1996.

PHOTO KREMLIN



Russian President Vladimir Putin attends a Night Wolves motorcycle club event. Russia has become a more assertive presence in the Republika Srpska, supporting paramilitary groups like the Night Wolves

(ICTY)...Some criminals cooperate with or act under the protection of the police...' (brackets added),⁶⁴ A report by the UN Office on Drugs and Crime states that 'Some paramilitary fighters even became members of the state security units, further reinforcing the link between the government and the underworld.'⁶⁵ Perhaps thousands of paramilitary/criminals not integrated into the formal security apparatus were retained on an off-the-record payroll, as

was Bosnian Serb General Ratko Mladić, the ICTY indicted war criminal who continued surreptitiously on the RS payroll until 2002.⁶⁶ Revenue to maintain this clandestine protection network – with the preponderance siphoned off by those at the top – derives from state-owned enterprises and 'sophisticated schemes to embezzle government funds, for example in banking and public utilities.'⁶⁷ A 2003 report by the EU Group of States against Corruption (GRECO) cites RS advisor for economic issues, Milica Bisic, as stating that 'according to official estimates the RS budget annually loses DM300-DM500 million [\$180-\$300 million], which is one half of its annual value' (Brackets added).⁶⁸ This is due to corruption in the form of evasion of customs fees and taxes.⁶⁹ According to an investigative reporter, 'A number of RS companies have been declared "strategic"...because they are making profit, which is used to finance the political parties that control them...'⁷⁰ In recent years, Russia has become a more assertive

64 'Bosnia's Stalled Police Reform: No Progress, No EU', International Crisis Group report #164, September 6, 2005, i, 2.

65 UN Office on Drugs and Crimes, 'Crime and its Impact on the Balkans and affected Countries', 53.

66 'Bosnia's Stalled Police Reform', 3.

67 Griffiths, 'Investigation: Will Europe Take on Bosnia's Mafia?'

68 Group of States against Corruption, 'First Evaluation Round – Evaluation Report on Bosnia and Herzegovina', Strasbourg, July 11, 2003, 91.

69 Milkica Milojevic, 'Republika Srpska: Corruption in the Media, AIM Banja Luka', 3. See: <http://www.aimpress.ch/dyn/dos/archive/data/2001/11029-dose-01-08.htm>.

70 Milojevic, 'Republika Srpska: Corruption in the Media'.

presence in the RS, supporting paramilitary groups like the Night Wolves motorcycle club—extremist agitators who have also been used for cross-border interventions in Ukraine.⁷¹

Nature of the security threat

Radovan Karadžić served as President of the RS during the Bosnian conflict. After the Dayton Accords were signed and he was indicted as a war criminal by ICTY, his quintessential purpose was to maximize RS autonomy and protect himself and other indicted war criminals (e.g., General Ratko Mladić) from arrest. Pursuant to this, even after he ceased to wield formal power as an elected official, he exploited the informal power structures of the RS to obstruct implementation of Dayton through use of rent-a-mobs and occasional violence.

In 1998 Milorad Dodik, founder of the Party of Independent Social Democrats (SNSD), emerged as a prominent competitor for power in the RS when he was elected Prime Minister as part of Biljana Plavšić's Unity coalition. At that point, he projected an image as a moderate alternative to Karadžić and the SDS and accordingly was supported by the US and European Union.⁷² However, since being re-elected as RS Prime Minister (2006–2010), then as President (2010–2018), and in 2018 as a member of Bosnia's three-person Presidency, Dodik has governed as a nationalist advocating self-determination and separatist policies for Bosnian Serbs.⁷³ He has threatened to conduct referenda on independence and secession from BiH as well as on the legitimacy of Bosnia-Herzegovina's state-level institutions, such as the prosecutorial and judicial system and the Army.

In 2011 Dodik planned to conduct a referendum 'to reflect what he says is a widespread rejection of Bosnia's federal institutions, especially the war crimes court...'⁷⁴ According to the Center for Investigative Journalism, 'It's a smokescreen to stop the probes into his business dealings.'⁷⁵ In 2012, Dodik called for the abolition of Bosnia's army, the Armed Forces of Bosnia and Herzegovina (AFBiH).⁷⁶ In February 2020 he again threatened to secede in reaction to a ruling by Bosnia's Constitutional Court, which

Perhaps the gravest threat from Dodik's machinations is state collapse

includes three international judges, that had awarded unused RS agricultural land to the central Bosnian state.⁷⁷ High Representative Valentin Inzko (Austria) said 'Secession would mean crossing a red line', but since the Entities have no right to secede under Dayton he also said 'he was convinced a referendum on secession would not take place.'⁷⁸

Dodik's calls for both secession and elimination of the AFBiH oblige an assessment of the role that Bosnia's security forces might play if he were to act on these threats. On the one hand, the most salient institution-building accom-

-
- 71 Reuf Bajrović, Richard Kraemer, and Emir Suljagić, 'Bosnia on the Chopping Block: The Potential for Violence and Steps to Prevent it', Foreign Policy Research Institute, March 2018, 8.
- 72 Roger D. Petersen, *Western Intervention in the Balkans: The Strategic Use of Emotion in Conflict* (Cambridge, Cambridge University Press, 2011), 305.
- 73 'Milorad Dodik Wants to Carve Up Bosnia. Peacefully, if Possible', *The New York Times*, February 16, 2018; Florian Bieber, 'Patterns of competitive authoritarianism in the Western Balkans', in: *East European Politics* 34 (2018) (3) 337–54. See: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/21599165.2018.1490272>.
- 74 Aida Cerkez, 'AP Exclusive: Bosnian Serbs given ultimatum', *Associated Press*, May 5, 2011. See: https://web.archive.org/web/20110513043752/http://news.yahoo.com/s/ap/20110505/ap_on_re_eu/eu_bosnia_ultimatum.
- 75 Cerkez, 'AP Exclusive: Bosnian Serbs given ultimatum'.
- 76 Drazen Remikovic, 'BiH divided over abolishing armed forces', *Southeast European Times*, October 20, 2012. See: https://web.archive.org/web/20121021031100/http://setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en_GB/features/setimes/features/2012/10/20/feature-01.
- 77 The international judges and prosecutors on BiH's Organized Crime and Corruption Chamber were discontinued in 2010.
- 78 'Dodik's repeated calls for Republika Srpska secession raise alarm', *Al Jazeera*, February 18, 2020. See: <https://www.aljazeera.com/news/2020/2/18/dodiks-repeated-calls-for-republika-srpska-secession-raise-alarm>.



Former president of Republika Srpska Milorad Dodik kisses the flag of Republika Srpska

PHOTO MINISTRY OF DEFENCE OF THE REPUBLIC OF SERBIA

plishment that has resulted from the Dayton process is the merging of the Army of Republika Srpska into the AFBiH in 2006.⁷⁹ The force has acquitted itself commendably by sending contingents to support the International Security Assistance Force in Afghanistan (beginning even before the AFBiH was formally created in 2006) and in providing effective disaster assistance during the 2014 floods. If faced with an existential threat like RS secession, however, Kurt Bassuener concludes that ‘...it would collapse along its ethnic fault lines. The AFBiH cannot but reflect the politically-driven polarization which dominates the political arena in BiH...The structure of the force, with ethnici- zed infantry battalions, lends itself to disinte- gration under pressure, absent external stabili- zation of the overall political environment.’⁸⁰ In contrast to the Army, efforts to unify the police forces of the Federation and RS were a

total failure. According to the Foreign Policy Research Institute, ‘In order to prepare for a future separation of the RS from Bosnia, President Dodik is arming and equipping RS police and related security forces with military- grade weaponry and training.’⁸¹

Although secession by Dodik may not be likely, such an action would precipitate a seriously destabilizing international crisis. Perhaps the gravest threat from Dodik’s machinations, however, especially in connivance with his Bosnian Croat counterpart Dragan Čović, is state collapse. Kurt Basseuner provides this warning in his Congressional testimony in 2019: ‘...the alliance between Dodik and HDZ BiH leader Dragan Čović has steadily subverted all the progress achieved in the first decade after the war (at massive taxpayer cost) with the aim of effectively carving out more secure feudal fiefdoms of absolute control, ultimately leading to state collapse – which *could not* be peaceful under any foreseeable circumstances...Absent the external enforcement, pressure, and deterrence that attended its first decade with

79 Kurt Bassuener, ‘The Armed Forces of Bosnia and Herzegovina: Unfulfilled Promise’, Democratization Policy Council, October 2015, 1, 35.

80 Bassuener, ‘The Armed Forces of Bosnia and Herzegovina’.

81 Bajrović, Kraemer, and Suljagić, ‘Bosnia on the Chopping Block’, 6.

American focus and muscle, it defaults to precisely what we see today: slow but inexorable and accelerating dissolution of the state, attended with ever more open and shameless corruption, abuse of power, and generation of fear.⁸²

How this security threat has been addressed

Both Karadžić and Mladić, along with some 50 other war criminals from the RS, were convicted or died while on trial.⁸³ The illicit and subterranean networks that perpetuated them in power have been usurped by Dodik. Today he persists in opposing Dayton and insisting on maximal autonomy for the RS. For obstructing Dayton, he was denied access to any assets in the US and use of the US banking system for any transactions by the Treasury Department in 2017.⁸⁴ Perhaps the most compelling reason Dodik is not likely to act on his threat to secede, however, is that the US, along with other NATO powers, would view such an action as a reckless step toward renewed conflict and would immediately intervene assertively to avert it.⁸⁵ He is also constrained because if he actually seceded he would risk being defeated. Official Belgrade is at best ambivalent over the prospect of seeing the RS join Serbia, so in order to survive, Dodik would have to become a vassal of the Kremlin.

Implications for the way forward in Bosnia

The Dayton Peace Accords failed to recognize or anticipate the pernicious and destructive impact that Bosnia's ethno-nationalist parallel power structures would have on efforts to stabilize Bosnia. Thus, the 'golden hour' at the inception of the mission, when prospects for success were greatest, was irretrievably lost. Compounding this, the Accords contained provisions that encumbered the mission's ability to mount an effective response (e.g., the intentional lack of coordination between military and civilian efforts, unarmed UN police, and the failure to address the judicial system at all). This thwarted essential reforms to dismantle parallel power structures, establish the rule of law, and create

viable state-level institutions to combat corruption, organized crime, and terrorism. In his 2019 Congressional testimony, Kurt Bassuener encapsulated the stultifying status quo: 'Bluntly put, Bosnia and Herzegovina's political elite constitutes a political-business-organized crime-media nexus which can currently a) keep what they stole, b) remain positioned to keep stealing, and remain unaccountable politically and legally...While the ethnic political elites may compete for relative territorial and economic dominance, configuration of the state, or whether there should even be a state at all, they can all agree on those basic elements of BiH's political operating system.'⁸⁶

The bottom line is that Bosnia remains a dysfunctional state because criminalized power brokers persist in each ethnic community. They share a common purpose in preventing the rule of law from taking root, since that would threaten their access to power and illicit sources of wealth. The defeat of the Third Entity Movement's aspirations for unification of Herzeg-Bosna with Croatia constituted only one out of three, which was not sufficient to alter this reality.

The institutions established to investigate and prosecute criminal misconduct – most notably the High Judicial and Prosecutorial Council and State Investigation and Protection Agency – are under-resourced and lack conflict of interest

-
- 82 Kurt W. Bassuener, 'Written Statement for the Congressional Record', House Foreign Affairs Committee Hearing, 'The Dayton Legacy and the Future of Bosnia and the Western Balkans', April 18, 2018, 2. See: <https://foreignaffairs.house.gov/2018/4/dayton-legacy-and-future-bosnia-and-western-balkans>.
- 83 In addition to Karadžić and Mladić, the most prominent were Biljana Plavšić and Momčilo Krajišnik. See: The International Criminal Tribunal for Yugoslavia, 'About the ICTY: The Cases', Updated January 22, 2009. See: <https://web.archive.org/web/20090126094544/http://www.icty.org/sections/TheCases/KeyFigures>.
- 84 Department of Treasury, 'Treasury Sanctions Republika Srpska Official for Actively Obstructing The Dayton Accords', January 17, 2017. See: <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/jl0708.aspx>.
- 85 See Nedim Dervisbegovic, 'For Bosnia's Dodik, Referendum Law Means It's Make-Or-Break Time', *Radio Free Europe-Radio Liberty*, February 11, 2010, 1. When the RS parliament passed a law in 2010 allowing for referendums, "The U.S. Embassy in Sarajevo...warned that it would interpret as 'provocative' any referendum that 'threatens the stability, sovereignty, or territorial integrity' of the Balkan country."
- 86 Bassuener, 'Written Statement for the Congressional Record', Foreign Affairs Committee Hearing, April 18, 2018, 2.

mechanisms to ensure compliance with the law. In 2019, the Council of Europe's anti-corruption monitoring body, GRECO, reported the existence of chronic '...problems related to corruption such as public procurement, corruption in the judiciary, but also the lack of a systemic law on conflicts of interest at the state level. Bosnia and Herzegovina has failed to comply with any of the 15 recommendations made by...GRECO.'⁸⁷

Although the Dayton Agreement remains the linchpin of Bosnia's security, the pathway to self-sustaining peace has been strewn with obstacles in the post-war period. The country's Euro-Atlantic integration progress has languished in the face of fundamental disagreement between ethnic leaders on Bosnia's security architecture in wider Europe and a political penchant to rely on short-term patron-like arrangements with international powers, including Moscow and Ankara. Unforeseen external threats such as migration and Covid-19 have also emerged. This has strained domestic political cohesion and altered the political calculus in Europe in evaluating how and when to promote integration of the Western Balkans into the EU. Endemic political conflict and corruption, abetted by collusion among ethno-nationalist power structures, have precluded

meaningful progress in social and economic reform. This, in turn, has precipitated increasing levels of emigration, especially among the educated youth despairing of opportunity in BiH. The growing propensity to emigrate coupled with a stalled birth rate could present existential security threats to BiH as informal social capital dissipates and economic viability becomes more questionable.

In sum, 25 years after Dayton, the Bosnian conflict is frozen.⁸⁸ The culpability of Bosnia's parallel power structures is evident. The need to engender the rule of law and functional transparency and accountability mechanisms is also obvious; however, the way to unravel this Gordian knot after 25 years is not.⁸⁹

Lessons for future multilateral peace and stability operations

Essential for the success of future NATO peace and stability operations will be developing an assessment methodology that is mutually accepted by its prospective international partners to identify likely spoilers prior to drafting a mandate. The NATO Stability Police Center of Excellence initiated this endeavour in October 2019 in collaboration with the United Nations, European Union, and African Union.⁹⁰ Owing to the Covid-19 pandemic, the follow-on workshop had to be delayed until 2021. Among the salient issues for NATO to resolve with its prospective international partners is whether the definition of spoilers should be expanded to include non-violent forms of spoiling such as those experienced in Bosnia: espionage against the mission, grand corruption, and undermining of the legal system so that impunity is guaranteed to those responsible for obstructing the peace process. Gaining international acceptance that non-violent forms of spoiling are a recurrent and incapacitating phenomenon and then developing a spoiler assessment methodology will be essential for avoiding future stalemated missions like Bosnia. This will also be essential for NATO to successfully accomplish timely transitions to follow-on security forces in future hybrid missions.

87 Mladen Dragojlovic, 'BiH has failed to implement the recommendations of GRECO', *Independent Balkan News Agency*, October 23, 2019.

88 See Valery Perry, 'Frozen, stalled, stuck, or just muddling through: The post-Dayton frozen conflict in Bosnia and Herzegovina', *Asia Europe Journal*, August 23, 2018, 1, 16. See: <https://doi.org/10.1007/s10308-018-0525-6>. Perry 'argues that BiH can be categorized as a frozen conflict, as the core issues at the heart of the violent conflict of the 1990s have not been resolved'. One of the contributing factors identified by Perry is 'Privatization to date in Bosnia and Herzegovina has been largely used for the formation of economic "elites" within the three dominant ethnic groups...The World Bank further describes the resulting dynamic on patron-client networks in BiH'.

89 Daniel Hamilton in *Fixing Dayton* proposes the most coherent path to breaking the gridlock that parallel power structures have produced: constitutional reform incentivized by the international community that is in turn led by Bosnian civil society. Many complicated pieces would need to be put in place, however, for this to materialize, including effective collaboration between the US, EU, World Bank, and International Monetary Fund, reinvigoration of the Bonn Powers, a clear signal by the EU that it is willing to admit Bosnia if it were to meet their criteria for membership, and a restoration of the European Force and NATO deterrent capability. While this posits the most reasonable strategy for resolving Bosnia's impasse, it remains unclear if the many daunting obstacles can be overcome.

90 NATO Stability Police Center of Excellence, 'Assessment of Spoiler Threats-A Shared Requirement', May 27, 2020. See: <https://www.nspcoe.org/events-news/news/2020/05/27/assessment-of-spoiler-threats-a-shared-requirement>.

Secondly, when the spoiler threat comes in the form of a criminalized or parallel power structure, the initial mandate should empower the mission to resort to a hybrid international and domestic court to prosecute violations of the mandate. The court's remit should include assassination of political rivals, predation and violence against civilian groups, orchestrated demonstrations to thwart peace implementation (i.e., rent-a-mobs), grand corruption, and espionage against the mission. Actions such as Operation Westar should be mounted as early as possible in the mission to raise costs for illicit activity and establish that the rule of law has primacy because it is backed demonstrably by assertive and effective action to prosecute those responsible. As Bosnia has amply demonstrated, this quintessential tool for spoiler management can only be effectively implemented if it is included in the initial mandate so the mission is empowered to seize the 'golden hour' effectively. Thus, it hinges on having an effective spoiler assessment.

Finally, the deployment of the MSU was crucial for closing the public security gap in Bosnia and beginning to counter the destabilizing impact of parallel power structures. According to a U.S. Army Peacekeeping Institute report, 'SFOR Lessons Learned in Creating a Secure Environment for the Rule of Law', published in 2000, 'the MSU was able to resolve 261 of 263 "interventions" without the use of force through a combination of deterrence, dissuasion, and negotiation.'⁹¹ NATO needs to promptly approve the Stability Policing concept and then invest in developing stability policing capabilities for future NATO missions in the form of gendarme-type forces, military police trained to perform stability policing functions, and civilian police capable of operating in a hostile environment.⁹² ■

91 Dziedzic, et al, 'SFOR Lessons Learned in Creating a Secure Environment for the Rule of Law', 10.

92 Dziedzic, 'NATO Should Promptly Implement Stability Policing. Why and How', 56-71.



SFOR in Bosnia and Herzegovina. 25 years after Dayton, the Bosnian conflict is frozen

PHOTO BEELDBANK NIMH



FOTO US ARMY CYBER COMMAND

Volgens critici schept de VS met persistent engagement een te simplistisch beeld van cyberspace

Persistent engagement in het cyberdomein: stabilisatie of escalatie?

*L.L.C. Faesen en D. Lassche MSc**

In het najaar van 2018 haalde het Cybercommando van de Verenigde Staten (CYBERCOM) de Russische trollenfabriek Internet Research Agency offline. Deze offensieve cyberactie wordt gezien als een eerste test van CYBERCOM's nieuwe strategie van persistent engagement. Volgens voorstanders zou het nieuwe optreden moeten leiden tot meer stabiliteit in cyberspace, geloofwaardigere afschrikking en het beter markeren van rode lijnen over wat wel en niet acceptabel is in cyberspace. Critici vrezen echter voor gebrek aan communicatie of overcommunicatie, misinterpretaties, escalatie en een ondermijning van de internationale rechtsorde. Als gevolg hiervan zou persistent engagement het algehele strategische landschap veranderen en de *deterrence posture* van kleine tot middelgrote landen zoals Nederland. Dit artikel beschrijft de inhoud van persistent engagement, de mogelijke gevolgen volgens voor- en tegenstanders en gaat in op wat het kan betekenen voor Nederland.

In het najaar van 2018 haalde het Cybercommando van de Verenigde Staten (CYBERCOM) het Internet Research Agency offline.¹ Deze door de staat gecontroleerde Russische trollenfabriek werd beschuldigd van het verspreiden van desinformatie tijdens de Amerikaanse presidentsverkiezingen van 2016 en de Congresverkiezingen van 2018. Het doel van de desinformatiecampagne zou zijn geweest om de Democratische Partij te ondermijnen, twijfel te zaaien over de betrouwbaarheid van de verkiezingsuitslagen en om reeds bestaande spanningen in de Amerikaanse samenleving te vergroten. CYBERCOM kwam in actie. De Russische trollen kregen bericht dat hun identiteit en online-activiteiten bekend waren. Op 6 november 2018, de dag van de Congresverkiezingen, werd het Internet Research Agency offline gehaald. Deze offensieve cyberactie wordt gezien als een eerste test van CYBERCOM's nieuwe strategie van *persistent engagement*. Dit artikel analyseert deze nieuwe – niet onomstreden – strategie van de Amerikanen. Wat houdt het precies in? Welke gevolgen voorspellen deskundigen? Gaat dit leiden tot stabilisatie of juist escalatie in het cyberdomein? En tot slot: welke mogelijke beleidsimplicaties heeft deze Amerikaanse koers voor Nederland?

Wat is persistent engagement?

CYBERCOM beschrijft persistent engagement als 'manoeuvring seamlessly between defense and offense across the interconnected battlespace'.² Het commando kondigt aan wereldwijd te gaan opereren 'as close as possible to adversaries and their operations'.³ Dit maakt van CYBERCOM een proactieve kracht die niet langer wacht tot de juridische drempel van conflict is overschreden, maar die aanhoudend optreedt onder de drempel van een gewapende aanval om de tegenstander continu te verstoren.⁴ Dit betekent dat er ook buiten de Amerikaanse cybernetwerken en grenzen opgetreden wordt, om het signaal af te geven dat inmenging in Amerikaanse binnenlandse aangelegenheden onacceptabel is, ook niet via het cyberdomein.⁵ De VS maakt hierbij onderscheid tussen eigen netwerken (*blue space*), vijandige netwerken (*red*

space), en andere netwerken (*grey space*).⁶ De Amerikanen vatten red space ruim op, als elk netwerk waarin een vijandelijke actor controle heeft over een node. Het gaat hier dus niet alleen om de netwerken in Rusland, maar bijvoorbeeld ook om Nederlandse netwerken met Russische aanwezigheid. Deze indeling schept volgens critici een te simplistisch beeld van cyberspace: het is een omgeving die juist gekenmerkt wordt door haar dualistische karakter omdat zowel statelijke als niet-statale – militaire én civiele – partijen er gebruik van maken. Sterker nog, niet-militaire partijen beheren en gebruiken de meeste netwerken en infrastructuur. Dat deze aanpak bij andere landen dus niet per se in goede aarde valt, is te begrijpen. Een Amerikaanse verstoring van een Nederlands netwerk heeft namelijk niet alleen gevolgen voor het Russische doelwit, maar ook voor de Nederlandse statelijke – en vooral niet-statale – actoren die het gebruiken. Maar de VS ziet dit als een

* Louk Faesen is strategisch analist bij het *The Hague Centre for Strategic Studies* (HCSS); Deborah Lassche is onderzoeker bij TNO.

- 1 E. Nakashima, 'U.S. Cyber Command operation disrupted Internet access of Russian troll factory on day of 2018 midterms', in: *The Washington Post*, 27 februari 2019. Zie: https://www.washingtonpost.com/world/national-security/us-cyber-command-operation-disrupted-internet-access-of-russian-troll-factory-on-day-of-2018-midterms/2019/02/26/1827fc9e-36d6-11e9-af5b-b51b7ff322e9_story.html.
- 2 US CYBERCOMMAND, *Achieve and Maintain Cyberspace Superiority. Command Vision for US Cyber Command* (Washington, D.C., april 2018) 6. Zie: <https://www.cybercom.mil/Portals/56/Documents/USCYBERCOM%20Vision%20April%202018.pdf?ver=2018-06-14-152556-010>.
- 3 Ibid.
- 4 Ibid., 2.
- 5 Dit wil niet zeggen dat de VS voor de aankondiging van de persistent engagement-strategie niet opereerde in de netwerken van zijn bondgenoten. Maar eerder gebeurde dat vooral om onder de radar inlichtingen te verzamelen of om toegang te verkrijgen tot vijandelijke doelwitten (zie onder meer: Max Smeets, 'US cyber strategy of persistent engagement & defend forward: implications for the alliance and intelligence collection', in: *Intelligence and National Security* (2020), 444-453. Deze heimelijke inlichtingenoperaties vallen onder Amerikaanse en niet onder internationale wetgeving (zogenoeten *Title 10 Authorities*). De operaties die CYBERCOM onder persistent engagement uitvoert zijn anders want zij raken echt de netwerken zelf, namelijk door deze te verstoren. Daarom zijn dit *Title 50 Authorities*. Deze vallen wel onder internationaal recht en brengen in tegenstelling tot *Title 10*-operaties meer juridische zorgen, frictie en consequenties met zich mee. Voor meer informatie over *Title 10* en *Title 50*, zie: A.E. Wall, *Demystifying the Title10-Title50 Debate: Distinguishing Military Operations, Intelligence Activities & Covert Action* (2011), <https://www.soc.mil/528th/PDFs/Title10Title50.pdf>.
- 6 Max Smeets, 'Cyber Command's Strategy Risks Friction with Allies', in: *Lawfare* (28 mei 2019). Zie: <https://www.lawfareblog.com/cyber-commands-strategy-risks-friction-allies>.



FOTO US ARMY CYBER COMMAND

Volgens Commandant CYBERCOM generaal Paul Nakasone geloven Amerika's vijanden niet dat er consequenties vasthangen aan onverantwoordelijk gedrag

- 7 Deterrence theory draait kortgezegd om het afschrikken van een tegenstander om iets te doen. Er zijn meerdere theoretische stromingen binnen het brede deterrence-gedachtegoed. Voor dit artikel gaat het te ver om deze alle te benoemen en uit te werken, maar de belangrijkste elementen ervan die nodig zijn voor het uiteenzetten van persistent engagement komen verderop aan bod.
- 8 *Defending forward* bestaat uit drie pijlers: positioneren, waarschuwen en beïnvloeden. CYBERCOM's strategie van persistent engagement bevat al deze pijlers. Het Pentagon omschrijft *defending forward* als: 'to disrupt or halt malicious cyber activity at its source, including activity that falls below the level of armed conflict (...) to halt or degrade cyberspace operations targeting the Department (...) by leveraging our focus outward to stop threats before they reach their targets (...) to intercept and halt cyber threats and by strengthening the cybersecurity of systems and networks that support DoD missions'. (U.S. Department of Defense, *Cyber Strategy* (Washington, D.C., september 2018) 1,2 en 4; zie: https://media.defense.gov/2018/Sep/18/2002041658/-1/-1/1/CYBER_STRATEGY_SUMMARY_FINAL.PDF).
- 9 Jason Healey, 'The implications of persistent (and permanent) engagement in cyberspace', in: *Journal of Cybersecurity* (Vol. 5, No 1., 2019) 5.
- 10 Greg Myre, 'Persistent Engagement': The Phrase Driving A More Assertive U.S. Spy Agency' (Washington, D.C., *NPR*, 26 augustus 2019). Zie: <https://www.npr.org/2019/08/26/747248636/persistent-engagement-the-phrase-driving-a-more-assertive-u-s-spy-agency?t=1581927765642>.

noodzakelijk kwaad om tegenstanders voldoende af te schrikken en baseert zich hierbij op argumenten uit de *deterrence theory*.⁷

Een nieuwe koers voor cyber deterrence?

Persistent engagement is beleidsmatig een vervolg op de *active defense*-doctrine en de in 2018 door het Amerikaanse ministerie van Defensie geïntroduceerde term *defending forward*.⁸ De VS zelf ziet persistent engagement niet als offensief gedrag, maar als defensief in de zin van 'kicking the knife out of the hand of the attacker'.⁹ Critici zien het minder onschuldig en omschrijven het als het meedogenloos volgen van tegenstanders en het steeds intensiever ondernemen van offensieve tegenmaatregelen.¹⁰ Het doel van

persistent engagement is om zichzelf buiten de Amerikaanse netwerken te verdedigen door daar effecten te behalen (de zogeheten D5: *deceive*, *disrupt*, *deny*, *degrade* en *destroy*).¹¹ Daarmee kan een aanval in de voorbereidingsfase worden gestopt of de eigen verdediging worden voorbereid en uitgebreid. Tevens is het mogelijk door middel van offensieve cyberoperaties de zwakheden van de tegenstander uit te buiten voordat een aanval plaatsvindt, bijvoorbeeld door misleiding. Hierdoor hoopt de VS toekomstige aanvallers te snel af te zijn, af te schrikken, en/of te verslaan.¹²

Voorheen volgde de Amerikaanse afschrikingsstrategie de logica van een escalatieladder waarbij verschillende vormen van deterrence elkaar opvolgen.¹³ Deze ladder begint met *entanglement* (verwikkeling): de mate waarin de aanvaller mogelijk in de eigen vingers snijdt door onderlinge afhankelijkheden. Daarna volgt de realisatie van *normen*: de mate waarin diplomatieke overeenkomsten tussen staten, vooral binnen de Verenigde Naties, verantwoordelijk gedrag stimuleren. Vervolgens komt *denial* (ontzegging): de mate waarin de *resilience* (weerbaarheid of veerkracht)¹⁴ of *cybersecurity* de aanvaller afschrikt omdat de beoogde effecten van een aanval tenietgedaan worden. Tot slot volgt *punishment* (afstraffing): de mate waarin potentiële tegenmaatregelen de aanvaller afschrikken.¹⁵ Punishment omvatte voorheen vooral publieke attributie, het vervolgen van hackers en het opleggen van sancties. Dit valt onder de noemer *cross-domain deterrence*,¹⁶ het reageren met machtsmiddelen uit andere domeinen dan waar de dreiging zich heeft geuit. CYBERCOM argumenteert dat punishment niet voldoende was om de vijand effectief af te schrikken. Dit zou mede veroorzaakt zijn door de 'passieve' houding van de VS en het gebrek van geloofwaardigheid van Amerikaanse tegenmaatregelen in cyberspace. Volgens Commandant CYBERCOM generaal Paul Nakasone geloven Amerika's vijanden¹⁷ niet dat er consequenties vasthangen aan onverantwoordelijk gedrag.¹⁸ Met andere woorden: de geloofwaardigheid van de Amerikaanse tegenmaatregelen is in het geding. Een pro-actieve opstelling in cyberspace in de vorm van persistent engage-

ment moet hier een einde aan maken. De Amerikanen willen laten zien dat ze *fire with fire* kunnen bestrijden. Zoals een defensieambtenaar het verwoordde: 'The calculus for us here was that you're just pushing back in the same way that the adversary has for years. It's not escalatory. In fact, we're finally in the game.'¹⁹

De beoogde positieve effecten van persistent engagement

Voorstanders van persistent engagement hopen dat het tot geloofwaardigere afschrikking en/of ontwikkeling van normen leidt en daarmee tot meer stabiliteit in cyberspace.

- 11 John Reed, 'The five deadly Ds of the Air Force's cyber arsenal', in: *Foreign Policy* (12 april 2013). Zie: <https://foreignpolicy.com/2013/04/12/the-five-deadly-ds-of-the-air-forces-cyber-arsenal/>.
- 12 Tim Sweijs en Danny Pronk, *Strategic Monitor 2019-2020. The Writing on the Wall* (Den Haag, HCSS, 2020) 24.; Healey, 'The implications of persistent (and permanent) engagement in cyberspace', 1.
- 13 Joseph Nye beschrijft deze vier vormen van deterrence niet per se als een verticale escalatieladder, maar als vier horizontale begrippen die samen tot deterrence leiden.
- 14 Resilience is een term waarmee de veerkracht van een object wordt geduid. Bijvoorbeeld: een maatschappij met een hoge resilience veert na een aanval makkelijk terug naar haar oude staat.
- 15 Joseph Nye, 'Deterrence and Dissuasion in Cyberspace', in: *International Security* (Vol. 41, No. 3, Winter 2016/2017) 44-71.
- 16 Cross-domain betekent het uitoefenen van invloed via verschillende domeinen van macht. Die domeinen worden vaak aangeduid met het acroniem DIMIFEL: Diplomacy, Informational, Military, Intelligence, Financial, Economic en Law enforcement. Deze term dient niet verward te worden met Multi-Domain Operations (MDO), waarbij het gaat om de militaire domeinen van de landmacht, luchtmacht, marine, cyber en space.
- 17 Het cyberbeleidsdocument van het Amerikaanse ministerie van Defensie is vrij duidelijk over wie de Amerikaanse vijanden zijn in het cyberdomein: het gaat hier vooral om China, Rusland, Iran en Noord-Korea. Zie: *Cyber Strategy*, 1. Van China en Rusland wordt specifiek de dreiging benoemd: China is berucht vanwege het continu 'roven' van kwetsbare informatie van het Amerikaanse leger en Amerikaanse private partijen die van belang zijn voor de Amerikaanse economie. Rusland houdt zich in de ogen van de Amerikanen vooral bezig met cyberoperaties om de Amerikaanse opinie te beïnvloeden.
- 18 US CYBERCOMMAND, *Achieve and Maintain Cyberspace Superiority*, 2. Of dit daadwerkelijk het geval is, is voor een buitenstaander natuurlijk lastig te beoordelen.
- 19 Nakashima, 'U.S. Cyber Command operation disrupted Internet access of Russian troll factory on day of 2018 midterms'. Het is interessant dat de Amerikanen hun houding binnen het cyberdomein in de afgelopen jaren classificeren als 'passief'. Dit valt ter discussie te stellen, zie bijvoorbeeld Alexander Klimburg, 'Mixed Signals: A Flawed Approach to Cyber Deterrence', in: *Survival* (Vol 62., No. 1, 2020) 107-130. Allereerst heeft de VS een lange geschiedenis van offensieve cyber- en inlichtingenoperaties, wat diverse recente lekken bevestigen. Daarnaast heeft de VS dure defensieve programma's die ook voor offensieve doeleinden gebruikt kunnen worden, zoals het *Comprehensive National Cybersecurity Initiative* met een begroting van 40 miljard dollar. Tot slot zijn er de voorbeelden van Amerikaanse cyberoperaties zoals Stuxnet en Flame.

Allereerst volgen velen de gedachtegang van *deterrence theory*. Uitgangspunt is dat persistent engagement een aanvulling is op de bestaande tegenmaatregelen en zal leiden tot het verder verhogen van de kosten van een aanval en daarmee een nieuw en effectiever niveau van afschrikking realiseert.²⁰ Klassieke *deterrence theory* richt zich op de kosten-batenafweging van een tegenstander en berust op twee elementen: er moet een geloofwaardige te verwachten tegenreactie zijn en een *denial*²¹ van de voordelen van een aanval.²² Hierdoor wordt de kosten-batenafweging negatief beïnvloed. Joseph Nye omschrijft het als: ‘Deterrence means dissuading someone from doing something by making them believe that the costs to them will exceed their expected benefit.’²³ Volgens Nakasone is het hier dus misgegaan: tegenstanders geloofden niet (meer) dat de kosten van een cyberaanval de voordelen zouden overstijgen. Persistent engagement moet dit corrigeren en meer handelingsperspectief bieden om aanvullende effecten te behalen zoals het vertragen, blokkeren of verstoren van een vijand.

Vanuit de *persistent engagement stability theory*²⁴ verwacht men een stabiliserend effect door middel van normen. Volgens deze theorie zal aanhoudende interactie (geplande aanval, geplande tegenreactie, nieuwe aanval) leiden tot het ontwaren van rode lijnen. Het continue aftasten realiseert een nieuwe gedragscode – dit accepteren staten wel van elkaar zonder escalatie, maar dat niet – waarbij de inzet van daadwerkelijk fysiek geweld gezien wordt als escalatie. Informatie uit de aanhoudende interactie zal volgens de theorie gebruikt worden om de verdediging te verbeteren en nieuwe cyberaanvallen af te schrikken, waarop tegenstanders hun acties naar beneden zullen schroeven. Dit alles zal volgens de optimisten leiden tot een meer stabiele cyberomgeving en een gecontinueerde superioriteit van de VS.²⁵

Een dergelijk proces staat bekend als *agreed competition of agreed battle*.²⁶ Het achterliggende idee is dat er, in een escalatiesituatie waarin beide zijden toch expliciet of impliciet beperkingen accepteren, een stilzwijgende onderhandeling is (*tacit bargaining*). Deze overeenkomst hoeft niet voor beide partijen volledig duidelijk te zijn, of te berusten op een breed gedeeld begrip. Er hoeft ook geen *quid pro quo* te zijn. Men accepteert stilzwijgend rode lijnen omdat ‘advantage can be gained through competitive interactions, rather than through the pursuit of escalation dominance.’²⁷ Dat voordeel bestaat uit het voorkomen van gewapend conflict, gebaseerd op de aanname dat gewapend conflict niemand voordeel oplevert. Cybermiddelen hebben juist hun strategische nut in het voorkomen hiervan. Als cyberoperaties dan wel leiden tot openlijk gewapend conflict, dan schieten cybermiddelen hun eigenlijke strategische nut voorbij.²⁸

Men zou hierin de ontwikkeling van een norm kunnen zien, wat het gedrag van de spelers vormgeeft. Dit veronderstelt wel een hoge mate van consistente en eenduidige communicatie tussen de spelers, die er momenteel in het cyberdomein niet lijken te zijn. Critici wijzen daarom op het risico van ongewenste en ongecontroleerde escalatie en de mogelijk negatieve effecten van persistent engagement.

20 Healey, ‘The implications of persistent (and permanent) engagement in cyberspace’, 6.

21 Denial is een doctrinaire term die zich moeilijk naar het Nederlands laat vertalen. Het begrip kan omschreven worden als: zoveel macht uitoefenen dat je de ander de mogelijkheid ontzegt voordeel te halen uit zijn (door jouw ongewenste) handeling.

22 Joseph Nye, ‘Deterrence and Dissuasion in Cyberspace’, 54.

23 Ibid., 45.

24 Healey, ‘The implications of persistent (and permanent) engagement in cyberspace’, 5.

25 Ibid.

26 Michael Fischerkeller en Richard Harknett maken onderscheid tussen interactiedynamieken en escalatiedynamieken. Escalatiedynamieken zouden meer van toepassing zijn op potentieel en episodisch gevaar en daarmee niet op de voortdurende interactie die we zien in het cyberdomein. Zie: Michael Fischerkeller en Richard Harknett, ‘Persistent Engagement, Agreed Competition, and Cyberspace Interaction Dynamics and Escalation’, in: *The Cyber Defense Review* (december 2019) 267-287.

27 Ibid., 268; Tijdens de Koude Oorlog was met de nucleaire afschrikking *escalation dominance* duidelijk het (eind)doel om voordeel te kunnen behalen. Voor cyber geldt dat niet.

28 Fischerkeller en Harknett, ‘Persistent Engagement, Agreed Competition, and Cyberspace Interaction Dynamics and Escalation’, 274-275.

De mogelijke negatieve effecten van persistent engagement

Tegenstanders van persistent engagement vrezen juist voor escalatie door een aantal factoren:

- de relatief slechte nationale cybersecurity van de VS
- de risico's op misinterpretatie door gebrek aan communicatie
- de risico's op misinterpretatie door overcommunicatie
- een evenwicht van cyberaanvallen dat hoger ligt dan nu
- normondermijning
- de onzekerheid die spill-over naar andere domeinen met zich meebrengt

Allereerst is er de slechte staat van de Amerikaanse nationale cybersecurity.²⁹ Er is een lage

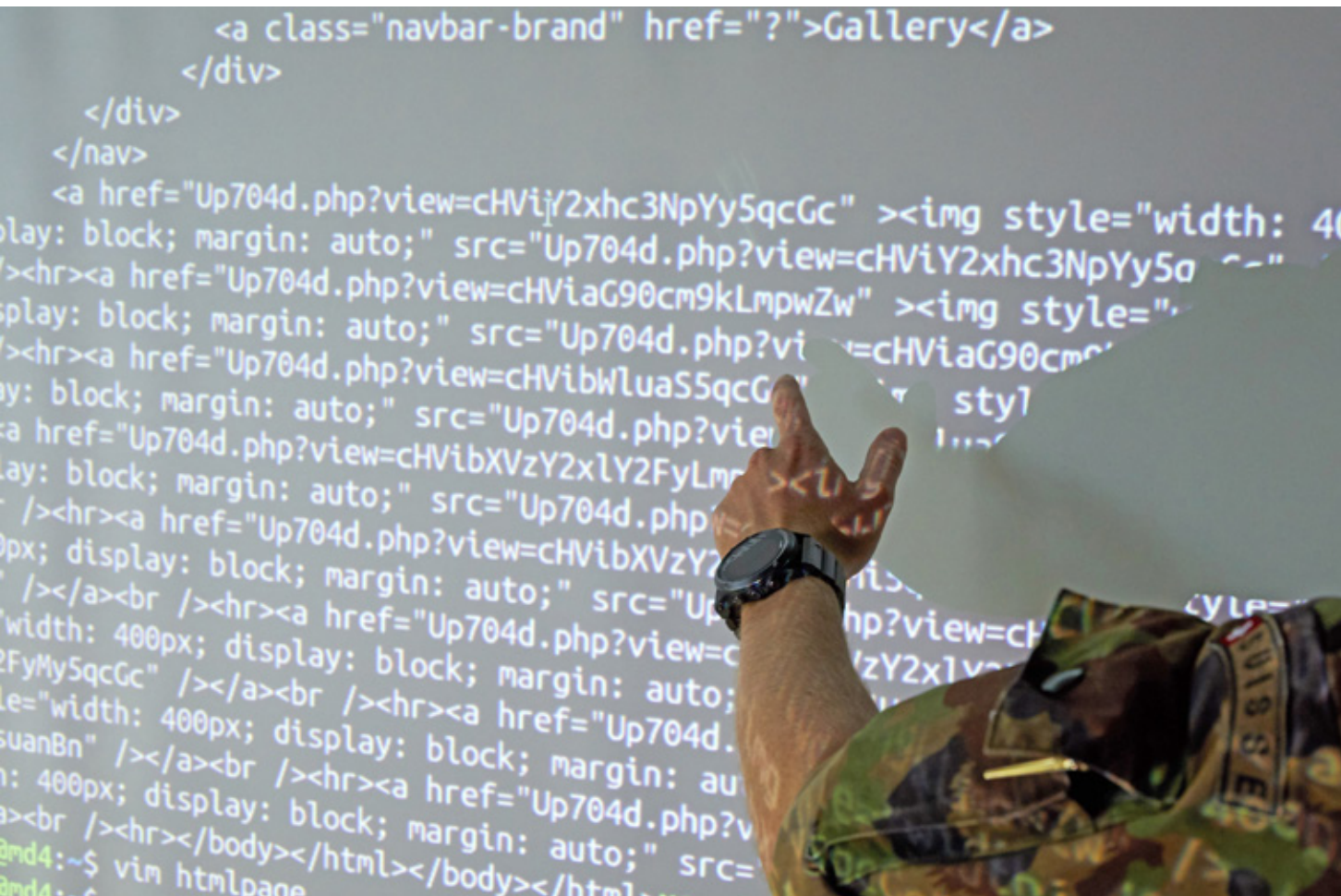
mate van weerbaarheid en er vloeien moeilijkheden voort uit het grote raakoppervlak van de VS: terwijl er binnen Nederland met honderden providers van kritieke infrastructuur gecoördineerd moet worden, moet er binnen de VS met tienduizenden worden samengewerkt.³⁰ Dit maakt samenwerking op het gebied van cybersecurity lastig. Vandaar waarschijnlijk de vlucht naar voren met de persistent engagement-strategie. Deze moeizame verdediging wordt een nog groter risico in een omgeving van constante competitie en aanval. Zoals hiervoor geschetst heeft persistent engagement een grote kans bij

29 Zie bijvoorbeeld de evaluaties van het U.S. Government Accountability Office over de cyber resilience van de Amerikaanse federale overheid en van het ministerie van Defensie (U.S. Government Accountability Office, 'Cybersecurity: DOD Needs to take Decisive Actions to improve Cyber Hygiene' (Washington, D.C., 13 april 2020). Zie: <https://www.gao.gov/products/GAO-20-241>); zie ook Klimburg, 'Mixed Signals', 107-130.

30 Klimburg, 'Mixed Signals', 118.

De persistent engagement stability theory richt zich op het creëren van nieuwe normen door een voortdurend aftasten

FOTO MEDIATHEK VBS, JONAS KAMBLI



te dragen aan de ontwikkeling van een omgeving van constante interactie en competitie, met potentieel juist méér aanvallen voor de VS. Daarnaast zal een wapenwedloop op het gebied van cybercapaciteiten zich niet alleen zal beperken tot de landen waarvoor de nieuwe doctrine is bedoeld (Rusland, China, Iran en Noord Korea), maar ook andere landen in beweging brengen. Die kunnen met relatief eenvoudige offensieve capaciteiten nog steeds veel schade veroorzaken in de VS indien er sprake is van ondermaatse cybersecurity en weerbaarheid.

Bij persistent engagement is er een groter risico op misinterpretatie van de doelstelling van een Amerikaanse actie. Voor een effectieve toepassing van deterrence is het belangrijk te beseffen dat de kosten-batenafweging die de aanvaller maakt gebaseerd is op inschattingen. Die inschattingen berusten onder meer op percepties: interpretaties van de werkelijkheid.³¹ Voor goed functionerende afschrikking moet de perceptie van kosten en baten helder zijn bij zowel de aanvallende als de verdedigende partij.³² In het cyberdomein zijn een spionageactiviteit en de voorbereiding voor een aanval echter moeilijk van elkaar te onderscheiden. Intenties en percepties zijn nog minder eenvoudig te achterhalen dan in het conventionele militaire landschap. Chinese actoren die nu in een netwerk meekijken worden toch anders ervaren dan de Russen die via satellieten meekeken ten tijde van de wapenwedloop in de Koude Oorlog. Het onderscheid tussen dreigen en daadwerkelijk kwaad willen was toen duidelijker, net als de capaciteiten en de intenties, dan nu in het cyberdomein het geval is. Hierdoor is het risico op misinterpretatie en

escalatie nu groter. Dit heet ook wel een *signaling*-probleem: de signalen die worden afgegeven met acties in het cyberdomein zijn niet duidelijk genoeg en voor meerdere interpretaties vatbaar.³³ Deze negatieve feedbackdynamieken leggen een zwakte van de persistent engagement stability theory bloot. Er wordt enkel via inlichtingen of militaire signalen gecommuniceerd en men negeert de middelen die voorheen door de VS werden gebruikt, zoals de vervolgingen door het ministerie van Justitie, sancties door het ministerie van Financiën, demarches, bilaterale gesprekken en normontwikkeling door het ministerie van Buitenlandse Zaken en uitspraken van de president of door hem gesloten overeenkomsten. Het alsnog interdepartementaal synchroniseren van deze signalen zal een gespannen en moeizaam proces zijn, wat leidt tot gemengde signalen en verwarde tegenstanders. Tevens is er geen neutrale zone om gedrag toe te lichten en afspraken te maken over de spelregels. Vertrouwenwekkende maatregelen die interstatelijke transparantie en crisiscommunicatie bevorderen lijken volgens critici onontbeerlijk om escalatie door persistent engagement te voorkomen.

Een derde punt waar tegenstanders op wijzen is het verschil tussen het belang van transparantie en het risico van overcommunicatie. Geloofwaardigheid binnen deterrence hangt af van transparantie over de middelen. Een vijand laat zich namelijk moeilijk afschrikken met geheime wapens. Transparantie is ook een noodzakelijke eerste stap voor wapenbeheersing: het zal leiden tot een discussie over de strategische oorlogvoeringcapaciteiten, meer openheid over de middelen, effecten en intenties om misverstanden te voorkomen en helpen bij het vaststellen van normen en andere vertrouwenwekkende maatregelen voor verantwoordelijk statelijk gedrag en communicatie. Dit zijn de pilaren die leiden tot stabiliteit. Maar met persistent engagement gaat CYBERCOM verder. Het commando communiceert niet alleen openlijk over haar capaciteiten, maar ook over haar activiteiten, zoals die tegen het Internet Research Agency. Het gesprek op het niveau van strategische oorlogvoeringscapaciteiten wordt hierdoor plotseling overschreeuwd door een

31 Andere elementen die een rol spelen zijn normen, doctrine, TTP's en de bereidheid om terug te slaan (Alexander Klimburg en Louk Faesen, 'A Balance of Power in Cyberspace' in: *European Cybersecurity Journal* (2018) 5.

32 Over de rol die perceptie speelt kan men het boek *Perception and Misperception in International Politics* uit 1976 van Robert Jervis raadplegen. Hij geeft ook specifieke voorbeelden in zijn artikel 'Deterrence and Perception', in: *International Security* (Vol. 7, No. 3, 1982/1983) 3-30.

33 Herbert Lin, 'Escalation Dynamics and Conflict Termination in Cyberspace', in: *Strategic Studies Quarterly*, (Fall 2012) 46-70; Healey, 2019; Jason Healey en S. Caudill, 'Success of Persistent Engagement in Cyberspace' in: *Strategic Studies Quarterly* (Spring 2020) 9-15.



Een zwakte van de persistent engagement stability theory is dat enkel via inlichtingen of militaire signalen gecommuniceerd wordt

FOTO US ARMY CYBER COMMAND, STEVEN STOVER

publieke discussie over cyberaanvallen die in vredetijd worden uitgevoerd. Volgens sommigen zal dit een averechts effect hebben. Het onthullen van details over geheime aanvallen gericht op tegenstanders bevordert volgens Alexander Klimburg normen van agressie in vredetijd en – in het geval van de operatie tegen de Russische trollenfabriek – het beschouwen van het verspreiden van informatie als een kinetische aanval. Ook onderstreept dit volgens Alexander Klimburg het gebrek aan onderlinge communicatie op strategisch niveau: 'Unfortunately, the signaling mandated by persistent engagement has extended to over-communication in public – itself an example of weaponised information that [firstly] diminishes the benefits of the defend-forward strategy, [secondly] lends legitimacy to information-warfare operations as a form of conflict and [thirdly] simultaneously encourages an already accelerating cyber arms race.'³⁴

Een volgend bezwaar tegen persistent engagement is dat stilzwijgende onderhandelingen

(tacit bargaining) niet automatisch hoeven te leiden tot een evenwicht met een laag niveau van cyberaanvallen (het idee achter de persistent engagement stability theory). Het evenwicht kan ook uitkomen op een redelijk hoog aantal cyberaanvallen.³⁵ Dit is het risico van positieve feedback. Als de (preventieve) tegenmaatregelen potentiële tegenstanders niet afschrikken maar juist ergeren, zullen ze harder terugslaan. De competitie in het cyberdomein zal dan juist intensiveren.³⁶ Daarbij is het ook niet geheel duidelijk waarom een tegenstander zich zou laten inperken op een manier die in het voordeel is van de VS.

34 Klimburg, 'Mixed Signals', 109.

35 Fischerkeller en Harknett, 'Persistent Engagement, Agreed Competition, and Cyberspace Interaction Dynamics and Escalation', 276.

36 Healey, 'The implications of persistent (and permanent) engagement in cyberspace', 1-15. Healey maakt onderscheid tussen verschillende feedbackloops binnen de persistent engagement stability theory: on-net; off-net; en risico's voor het bredere systeem (blz. 7).

Tegenstanders wijzen er ook op dat de VS door de praktijk van persistent engagement reeds bestaande internationale normen kan ondermijnen, zoals de vrijheid van informatie.³⁷ In eerste instantie kan persistent engagement juist bijdragen aan de naleving van bestaande cybernormen: het levert duidelijk bewijs wat voor soort activiteiten een staat als onaanvaardbaar beschouwt, waardoor deze normen meer dan woorden op papier worden. Maar tegelijkertijd introduceert het ook nieuwe normen, bijvoorbeeld dat informatie niet een vrij goed is, maar iets wat als een aanval kan worden beschouwd. Zo zijn desinformatiecampagnes, zoals die van het Russische Internet Research Agency, niet geheel illegaal volgens internationaal recht. Door openlijk terug te slaan tegen de Russische trollenfabriek beschouwt de VS desinformatie wel degelijk als een aanval en behandelt het informatie op dezelfde manier als de Russen: als een potentieel wapen.³⁸ Rusland en China kunnen dan op hun beurt een soortgelijke aanval uitvoeren op westerse media – zoals CNN en de BBC – die kritisch zijn over hun regime. Daarnaast vergroot het aanmoedigen door persistent engagement van cyberconflicten het beeld dat een sterkere rol van de overheid in het cyberdomein noodzakelijk is om de orde te bewaren en dat dit ‘gevaarlijke’ domein een intergouvernamenteel model nodig heeft om het te beheren.³⁹ Dit staat in schril contrast met de

gevestigde normen en internationale rechtsorde die – mede door de VS – is gecreëerd binnen de Verenigde Naties en het *multi-stakeholder* model voor *internet governance*. Hierin is juist een grote rol weggelegd voor *civil society* en de private sector.

Tot slot stellen tegenstanders dat persistent engagement, als onderdeel van agreed competition, maximaal één domein kan omvatten om werkbaar te zijn.⁴⁰ De gedachte is dat, zodra een conflict zich uitbreidt naar andere domeinen (spill-over), de kosten- en batenafwegingen van alle spelers grondig door elkaar worden geschud. Risico’s, kosten en uitdagingen zijn dan niet langer helder, wat wel een noodzakelijke voorwaarde is voor agreed competition. De consequentie hiervan is volgens Michael Fischerkeller en Richard Harknett: ‘It would no longer be agreed competition, but conflict, and potentially war.’⁴¹ Dit is vooral relevant in relatie tot cross-domain deterrence. Het lijkt er immers op dat de VS en zijn tegenstanders ook nog steeds buiten het cyberdomein reageren, bijvoorbeeld door juridische vervolgingen en (economische) sancties.⁴² Op basis van analyse van eerdere gebeurtenissen kan in twijfel worden getrokken of de uitkomsten van cyberconflict beperkt kunnen blijven tot het eigen domein.⁴³ Indien dit niet zo is, betekent dit dat het gevaar van escalatie toeneemt.

Samenvattend positioneert CYBERCOM zich met persistent engagement als een soort special operations commando dat onder de drempel van gewapend conflict opereert en dat gekenmerkt wordt door een hoge mate van flexibiliteit, een zelfstandig optreden door speciaal daarvoor getrainde militairen en een speciaal besluitvormingsproces. Dit faciliteert de mogelijkheid voor een meer proactieve en offensieve tegenreactie ten tijde van hybride oorlogvoering, maar brengt een hoog risico van overcommunicatie, misinterpretatie en daarmee escalatie met zich mee. Door niet alleen de ontwikkeling, maar ook de inzet van offensieve cybercapaciteiten te stimuleren verandert het van continue cyberspionage naar continue cyberaanvallen. Dit zet de kwetsbaarheid van de Amerikaanse netwerken onder nog meer druk. Daarbij presenteert de VS cyberagressie als een legitiem

37 Klimburg, ‘Mixed Signals’, 120-123.

38 Faesen e.a., ‘From Blurred Lines to Red Lines: How Countermeasures and Norms Shape Hybrid Conflict’, 74.

39 Klimburg, ‘Mixed Signals’, 107-130.

40 Fischerkeller en Harknett, ‘Persistent Engagement, Agreed Competition, and Cyberspace Interaction Dynamics and Escalation’, 267-287.

41 Ibid., 274.

42 U.S. Department of Justice, ‘Press Release - Russian National Charged with Interfering in U.S. Political System’, 19 oktober 2018. Zie: <https://www.justice.gov/opa/pr/russian-national-charged-interfering-us-political-system>; U.S. Department of the Treasury, ‘Press Release - Treasury Targets Assets of Russian Financier who Attempted to Influence 2018 U.S. Elections’, 30 september 2019. Zie: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm787>.

43 Cyberexperts Brandon Valeriano en Benjamin Jensen concluderen, gebaseerd op een grote historische dataset van cyberoperaties, dat zulke operaties op zichzelf zelden leiden tot concessies. Veel vaker is het nodig om zulke operaties te vergezellen van andere acties, zoals diplomatieke handreikingen, om tot resultaat te komen. Zie Brandon Valeriano en Benjamin Jensen, ‘The Myth of the Cyber Offense’ (15 januari 2019) <https://www.cato.org/publications/policy-analysis/myth-cyber-offense-case-restraint>.

machtsinstrument in vreedetijd. Dit zal het reeds grote grijze gebied in moderne conflictvoering, met de steeds vagere drempel tussen vreedetijd en oorlogstijd, verder vergroten en de strategische compressie in het cyberdomein versterken waardoor langetermijnbelangen uit het oog verloren kunnen worden.⁴⁴

Implicaties voor Nederland?

De ontwikkelingen rondom persistent engagement zijn nog te vers om met zekerheid de gevolgen te beschrijven voor de Nederlandse context. Zo is er onenigheid tussen het Amerikaanse ministerie van Defensie (met name CYBERCOM) en het Witte Huis over de daadwerkelijke intentie van de nieuwe strategie, wat leidt tot gemengde en soms zelfs tegenstrijdige signalen naar de buitenwereld.⁴⁵ Toch is het een poging waard te schetsen welke drie effecten van persistent engagement waarschijnlijk Nederland gaan raken en wat mogelijke antwoorden hierop kunnen zijn.

Ten eerste moet Nederland zich afvragen welke communicatie van de Amerikanen verlangd

wordt voorafgaand aan een Amerikaanse offensieve operatie en hoe. Terwijl er voorheen interdepartementaal overleg en presidentiële goedkeuring nodig was voor offensieve cyberspace-operaties, heeft CYBERCOM nu meer autoriteit en handelingsperspectief.⁴⁶ Zonder duidelijke communicatie van de Amerikaanse intenties vooraf aan een missie (wat voorheen

-
- 44 Klimburg, 'Mixed Signals', 107-130. Strategische compressie is het fenomeen dat de onderverdeling in strategisch, operationeel en tactisch niveau steeds verder verdwijnt en dat het strategische niveau zeer dicht tegen de uitvoering aan komt te zitten. Zie ook de *Joint Doctrine Publicatie 5 Commandovoering* (Den Haag, ministerie van Defensie, 2012).
- 45 US CYBERCOM ziet persistent engagement als een defensieve strategie, terwijl het Witte Huis het ziet als een offensieve strategie. Zie ook: Healey, 'Success of Persistent Engagement in Cyberspace', 11.
- 46 Op 15 Augustus 2018 heeft president Donald Trump Presidential Policy Directive 20 vervangen door het National Security Presidential Memorandum 13 (NSPM-13). Het is een vertrouwelijk document, waardoor het nog onduidelijk is hoe het nieuwe autorisatieproces voor offensieve cyberoperaties eruit ziet. Het lijkt erop dat er nu beslissingen op lager niveau worden genomen door het hoofd van CYBERCOM zonder formele interdepartementale goedkeuring van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Dat ministerie keek vooral naar de toepassing van internationaal recht en normen (Center for Security Studies, 'Trend Analysis The Evolution of US Defense Strategy in Cyberspace (1988-2019)' (Zürich, ETH, 2019). Zie: <https://css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/Cyber-Reports-2019-08-The-Evolution-of-US-defense-strategy-in-cyberspace.pdf>.

CYBERCOM presenteert zich met persistent engagement meer als een soort special operations commando, met als kenmerken flexibiliteit en zelfstandig optreden door speciaal getrainde militairen

FOTO US ARMY CYBER COMMAND





Nederland moet zich onder meer afvragen in hoeverre het persistent engagement kan steunen vanuit het perspectief van de internationale rechtsorde

FOTO MCD, PHIL NUHUIS

niet vaak gebeurde bij inlichtingenoperaties)⁴⁷ is het onwaarschijnlijk dat bondgenoten – en ook Nederland – de Amerikaanse offensieve operaties in hun netwerken zullen verwelkomen. Overigens is er zelfs met duidelijke communicatie vooraf nog de cognitieve dissonantie tussen de VS, die hun optreden tot dusver als te passief en defensief ervaren, en de Europeanen, die het Amerikaanse optreden als proactief en offensief zien. Europese bondgenoten, waaronder Nederland, zullen deze cyberoperaties waarschijnlijk

beschouwen als escalerend, indringend en onwenselijk. Dit wordt gevoed door een gebrek aan vertrouwen in de legitimiteit van Amerikaanse extraterritoriaal offensief optreden, ook al is de uitkomst soms in het voordeel van de Europese bondgenoten.

Daarnaast zal wellicht deconflicteerend nodig zijn: Amerikaanse offensieve operaties kunnen zich richten op hetzelfde doelwit als die van een bondgenoot, maar voor verschillende doeleinden. Als Nederland bijvoorbeeld heimelijk inlichtingen verzamelt over een bepaald doelwit in zijn netwerk (of daarbuiten), kan deze inlichtingenoperatie abrupt gestopt worden door een Amerikaanse aanval. Persistent engagement

⁴⁷ Zie bijvoorbeeld de zaak rondom het afluisteren van de Duitse bondskanselier Angela Merkel door het National Security Agency: 'Bespioneren van 'vrienden' gaat gewoon door', in: *Trouw*, 28 oktober 2013. Zie: <https://www.trouw.nl/nieuws/bespioneren-van-vrienden-gaat-gewoon-door~b91cb351/>.

heeft daarom implicaties voor Nederlandse inlichtingenoperaties binnen en buiten Nederlandse netwerken. Communicatie is dus van belang. Een optie hiervoor is volgens Max Smeets het opstellen van memoranda van overeenstemming voor offensieve cyberoperaties die worden uitgevoerd in de netwerken en systemen van bondgenoten.⁴⁸ Nederland moet zich afvragen of het een dergelijke constructie zou willen en waar deze aan zou moeten voldoen, ook in het kader van mogelijke eigen cyberoperaties.

Nederland moet zich ten tweede buigen over de vraag in hoeverre het de Amerikanen wil steunen in hun keuze voor persistent engagement vanuit het perspectief van de internationale rechtsorde. Nederland profileert zich als een land dat hier de focus op legt en het belang ervan onderstreept, met Den Haag als internationale stad van vrede en recht. Persistent engagement kan bijdragen aan een statenpraktijk die bestaande cybernormen versterkt door gevolgen op te leggen aan overtredingen. Dit kan de naleving van bestaand internationaal recht en normen bevorderen die in lijn zijn met de Nederlandse buitenlandse belangen en inzet. Tegelijkertijd heeft de VS er met persistent engagement CYBERCOM als nieuwe norm-entrepreneur bij. Die lijkt met statements zoals 'We voeren een oorlog waar geen internationale normen bestaan' juist afbreuk te doen aan het internationale recht.⁴⁹ Deze mogelijke gevolgen moeten worden meegenomen in een waarden- en risicoafweging van handelingsperspectieven binnen de Nederlandse cyberstrategie. Hoe ver kan bijvoorbeeld inlichtingenondersteuning van de AIVD en MIVD aan Amerikaanse persistent engagement gaan zonder dat Nederland zijn diplomatieke positie en toewijding aan het internationaal recht in gevaar brengt? Of wordt persistent engagement wel bevorderend geacht voor de internationale rechtsorde?

Ten derde moet Nederland bepalen of en hoe het asymmetrisch deterrence-voordeel te benutten. Klimburg voorspelt dat kleine tot middelgrote landen zoals Nederland – met een offensieve cybercapaciteit behorend tot de *next 30 cyber nations* en een hogere resilience dan de VS, China

of Rusland – dankzij persistent engagement een geostrategisch belangrijkere positie zullen innemen dan eerst. Zoals Klimburg zegt: 'The next-30 cyber nations may therefore possess something which was previously unavailable to them: not just a strategic-weapons capability – a virtual strike force no less potent than a wing of bombers or ballistic missiles – but also a defensive advantage towards larger foes'.⁵⁰ Landen als Nederland hebben misschien niet dezelfde offensieve superioriteit als de VS, maar ze kunnen nog steeds effecten en straffen met gevolgen opleggen aan een potentiële agressor in het cyberdomein, zoals het tijdelijk platleggen van de kritieke infrastructuur. Tegelijkertijd verhogen ze door hun relatief betere verdediging de kosten voor een aanval van een mogelijke agressor in dit domein.⁵¹ Volgens deze redenering neemt het aantal kleine tot middelgrote landen dat vanuit een betere verdediging een grootmacht geloofwaardig en wederzijds via het cyberdomein kan bedreigen toe. Als gevolg verandert persistent engagement het algehele strategische landschap en de manier waarop deze landen in hun eigen veiligheid voorzien: in plaats van afhankelijk te zijn van grotere bondgenoten hebben vele nu hun eigen *deterrence by punishment*-capaciteit die door persistent engagement wordt aangemoedigd. Nochtans blijft het asymmetrische voordeel van kleine tot middelgrote landen grotendeels onbesproken in de meeste conventionele cyberpoweranalyses en deterrencemodellen. Vanuit het perspectief van landen zoals Nederland zal de integratie van het asymmetrische voordeel in cyber deterrence in een bredere operationele *whole-of-society deterrence*-opstelling een van de belangrijkste geopolitieke vraagstukken zijn. Gaat Nederland hier gebruik van maken? ■

48 Smeets, 'US cyber strategy of persistent engagement & defend forward', 444-453; Healey en Caudill, 'Success of Persistent Engagement in Cyberspace', 9-15.

49 Zie bijvoorbeeld uitspraken van U.S. CYBERCOMMAND op Twitter: https://twitter.com/US_CYBERCOM/status/1229926329254064134.

50 Klimburg, 'Mixed Signals', 119.

51 Zie voor een vergelijking de National Cyber Security Index: <https://ncsi.ega.ee/>. Dit is een wereldwijde index die de gereedheid van landen meet om cyberdreigingen te voorkomen en om cyberincidenten te managen. Nederland staat op plaats 10, De VS op 12, Rusland op 27 en China op 80.

Cyberspace coercion door IS

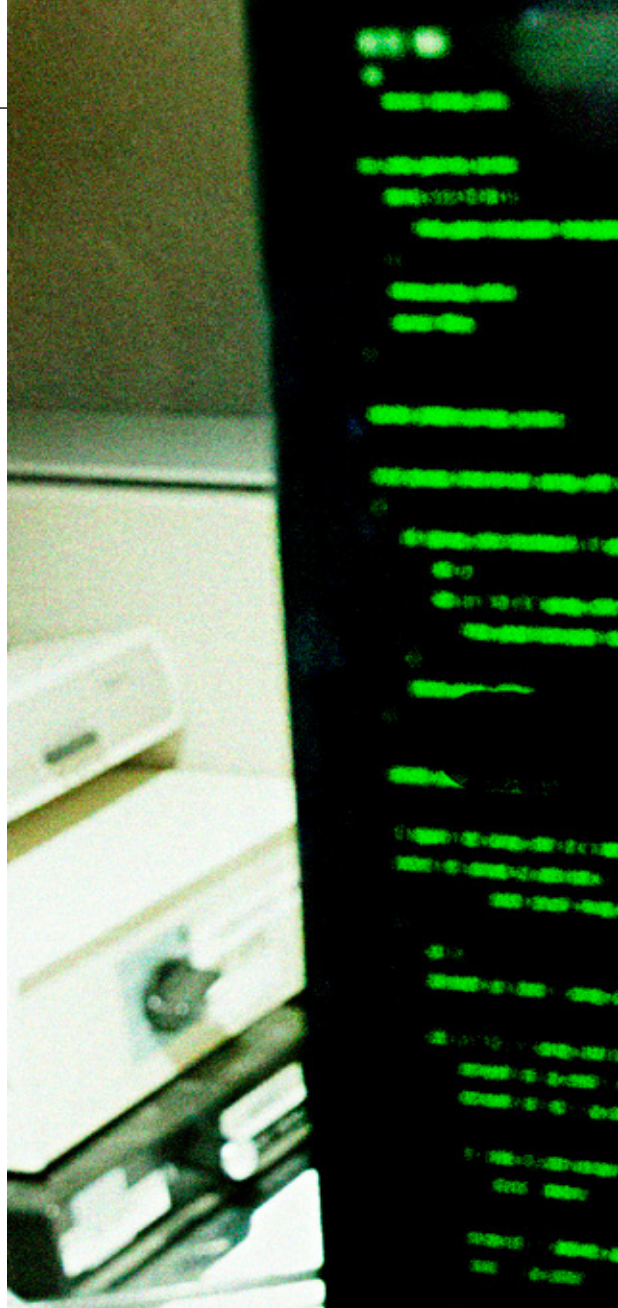
Met de komst van het Defensie Cyber Commando in 2014 betrad de Nederlandse krijgsmacht het digitale domein, assertief, maar ook met als doel bij te dragen aan de bescherming van vitale belangen tegen virtuele dreigingen. Want waar de mogelijkheden van dit digitale domein ongelimiteerd zijn, geldt dit ook voor de bedreigingen. Een nieuw domein vraagt om nieuwe oplossingen. Een krijgsmacht zoekt de oplossingen vaak in het verleden. Ook in militaire opleidingen worden beproefde strategieën, zoals coercion, toegepast op nieuwe opponenten. Dat er van het verleden kan worden geleerd is goed, maar niet alles wat is geleerd kan toegepast worden op de toekomst, zeker niet in het digitale domein. Snel innoveren is essentieel om deelname aan het toekomstige gevecht mogelijk maken. Het blijkt dat de toepassing van cyber coercion en cyberstrategie voor staten minder gemakkelijk is dan voor een niet-statelijke actor als Islamitische Staat.

*M.W. Passchier BA – tweede-luitenant**

Binnen de studierichting Krijgswetenschappen aan de Faculteit Militaire Wetenschappen van de Nederlandse Defensie Academie volgen cadetten de minor 'Info at War' over de ongrijpbare omvang van het informatiedomein. Dit is niet een eerste kennismaking, want cadetten zijn anno 2020 van een generatie waar de grenzen tussen online en offline nagenoeg afwezig zijn. Deze grens blijft vervagen, elke generatie steeds iets meer. Grootouders leren whatsappen, ouders hebben sinds kort Instagram of Facebook en jongere broertjes of zusjes zitten op de nieuwste sociale media-applicaties waar generaties boven hen niets van snappen. De samenleving wordt steeds afhankelijker van het digitale domein en met een tempo dat amper

bij te houden is. Hoe sneller een actor, ongeacht zijn intentie, weet te manoeuvreren binnen dit digitale domein, hoe meer hij mee krijgt wat er allemaal speelt, wat van belang is en wat er kan in dit domein. Snel innoveren is essentieel om deelname aan het toekomstige gevecht mogelijk te maken. Staten zijn echter actoren die allesbehalve snel kunnen handelen, zeker in vergelijking met niet-statelijke actoren (NSA's). Een kleinere organisatiestructuur, andere rationaliteit en verschil in *checks and balances* laten *insurgents*, *guerrilla's* en terroristen niet per se beter, maar wel gemakkelijker en sneller innoveren dan staten. Toen de Nederlandse krijgsmacht op 25 september 2014 het Defensie Cyber Commando¹ oprichtte had al-Qaida al

FOTO US AIR FORCE, GRIFFIN SWARTZELL





ruim 14 jaar eigen websites,² was de cyber-jihad al een decennium lang een van de principes van jihad en had het Twitteraccount van het Cyber Caliphate, eigendom van Islamitische Staat (IS), bijna 110.000 volgers.³

Cyberstrategieën worden gevormd om digitale dreiging tegen te gaan. Strategieën die vroeger werkten worden in een nieuw, digitaal jasje gehesen om vervolgens toe te kunnen passen als cyberstrategie. Dit klinkt vrij simpel, maar is in de praktijk nog niet zo eenvoudig, blijkt uit de onderzoeksresultaten van Nance en Sampson naar de theorie van cyberspace coercion (cyber coercion).⁴ Het lukt staten nog niet coercion succesvol toe te passen binnen het digitale

Strategieën die vroeger werkten worden in een nieuw, digitaal jasje gehesen, maar het is nog niet zo eenvoudig om ze dan ook toe te passen als cyberstrategie

* Tweede-luitenant Mark Passchier volgt de Vaktechnische Opleiding Infanterie. Dit artikel is een bewerking van zijn gelijknamige bachelorscriptie aan de Nederlandse Defensie Academie.

1 Hans Folmer, 'Het Defensie Cyber Commando, een nieuwe operationele capaciteit', in: *Nationale veiligheid en crisisbeheersing*, No. 5 (2014) 36-37.

2 Abdel Bari Atwan, *Islamic State. The Digital Caliphate* (Oakland, University of California Press, 2015) 16-17.

3 Ibid, 27.

4 Malcom Nance en Chris Sampson, *Hacking ISIS. How to Destroy the Cyber Jihad* (New York, Skyhorse Publishing, 2017).

domein, maar zoals aangegeven zijn NSA's belangrijke innoverende actoren voor deze cybertheorie. Dit artikel komt voort uit het gelijknamige bacheloreindwerkstuk waarin onderzoek is gedaan naar cyber coercion en de cyberstrategie van IS om overeenkomsten en verschillen te onderkennen met cyber coercion door staten. Eerst wordt er ingegaan op de cyberspace coercion-theorie en vervolgens worden de activiteiten van IS in het virtuele domein behandeld. Tot slot worden verbanden gelegd tussen de strategie van IS en de toepassing van coercion in het digitale domein. De centrale vraag hierbij is: in hoeverre kan de cyber coercion-theorie toegepast worden op het online-beleid van het virtuele kalifaat van IS?

Cyberspace coercion door staten

Coercion is het concept waarbij een actor een andere actor probeert te dwingen tot onvrijwillige gedragingen of beslissingen. De reikwijdte en de omvang van het concept coercion zijn onderwerp van een permanent academisch discours.⁵ Bryman en Waxman beschrijven coercion bijvoorbeeld niet als iets destructiefs, maar als gelimiteerd geweld dat gebruikt kan worden om dreigen met meer geweld geloofwaardiger te doen lijken.⁶ Dit is in strijd met de zienswijze van Thomas Schelling, een specialist op het gebied van nucleaire strategie die juist aangeeft dat bruut geweld iets anders is dan coercion. Kracht om schade toe te brengen zal ingehouden moeten worden om zo de dreiging van het toebrengen van schade (of meer schade)

effect te laten hebben op beslissingen van actoren.⁷ Hoe geweld wel of niet toegepast moet worden blijft een discussiepunt binnen de coercion-theorie. Wel is zeker dat de rationaliteit van een actor invloed heeft op het succes van afschrikking en dat staten de actoren zijn die coercion succesvol kunnen gebruiken als strategisch middel.⁸

De rationaliteit van actoren binnen de coercion-theorie heeft invloed op de vier externe kernprincipes van coercion. Klassieke coercion wordt normaliter door statelijke actoren toegepast op andere staten, binnen rationele kaders. De vraag is echter of NSA's en terroristische organisaties (met Arabische/Oosterse origine) eenzelfde rationaliteit aanhangen als een (Westerse) staat. Hiermee wordt niet gesteld dat staten rationeel zijn – rationaliteit hang immers van veel factoren af – maar NSA's zijn geen soevereine staten die zich om het behoud van deze status aan internationale wetten en regels hoeven te houden. Het ontbreken van soevereiniteit geeft dit soort NSA's per definitie een andere rationaliteit dan een staat, met als gevolg dat hun besluitvorming ook anders zal zijn dan die van statelijke actoren. Er is een viertal externe kernprincipes te onderscheiden binnen klassieke (niet-cyber) coercion: de kosten en baten, geloofwaardigheid, communicatie en reassurance (zekerstelling).⁹ De kernprincipes van het dreigen met geweld als middel zijn daarom van belang bij het toepassen en toetsen van de coercion-theorie op cyber en IS. Deze kernprincipes dienen hier als de primaire handvatten voor het toetsen van de theorie aan de casus, wetende dat rationaliteit en de toepassing van geweld eveneens van invloed zijn op de klassieke- en cyber-coercion. Borghard en Lonergan hebben elk van de vier coercion-kernprincipes vertaald naar het virtuele domein. Hier wordt ook de vraag gesteld of het voor staten mogelijk is coercion via cyberpower toe te passen op vijanden.¹⁰ Wat al snel duidelijk wordt is dat het virtuele domein ongeschikt is voor elk van de klassieke coercion-kernprincipes.

Kosten- en batenanalyse

Als er verkeerd wordt ingeschat wat een doelwit-actor als waardevol beschouwt kan coercion falen, zowel binnen als buiten het cyberdomein.

5 Ahmad Maryudi, *The Contesting Aspirations in the Forests. Actors, Interests and Power in Community Forestry in Java, Indonesia* (Göttingen, Universitätsverlag Göttingen, 2011) 11.

6 Ibid, 11.

7 Thomas C. Schelling, *Arms and Influence* (New Haven, Yale University Press, 2008) 3.

8 Emilio Iasiello, 'Is Cyber Deterrence an Illusory Course of Action?', in: *Journal of Strategic Security* 7, No. 1 (2013) 64.

9 De Nederlandse vertaling van het kernprincipe *reassurance* is geruststelling maar dekt, anders dan de andere drie begrippen, onvoldoende de lading. Het draait er bij dit kernbegrip om dat als de gestelde eisen worden nageleefd er zekerheid heerst dat de actie waarmee gedreigd wordt daadwerkelijk niet tot uiting komt. 'Zekerstelling' of 'overtuigingskracht' dekken dit begrip al beter. In dit artikel wordt 'zekerstelling' gebruikt.

10 Erica Borghard en Shawn Lonergan, 'The logic of Coercion in Cyberspace', in: *Security Studies* Vol. 26, No. 3 (mei 2017) 452-453.

Het primaire effect van een cyberaanval (een systeem plat leggen) lijkt een snelle, goedkope operatie met minimale gevolgen.¹¹ Als een *coercer* niet specifiek genoeg dreigt of een verkeerde afweging maakt aan welke systemen (en indirecte neveneffecten) het doelwit veel waarde hecht, is het dreigement weinig tot niets waard. Optimaal is wanneer actoren dreigen specifieke systemen plat te leggen (militaire of kritieke infrastructuur). Zo kan het secundaire effect wel grote gevolgen hebben voor de samenleving van een doelwitstaat en daarmee de kosten-batenberekening de juiste kant opsturen. Het verschil tussen primaire en secundaire effecten van cyberaanvallen in het digitale domein maakt *targeting* lastig. Coercion buiten cyberspace kan falen bij een verkeerde inschatting wat als waardevol wordt gezien en wat niet.¹² Dit geldt ook voor cyber coercion.

Geloofwaardigheid in het digitale domein

De geloofwaardigheid van cyber coercion wordt beïnvloed door de anonimiteit van actoren, de betrouwbaarheid van communicatie en de kennis over de capaciteiten van actoren. Binnen de coercion-theorie is de geloofwaardigheid afhankelijk van het vermogen om de bedreigde kosten op te kunnen leggen (capaciteit) en de wil om de opgelegde straf uit te kunnen voeren als de bedreigde actor niet voldoet aan de gestelde eisen.¹³ Hierbij wordt ervanuit gegaan dat de actor rationele keuzes maakt. Een heersend probleem is dat cyber-persona totaal andere actoren kunnen zijn buiten het digitale domein dan daarbinnen. Zo kan een

¹¹ Ibid, 463.

¹² Ibid, 460.

¹³ Ibid, 464.

Als er verkeerd wordt ingeschat wat een doelwit-actor als waardevol beschouwt kan coercion falen, zowel binnen als buiten het cyberdomein

FOTO FORT GEORGE G. MEADE PUBLIC AFFAIRS OFFICE



Een online-identiteit maakt cyber-persona anoniem en daarmee onbetrouwbaar

serieus dreigement onbelangrijk lijken doordat de online-actor ongeloofwaardig is, ongeacht wie de reële actor is. Als vage dreigementen afkomstig zijn van anonieme actoren verliest de beoogde coercie aan geloofwaardigheid. Achter de cyber-persona kan een niet-rationele actor schuilen, waardoor de capaciteit en de wil van deze actor onbekend blijven. Doelwitten moeten geloven waar een dwingende actor toe in staat is, gelet op deze rationaliteit, capaciteit en de wil bepaalde acties uit te voeren.¹⁴ Een online-identiteit maakt cyber-persona anoniem en daarmee onbetrouwbaar, wat invloed heeft op de geloofwaardigheid van deze actor.

Communicatie in het digitale domein

Goede communicatie is essentieel voor het succesvol toepassen van de coercie-theorie, ook binnen het digitale domein, waarbij het overbrengen van de intentie van de coërcer de kern is.¹⁵ Dit is echter niet gemakkelijk, want com-

municatie via cyber bestaat uit een signaal dat van mensen afkomstig is en verstuurd is via machines. Hierdoor kunnen de zender, ontvanger en de aard van het signaal onbekend blijven.¹⁶ Zoals coercie buiten het digitale domein waarde hecht aan goede communicatie – miscommunicatie doet coercie immers mislukken – geldt dit ook voor cyber coercie. In het digitale domein is communicatie uitdagend omdat er geen overeenstemming is over de algemene online-gedrag norms, een gemeenschappelijke taal en het medium waar staten op diplomatiek niveau met elkaar kunnen communiceren.¹⁷ Rusland, China en de VS konden bijvoorbeeld geen overeenstemming vinden over de omvang van het digitale domein en wat tot information security of cyber security behoort.¹⁸ Daarnaast wisten de twee cybergrootmachten, China en de VS, bij een vergadering van hun gezamenlijke werkgroep over cyber security, niet tot een consensus te komen over een gemeenschappelijke taal.¹⁹ Daar komt nog bij dat de individuen die op statelijk niveau beslissingen nemen, basiskennis van het digitale domein missen. Borghard en Lonergan noemen dit een intellectuele tekortkoming die laat zien dat *high-level decision makers* (invloedrijke politici) niet voldoende voorbereid zijn om met een cybercrisis om te kunnen gaan.²⁰ Het is daarom ook moeilijk voor te stellen dat dezelfde politieke beslissingsverantwoordelijken de digitale capaciteiten van staten optimaal toepassen. De complexe digitale communicatie heeft niet de essentiële gemeenschap in taal en communicatiemedium, wat leidt tot onduidelijkheid en zo ook het mislukken van cyber-coercie.

Zekerstelling en cyber

De aard van de gestelde dreiging en *command and control* van de coërcer hierover bepalen de mate van zekerstelling binnen het digitale domein. Volgens Borghard en Lonergan is het lastigste van cyber coercie het verzekeren dat de genoemde consequenties verdwijnen als de doelwitstaat capituleert voor de gestelde eisen van de coërcer.²¹ Het is essentieel dat de coërcer een goede controle over de eigen capaciteiten en gestelde consequenties heeft (*command and control*) voor het creëren van zekerheid bij een doelwit.²² Dreigen met of het uitvoeren van

14 Ibid., 466-467.

15 Ibid., 456.

16 Ibid., 457-458.

17 Iasiello, 'Is Cyber Deterrence an Illusory Course of Action?', 56-57; Borghard en Lonergan, 'The Logic of Coercion in Cyberspace' Borghard en Lonergan, 456.

18 Tim Farnsworth, *China and Russia Submit Cyber Proposal* (Washington, D.C., Arms Control Association, 2011).

19 Bill Gertz, 'U.S., China Strategic and Economic Dialogue Criticized', *The Washington Free Beacon* (16 juli 2013).

20 Borghard en Lonergan, 'The Logic of Coercion in Cyberspace', 456.

21 Ibid., 471.

22 Ibid., p. 472.

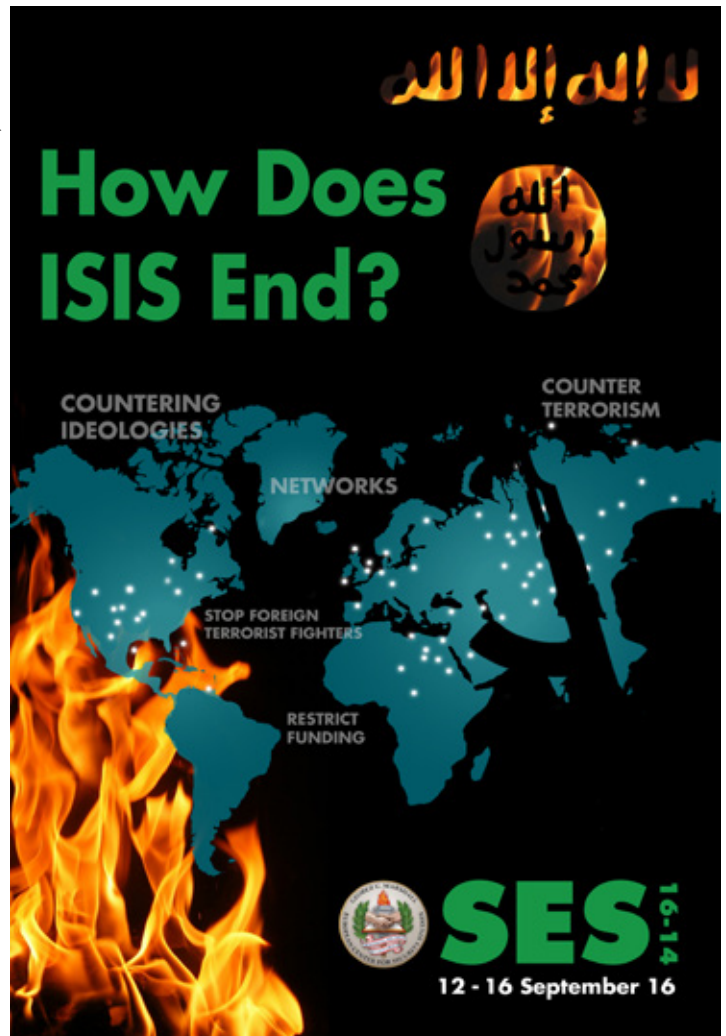
verstorende cyberaanvallen is hierbij effectiever dan een onomkeerbare destructieve aanval.²³ Vertrouwen op het terugdraaien van een verstorende aanval, of het voorkomen van een destructieve aanval, kan enkel dankzij goede communicatie, kennis over de actor en zekerheid over de capaciteiten van de coercer. Een coercer kan de controle over een verstorende of destructieve aanval verliezen, waardoor coercion mislukt. Een voorbeeld hiervan is het verliezen van controle door de VS en Israël over het Stuxnet-virus.²⁴ Daardoor was er weinig zekerheid over het beëindigen van deze verstorende cyberaanval. Daarnaast was de identiteit van de coercer formeel gezien onbekend ten tijde van de aanval en kon niet met zekerheid gesteld worden dat de aanval zou stoppen als aan bepaalde voorwaarden werd voldaan. Binnen cyber coercion een vorm van zekerstelling creëren gaat dus samen met geloofwaardigheid en de juiste command en control over de gestelde consequenties.

Het is duidelijk dat de vier kernprincipes van klassieke coercion onvoldoende tot hun recht komen in het digitale domein als staten dit willen toepassen. Doordat een staat die coercion gebruikt in het cyberdomein niet overtuigend geloofwaardig kan zijn, zekerstelling niet kan garanderen en niet duidelijk genoeg kan communiceren zal het einddoel van coercion, iemand een onvrijwillig besluit laten nemen om zijn gedrag aan te passen, niet worden gehaald. Aangezien klassieke coercion uitgaat van statelijke actoren en een directe vertaling naar het digitale domein niet mogelijk lijkt, is de toepassing van cyber coercion door een andere soort actor mogelijk wel een optie.

IS in het digitale domein

Op 3 februari 2015 deelde de terreurbeweging IS een 22 minuten durende video waarin de gevangengenomen Jordaanse F-16-vlieger Muadh al-Kasasbeh levend werd verbrand in een kooi. Het aanvankelijke Twitterbericht met deze video werd snel op meerdere mediakanalen gedeeld. De beelden waren afkomstig van de al-Furqan Media Foundation,²⁵ sinds 2006 de primaire

FOTO GEORGE C. MARSHALL CENTER FOR SECURITY STUDIES, ZACHARY SHERMAN



Tijdens een seminar in de VS in 2016 werd duidelijk dat IS niet alleen conventioneel, maar ook in het cyberdomein verslagen zou moeten worden

²³ Ibid., p. 472.

²⁴ David E. Sanger, 'Obama Order Sped Up Wave of Cyberattacks Against Iran', in: *The New York Times*, 1 juni 2012). Onder de codenaam 'Olympic Games' lanceerde de VS een schadelijk computerprogramma voor Siemens-apparatuur. Deze digitale 'worm' was gemaakt om cyberaanvallen uit te kunnen voeren op het Iraanse nucleaire programma toen het in 2010 werd ontdekt. Aanpassingen op de worm door Israël zorgde ervoor dat niet alleen Iraanse apparatuur werd aangevallen, maar ook 'onschuldige' computersystemen over heel de wereld. Officiële deelname aan de ontwikkeling en het delen van dit cyberwapen door de VS en Israël is echter nooit erkend.

²⁵ Nance en Sampson, *Hacking ISIS*, 136.; Nicky Woolf, 'Fox News site embeds unedited Isis video showing brutal murder of Jordanian pilot', in: *The Guardian*, 4 februari 2015.

Het maken en wereldwijd delen van executievideo's is een methode die al-Qaida al toepaste, maar die IS vervolmaakte

mediaproductent voor IS. YouTube wist de video binnen enkele uren te verwijderen en Facebook gaf aan de video of een link ernaar direct te zullen verwijderen als die werden gepost.²⁶ In de korte periode waarin de video online stond konden velen de beelden van de brandende Jordaanse vlieger toch via een openbaar IS-Twitterkanaal bekijken. Ook nationale en internationale media, zoals al-Jazeera, CNN en BBC, schreven over de gruwelijke beelden, inclusief schermafbeeldingen en een gedetailleerde uitleg.²⁷ De video van Muadh al-Kasasbeh was niet de enige film geplaatst op (sociale) mediapagina's waarop leden van IS executies uitvoerden. Klausen heeft in haar artikel 'Tweeting the Jihad' meerdere voorbeelden genoemd waar executievideo's en scherm-

afbeeldingen hiervan op Twitter en Instagram zijn geplaatst.²⁸ Nance en Sampson zijn eveneens ingegaan op dit gebruik van online-executieveideo's door IS.²⁹ Het maken en wereldwijd delen van executieveideo's is een methode die al-Qaida al toepaste, maar die IS vervolmaakte. Nance en Sampson noemen deze 'Hollywood style'-video's van zeer hoge kwaliteit een perfectionering van de vergelijkbare angstzaaiende mediastrategie van al-Qaida.³⁰ Met het gebruik van sociale media wist IS snel veel mensen te bereiken. Het maken en versturen van zulke beelden was tien jaar geleden nog omslachtig, maar met de komst van sociale media zoals Twitter en Instagram kon IS dit gemakkelijker en sneller doen.³¹ Zo waren er in 2004 ruim een half miljoen weergaves van de video waarin al-Qaidaleider Abu Musab al-Zarqawi de Amerikaan Nicholas Berg vermoordde. Op 19 augustus 2014 deelde IS een soortgelijke video waarop de onthoofding van de Amerikaanse journalist James Foley te zien was. De tientallen miljoenen downloads van deze video, 'A message to America',³² de spot richting president Obama en het dreigen met geweld tegen andersdenkenden lieten zien wat voor angstzaaiend effect IS via visuele media kon realiseren.³³

Klausen geeft aan dat sociale media voor terroristen een effectief communicatiemiddel zijn voor het beïnvloeden van bevolkingen.³⁴ Terroristische groeperingen zoals IS ervoeren dankzij internet dan ook amper geografische belemmeringen om het Westen, hun vijand, gemakkelijk te bereiken. Door slim gebruik te maken van dit middel wist IS zijn invloed internationaal snel te vergroten en een groot netwerk op te bouwen met sympathisanten over heel de wereld. Nance en Sampson noemen dit de 'electronic jihad' die de elektronische 'zwaarden' van IS, beter bekend als 'the cyber soldiers of the Caliphate', voeren.³⁵ Tijdens het offensief van 2014 in Syrië en Irak gebruikte IS Twitter als platform voor het delen van beeldmateriaal waarop IS-strijders executies uitvoerden.³⁶ Niet alleen essentiële communicatie ging via sociale media, maar ook het delen van propaganda en jihadistische successen, met het doel vijanden te bedreigen en bang te maken.

26 Woolf, 'Fox News site embeds...'

27 *Trouw*, 'IS verbrandt Jordaanse piloot levend' (Twitter, 3 februari 2015); *Al-Jazeera*, 'ISIL video purports to show Jordanian pilot's killing' (3 februari 2015); Laura Smith-Spark en Michael Martinez, 'Who was Jordanian pilot Moat al-Kasasbeh, killed by ISIS?' (CNN, 4 februari 2015); 'Jordan pilot murder: Islamic State deploys asymmetry of fear' (BBC, 4 februari 2015).

28 Jytte Klausen, 'Tweeting the Jihad. Social Media Networks of Western Foreign Fighters in Syria and Iraq', in: *Studies in Conflict & Terrorism* Vol. 38, No. 1 (2014) 5-6.

29 Nance en Sampson, *Hacking ISIS*, 134-135.

30 *Ibid.*, 134-135.

31 *Ibid.*, pp. 134-135.

32 Zack Beauchamp, 'ISIS captured and executed James Foley and Steven Sotloff, two American journalists', *Vox* (17 november 2015).

33 Nance en Sampson, *Hacking ISIS*, 134-135.

34 Klausen, 'Tweeting the Jihad', 20.

35 Nance en Sampson, *Hacking ISIS*, 30-31.

36 Klausen, 'Tweeting the Jihad', 4.



Mosul in Irak werd deels verwoest in de strijd tegen IS: voor de terreurgroep is het cyberdomein voornamelijk het medium dat de boodschap achter het geweld deelt

FOTO EUROPESE UNIE, PETER BIRO

Met de toetreding tot het digitale domein, de inzet van cyber soldiers en het dreigen met (meer) geweld lijkt IS een coercionstrategie uit te voeren in dat domein, vergelijkbaar met de cyber coercion-theorie van Nance en Sampson.³⁷ De kenmerken van de klassieke coercionstrategie, te weten het dreigen met aanslagen en het zaaien van angst bij politici en samenlevingen, zijn immers nu ook aanwezig. De theorie rondom cyber coercion is nog in ontwikkeling en initieel toegespitst op staten en niet op NSA's als IS.³⁸ Voordat er geconstateerd kan worden of IS daadwerkelijk een bepaalde vorm van coercion gebruikt in het digitale domein, wordt eerst dieper ingegaan op cyber coercion als theorie.

Cyber coercion door IS

De Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid heeft een definitie opgesteld van terrorisme, waarbij 'de politieke besluitvorming beïnvloeden' onderdeel is van dit begrip.³⁹

Terroristen hebben ideologische motieven, willen maatschappijen ontwrichten, bevolkingen vrees aanjagen en destabilisatie bewerkstelligen. Dat terroristische organisaties politieke besluitvorming willen beïnvloeden komt overeen met coercion, waarbij de ene actor de andere probeert te dwingen tot het onvrijwillige gedragingen of beslissingen. Puur theoretisch betekent dit dat terroristische organisaties aan coercion doen. Bij IS is de dwingende kracht die toegepast wordt op andere actoren afhankelijk van geweld. Het cyberdomein dient voornamelijk als medium dat de boodschap achter dit geweld deelt.

Met de executievideo's, beelden van trainingskampen en berichten van het front⁴⁰ heeft IS twee verschillende doelen. Het eerste doel is

37 Borghard en Lonergan, 'The logic of Coercion in Cyberspace', 452-455.

38 Ibid., 4.

39 Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, *Definities gebruikt in het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland* (NCTV, z.d.). Zie: nctv.nl/onderwerpen/dtn/definities-gebruikt-in-het-dtn.

40 Nance en Sampson, *Hacking ISIS*, 134-135.; Klausen, 'Tweeting the Jihad', 5-6.

het eigen gedachtegoed verspreiden om zo aanhangers te rekruteren, gevolgd door het vergroten van internationale invloed. Het tweede doel is intimideren en angst zaaien en zo samenlevingen van IS-opponenten te destabiliseren. Dit tweede doel moet uiteindelijk een apocalyptische

oorlog met het Westen ontketenen.⁴¹ Bij het realiseren van deze doelen kent IS, anders dan staten, een andere rationaliteit. Ook de Arabisch-religieuze achtergrond zorgt ervoor dat de keuzes die IS maakt gebaseerd zijn op andere normen, waarden en rationele fundamente dan westerse staten. Dit beïnvloedt de communicatie, geloofwaardigheid en beslissingen omtrent de kosten en zekerstelling van IS als coercer in het cyberdomein.

41 Willem Oosterveld, e. a. *The Rise and Fall of ISIS. From Evitability to Inevitability* (Den Haag, *The Hague Centre for Strategic Studies*, 2017) 9.



Om het online-gedrag van IS te kunnen toetsen aan de bestaande cyber coercion-theorie, zijn de vier eerder genoemde kernbegrippen bepalend. Het is, gelet op deze kernbegrippen, duidelijk dat staten klassieke coercion niet met succes

Bij staten vormen het ontbreken van een gemeenschappelijke online-taal en een algemeen geaccepteerd medium voorbeelden van het mislukken van coercive communicatie in het cyberdomein



FOTO US JOINT MISSION OPERATIONS CENTER

naar het cyberdomein kunnen vertalen. Maar IS is geen staat, gebruikt geweld op een andere manier en hanteert een andere rationaliteit. Daarom worden de acties van IS getoetst aan hetzelfde kader als de acties van staten in het digitale domein.

Kosten- en batenanalyse door IS

Het is voor succesvolle coercion van essentieel belang de juiste doelen te kiezen. Zeker in het cyberdomein is de primaire aanval op of actie tegen een vijand minder significant dan de secundaire effecten ervan. Staten kijken binnen het cyberdomein veelal naar klassieke methodes zoals hacken en cyberaanvallen⁴² (Stuxnet) op kritieke infrastructuur, zodat civiele instanties en burgers zo min mogelijk geschaad worden. IS kent een andere rationaliteit en gebruikt naast het fysieke netwerk ook softwarecapaciteiten en eigenschappen van cyber-persona in het cyberdomein om invloed op staten uit te oefenen. Als NSA gebruikt IS het hele cyberdomein zo om te groeien, samenlevingen af te schrikken en overheden te beïnvloeden.

Met IS als coercer zijn westerse staten het doelwit en worden ze geforceerd een keuze te maken: de geplande kosten accepteren en een conflict aangaan met IS, of concessies doen, wat inhoudt dat IS wereldwijd als staat mag groeien, met als gevolg het tolereren van hun gedachtegoed en gedragingen. Het was snel duidelijk dat westerse staten IS niet wilden laten groeien, maar ook terughoudend waren om een fysieke oorlog te starten. Westerse staten wilden militairen uit de handen van IS houden om doden en online-executies te voorkomen.⁴³ Na video's waarop James Foley en later Steven Sotloff⁴⁴ vermoord werden kondigde president Obama aan dat de VS toch actie ging ondernemen.⁴⁵ Aanslagen van IS in Europa leidden tot

42 Borghard en Lonergan, 'The logic of Coercion in Cyberspace', 452-453.

43 Gilles Hertzog, 'Fighting the wrong war on ISIS', *Tabletmag*, 25 oktober 2019); Alcides Peron en Rafael Dias, 'No Boots on the Ground, Reflections on the US Drone Campaign through Virtuous War and STS Theories', in: *Contexto Internacional* Vol. 40, No. 1 (2018) 53-54.

44 Beauchamp, 'ISIS captured and executed...'

45 Jessica Stern en J.M. Berger, *ISIS: The State of Terror* (New York, Ecco/HarperCollins, 2015) XXI.

steun van Europese coalitiepartners in de oorlog tegen de organisatie.⁴⁶ De kosten om een oorlog aan te gaan met IS wogen minder zwaar voor westerse staten dan de kosten om IS zijn gang te laten gaan.

IS heeft cyberbedreigingen via (sociale) media gebruikt en met fysiek geweld en aanslagen zijn gewelddadige capaciteit bewezen, allemaal om een confrontatie met het Westen aan te kunnen gaan. Hieruit volgt dat er coercion zichtbaar is in de bedreigingen van IS. IS laat zijn capaciteiten zien via aanslagen en dwingt zijn opposenten zo een onvrijwillige keuze te maken. Geweld is overigens geen eenduidig begrip binnen coercion. Daarom kan het toegepaste geweld op video's of bij aanslagen voor sommige critici een teken zijn van simpel gebruik van geweld en geen onderdeel van coercion.

Digitale geloofwaardigheid van IS

Het is duidelijk dat geloofwaardigheid in het cyberdomein in het geding komt als gevolg van de anonimiteit van cyber-persona. Het succes van coercion hangt onder meer af van de geloofwaardigheid van de dreiging. Anonimiteit maakt dreigementen minder geloofwaardig, maar anonimiteit kan ook in het voordeel worden gebruikt om juist onduidelijkheid te creëren bij de opponent. Grote hoeveelheden anonieme volgers via verschillende sociale media-accounts laten de niet te bestrijden omvang van het virtuele kalifaat zien. IS eist aanslagen vooral op via (sociale) mediakanalen, via cyber-persona. De (Twitter)berichten op IS-gerelateerde pagina's en nieuwszenders als Amaq na aanslagen in Brussel (2017)⁴⁷ en Nice (2016)⁴⁸ zijn hier voorbeelden van. De terroristische aanvallen die buiten het

cyberdomein worden uitgevoerd in de naam van IS tonen aan dat het kalifaat niet alleen dreigt, maar de daad bij het woord voegt. Dit maakt de dreiging zelf geloofwaardiger.⁴⁹ Het claimen van aanslagen door cyber-persona die in naam van IS zulke dreigementen maken en aanslagen opeisen, is anoniem en zo minder geloofwaardig.

Online-communicatie door IS

De communicatie is geslaagd als de intentie en de gestelde eisen van de coercer, IS, op het doelwit, het Westen, juist overkomt. IS kijkt bewust wie ze proberen te bereiken via het digitale domein en hoe ze dit het beste kunnen doen. Zo is de rekrutering voornamelijk afhankelijk van moslims en Arabischsprekende bevolkingen, waarop online-berichten dan ook worden toegesonden. Eufemistische propaganda in het Arabisch, over een luxe leven in het kalifaat en de daar heersende opvattingen over de islam, bleek hiervoor nodig te zijn.⁵⁰ Dat is duidelijk anders dan bij op het Westen gerichte berichten, waar aan propagandavideo's Engelstalige ondertiteling of commentaar wordt toegevoegd om de communicatie te bevorderen. Waar bij staten het ontbreken van een gemeenschappelijke online-taal en algemeen geaccepteerd medium voorbeelden zijn van het mislukken van coercive communicatie in het cyberdomein, is dit voor IS niet zo'n groot probleem. IS gebruikt immers andere manieren van communicatie. Zo worden sociale media en cyber-persona juist gebruikt om een groot netwerk aan ontvangers te bereiken, terwijl statelijke actoren liever via één veilig medium één andere staat willen aanspreken. IS gebruikt dus meerdere fysieke middelen (geweld/aanslagen als dreigement) en cybercommunicatie om meerdere doelen te realiseren. Een gemeenschappelijke online-taal of communicatiemedium lijkt hierbij overbodig. Videobeelden in verschillende talen voor een zo groot mogelijk publiek en sociale media bieden alles wat IS nodig heeft.

Online-zekerstelling door IS

IS stimuleert en inspireert volgers virtueel in het plegen van aanslagen, waardoor de organisatie niet altijd in direct verband kan worden

46 'Rutte: we zijn in oorlog met IS', *NOS* (14 november 2015); Simon Andries, 'Frankrijk en internationale gemeenschap verklaren de oorlog aan ISIS', *Het Nieuwsblad* (15 november 2015).

47 Kelly McCleary e.a. 'ISIS claims attack on soldiers in Brussels', *CNN* (26 augustus 2017).

48 Sam Jones, Angeliq Chrisafis en Caroline Davies, 'Nice truck attack: Islamic State claims responsibility', *The Guardian* (16 juli 2016).

49 Clara Pellerin, 'Communicating Terror: an Analysis of ISIS Communication Strategy', *SciencesPo Kuwait Program* (Spring 2016) 4.

50 Peter Neumann, *Victims, Perpetrators, Assets: The Narratives of Islamic State Defectors* (ICSR, King's College London, 2015) 11; Paul van der Bas, 'Steeds meer teleurgestelde strijders verlaten ISIS. "We kregen geen luxe auto!"', *De Daghelijke Standaard* (22 september 2015).

gebracht met het toegepaste geweld.⁵¹ De aanslagen van door IS beïnvloede individuen zijn geen onderdeel van coercion, maar de combinatie van het opeisen van deze aanslagen en het stimuleren via het virtuele kalifaat neigt hier wel naar. Als een vorm van *show of force* laat IS zien hoe ver zijn invloed rijkt, wat zijn capaciteiten zijn en waar het kalifaat mensen toe kan aanzetten. IS claimt de aanslagen die in zijn naam worden gepleegd om westerse samenlevingen angst in te boezemen.⁵²

Met inzichtelijke capaciteiten en de zekerstelling dat dreigen met aanslagen ook resulteert in het uitvoeren daarvan, lijkt IS zekerstelling te realiseren. Aanslagen worden echter vaak uitgevoerd door volgers geïnspireerd door IS. Gecentraliseerde coördinatie is vaak afwezig en daarmee ook de command and control over de dreigementen en fysieke aanvallen. Dit laat zien dat IS toch geen zekerstelling kan creëren, maar enkel angst voor aanslagen, wat geen kernprincipe is van coercion.

Hoewel cyber coercion bij IS in een bepaalde mate herkend kan worden binnen de vier kernprincipes, is dit constant in combinatie met het fysieke optreden van de terreurgroep. Zo verliezen virtuele bedreigingen geloofwaardigheid zonder aanslagen of executies. Het gedecentraliseerde fysieke geweld om westerse samenlevingen te ontwrichten dat virtueel wordt gevoerd door cybercoaches⁵³ en online-stimulatie⁵⁴ lijkt eerder een primair doel van IS te zijn dan een neveneffect van een geloofwaardige en succesvolle coercion strategie.

Conclusie

IS heeft als NSA laten zien succesvol te zijn binnen het digitale domein en zelfs een bepaalde mate van coercion toe te passen via het cyberdomein. Staten namen de beslissing een oorlog met IS aan te gaan, nadat de terreurgroep ze had beïnvloed deze keuze te maken. De cyber coercion-theorie gaat nog te veel uit van de klassieke coercion-kernprincipes en de aanname dat staten coercers zijn. Het cyberdomein is simpelweg niet een-op-een verenigbaar met de klassieke coercion zoals we die kennen. Daarom kan de cyber coercion-theorie niet correct

Het cyberdomein vraagt om innovatief, onconventioneel gebruik

toegepast worden op het online-beleid van IS, maar heeft het wel geholpen om in te zien dat het cyberdomein vraagt om innovatief, onconventioneel gebruik. Het inzicht dat een terroristische organisatie keuzes van machtsblokken als het Westen kan beïnvloeden via het cyberdomein laat zien dat dit domein voor veranderingen zorgt binnen de klassieke hiërarchische verdeling van macht. Elke statelijke actor, terroristische organisatie of individu kan via slim gebruik van het cyberdomein als anonieme cyber-persona meedoen op het hoogste machtsniveau.

De realistische angst om als staat achter te lopen bij digitale dreigingen van buitenaf is daarom maar een klein facet van de lastige situatie die de komst van het digitale domein heeft weten te creëren. Het digitale domein biedt namelijk ook kansen voor NSA's, van individuen tot goed georganiseerde organisaties als IS, om op politiek-strategisch niveau invloed uit te oefenen. Dit vraagt om snellere innovatie bij staten om te voorkomen achter te lopen in de virtuele wereld. ■

51 Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, 'Aangestuurde, gestimuleerde en geïnspireerde aanslagen' (z.d.); 'IS eist elke aanslag op, maar is niet altijd verantwoordelijk', *RTL nieuws* (29 juli 2016).

52 Stern en Berger, *ISIS*, 201.

53 Voor de betekenis van cybercoaches, zie hoofdstuk 4.2.3.

54 Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, 'Aangestuurde, gestimuleerde en geïnspireerde aanslagen'.

Duurzaam

Drs. Frans Matser – publicist

Hartelijk welkom allemaal. Hiermee verklaar ik de vergadering van de Stuurgroep Defensie Duurzaam voor geopend' zegt de staatssecretaris.¹ Haar blik glijdt rustig door de prachtige historische zaal.

'Ik heb geen aanvullingen of amendementen op de agenda ontvangen, dus we kunnen gelijk beginnen.' Haar ogen blijven ten slotte rusten op een kwieke landmachtgeneraal met geniepadjes, die schuin tegenover haar zit en afwachting de muur bestudeert met daarop een fraai schilderij van een of andere historische zeeslag. 'Klopt het', zegt ze met een milde glimlach, 'dat u tegenwoordig de stikstofgeneraal wordt genoemd?' De generaal schrikt op uit zijn overpeinzingen en zegt aarzelend: 'Eh, ik geloof het wel ja.' 'En kunt u ons vertellen hoe het staat met de werkgroep pantservoertuigen?' De stikstofgeneraal begint energiek te bladeren in een stapel papieren. Een majoor die naast hem zit, wijst op een geeltje dat in de kantlijn van een document is geplakt. De generaal zet met een zwierig gebaar zijn leesbril op, schraapt zijn keel en zegt: 'De beproevingen met de CV90 met elektromotor zijn in volle gang. Ze verlopen naar tevredenheid. De actieradius is inmiddels uitgebreid naar 33 kilometer. Dat wil zeggen... op de verharde weg. In het terrein is het nog lastig.'

De voorzitter kijkt nu ook in haar papieren en zegt: 'De gemiddelde opmars van gevechtseenheden in de gewapende conflicten van de afgelopen jaren was minder dan 15 kilometer per

dag lees ik hier. Negentig procent was onder de 32 kilometer. Dus dat lijkt me een prima uitgangspunt.' De generaal zucht en hervat: 'Voor de noodzakelijke batterijen moeten we wel de zitplaatsen van twee tirailleurs per voertuig inleveren. We moeten dan de sterkte van de infanteriegroep terugbrengen en dat scheelt natuurlijk uitgestegen gevechtskracht.'

De staatssecretaris kijkt weer in haar papieren. 'Volgens mijn informatie zijn uw operationele eenheden de afgelopen jaren maar voor 70 procent gevuld, dus die stoelen zijn al jaren leeg. In feite passen we nu ons operationeel optreden aan de personele werkelijkheid aan. Vindt u ook niet?' De generaal zucht: 'Maar in de toekomst...' De voorzitter kijkt nu streng: 'Ik heb nog geen prognoses van de Hoofddirectie Personeel gezien die op een herstel van de vulling duiden. U wel?' De generaal schudt ietwat mismoedig het hoofd. Hij hervat: 'Bij de Leopard zijn we nog in gesprek met onze Duitse partners. Technisch gezien zijn het hun tanks en leasen wij ze alleen maar. Het idee de extra buitenpantsering te vervangen door zonnepanelen wordt in Berlijn nog bestudeerd. Bovendien willen de Duitsers niets besluiten voor de werkgroep snelladen met een juridische doorbraak komt.' De voorzitter breekt hem met een handgebaar af. 'Dank u. Dat is inderdaad een belangrijke randvoorwaarde voor we elektrisch aangedreven gevechtsvoertuigen kunnen inzetten. Daarom wil ik nu graag de stand van zaken bij de juridische werkgroep horen.'

Een kolonel met een goudgerand brilletje begint ijverig te knikken. 'De onderhandelingen in Genève verlopen uitstekend. Zeer tegen onze verwachtingen in moet ik zeggen, lijken zowel de

1 Zoals altijd zijn ook bij deze vergadering plaats, tijd, onderwerp en deelnemers op geen enkele wijze gebaseerd op ware gebeurtenissen.



Russen als de Chinezen bereid om in de Geneefse Verdragen juridisch verplichte 'batterij-oplaadpauzes tijdens gevechtshandelingen' te willen toestaan. Hoewel ze aangeven zelf nog niet op korte termijn met elektrische gevechtsvoertuigen te zullen komen, zijn ze bereid omwille van het milieu met ons mee te denken.'

De voorzitter knikt tevreden. 'Iemand moet de eerste zijn die het durft. Dat was met de elektrische auto's ook zo. Jammer dat we door de kostenstijging en het ombouwen 40 procent van onze voertuigen zullen moeten afstoten, maar om onze planeet veilig aan onze kinderen over te kunnen geven moeten er nu eenmaal offers gebracht worden. En hoe staat het met de werkgroep duurzame voeding?'

Een dame van middelbare leeftijd in een keurig mantelpakje recht haar rug en neemt het woord: 'Zoals u weet heeft de eh... stikstofgeneraal ons opgedragen dat al onze kazernekeukens van het gas af moeten. Gelukkig waren de meeste keukens zo verouderd en slecht onderhouden dat we sowieso aan investeringen moesten denken. In de komende twee jaar moet dat allemaal gaan lukken. Elektrisch koken is overigens voor grote keukens wel lastiger: het duurt langer en is duurder om te realiseren, maar we hebben 100 miljoen extra geclaimd uit de begroting om dat voor elkaar te krijgen. We hoefden daarvoor alleen een project van nachtkijkervervanging een paar jaar op te schuiven.' Even aarzelt de spreker: 'Minder voortgang is er bij de werkgroep vega. Hoewel het besef absoluut leeft bij veel militairen dat vlees eten niet meer kan in deze tijd omdat dat een onevenredige wissel trekt op onze planeet, is er toch nog vrij veel weerstand, vooral bij operationele eenheden. We wijten dit aan de gebrekkige voorlichting en zullen die in de komende maanden intensiveren. Ondertussen hebben we wel bijna een aanbesteding afgerond voor het leveren van gevechtsrantsoenen zonder vlees, vis of dierlijke producten. Onze Indiase leverancier, die hier veel ervaring mee heeft, kan deze vanaf week 34 volgend jaar gaan leveren, waarna we onze bestaande rantsoenvoorraden langzaam kunnen afbouwen en vervangen door

'De Russen en Chinezen hebben zelf nog geen elektrische gevechtsvoertuigen, maar willen ons omwille van het milieu batterij-oplaadpauzes toestaan'

de nieuwe producten. Omdat we dit soort aanpassingen aan het rantsoenassortiment in het verleden ook succesvol hebben uitgevoerd met sterke drank, sigaretten en chocola, verwacht ik uiteindelijk geen grote problemen. De ervaring leert dat de meeste soldaten onder operationele omstandigheden gewoon eten wat ze wordt voorgezet.'

De voorzitter knikt tevreden. 'Uitstekend. En hoe staat het met de werkgroep windenergie?'

Een flamboyante commandeur met een verwarde bos haar kijkt wat ongelukkig om zich heen en zegt: 'Ik moet helaas melden dat de marine en de luchtmacht onze plannen nog steeds als problematisch ervaren. De werkgroep zeilschepen kan maar niet tot een keuze komen van het scheepstype waar we de eerste beproevingen mee gaan doen en de werkgroep zweefvliegtuigen klaagt dat de huidige zware bewapening onmogelijk in de lucht kan worden meegenomen. In beide gevallen staan ze nog in onvoldoende mate open voor de realiteit dat op het gevechtsveld tegenwoordig met microtechnologie en ICT meer kan worden bereikt dan met zware bommen en granaten.'

'In dat geval stel ik voor dat we voorlopig doorgaan met de landstrijdkrachten als een pilot', zegt de voorzitter. 'Dat klinkt in onze rapportage aan de Kamer voorlopig daadkrachtig genoeg.' Dan vervolgt ze op vastberaden toon: 'Ik zal volgende week nog even een 'bilat' laten inplannen met de commandanten van de luchtmacht en de marine. Ik ben ervan overtuigd dat ze het belang van een duurzame Defensie inzien en daarna ook heel snel zullen meewerken. Ik sluit hiermee de vergadering. Dank u wel.'

Een 'ietwat mysterieus aandoend apparaat'

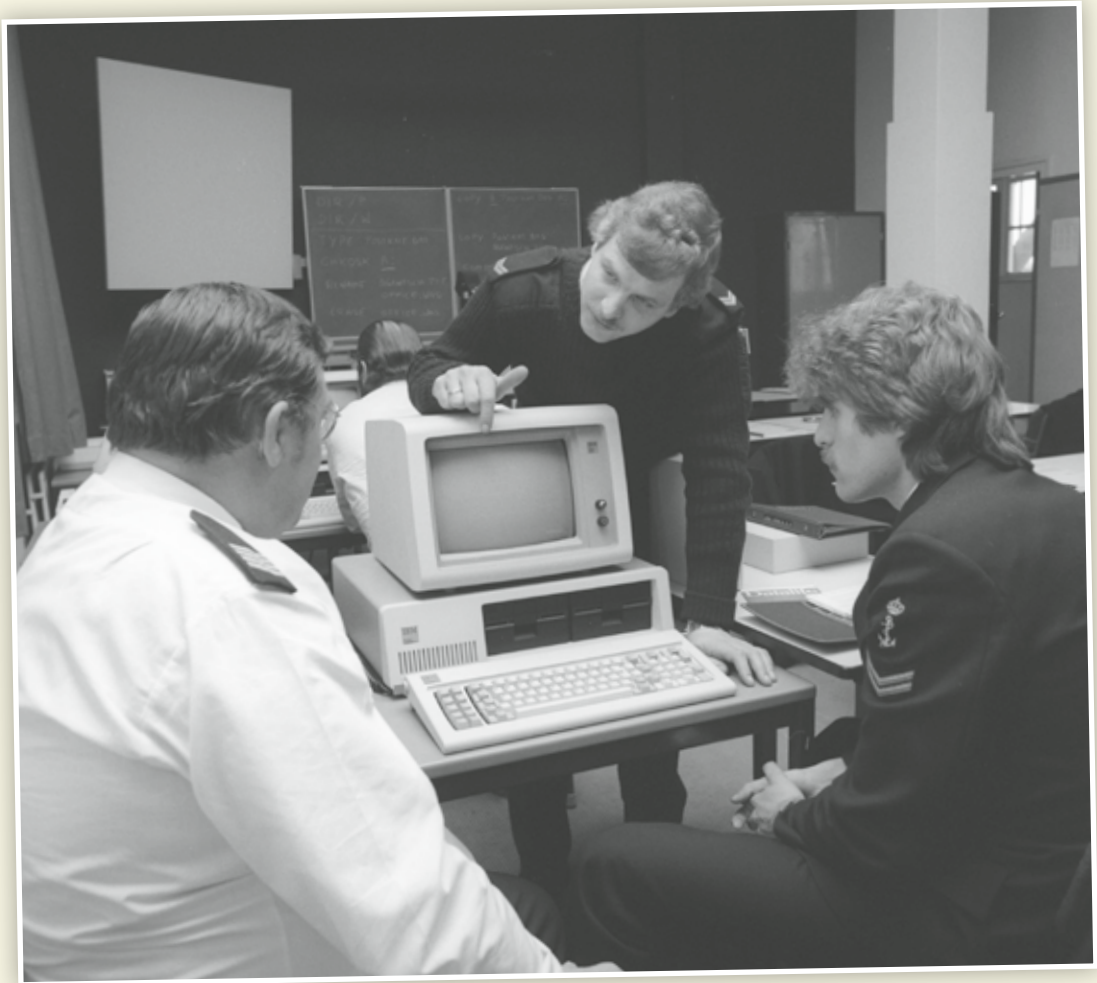


FOTO: BEELDBANK NIMH

Tijdens een bijeenkomst met cadetten van de Koninklijke Militaire Academie (KMA) blikte minister van Defensie Bijleveld onlangs vooruit naar het jaar 2035. Ze verwees naar het

gedigitaliseerde slagveld, de zeeën van data en de informatie die voor operaties relevant is. 'Wie het snelst die data ophaalt, verwerkt en op een veilige manier teruglegt bij de leiders in het veld... die wint de slag.'¹

Het lijkt lichtjaren geleden dat ir. E. Mahler in de *Militaire Spectator* een artikel schreef om 'de lezer wat meer vertrouwd te maken met de digitale computer'.² Toch voorspelde de auteur

1 'Digitaal slagveld in het verschiet voor cadetten', nieuwsbericht ministerie van Defensie, 24 november 2020. Zie: <https://www.defensie.nl/actueel/nieuws/2020/11/24/digitaal-slagveld-in-het-verschiet-voor-cadetten>.

2 E. Mahler, 'Digitale rekenende of denkende elektr(on)ische automaten en hun militaire betekenis', in: *Militaire Spectator* 127 (1958) (3) 147-158.

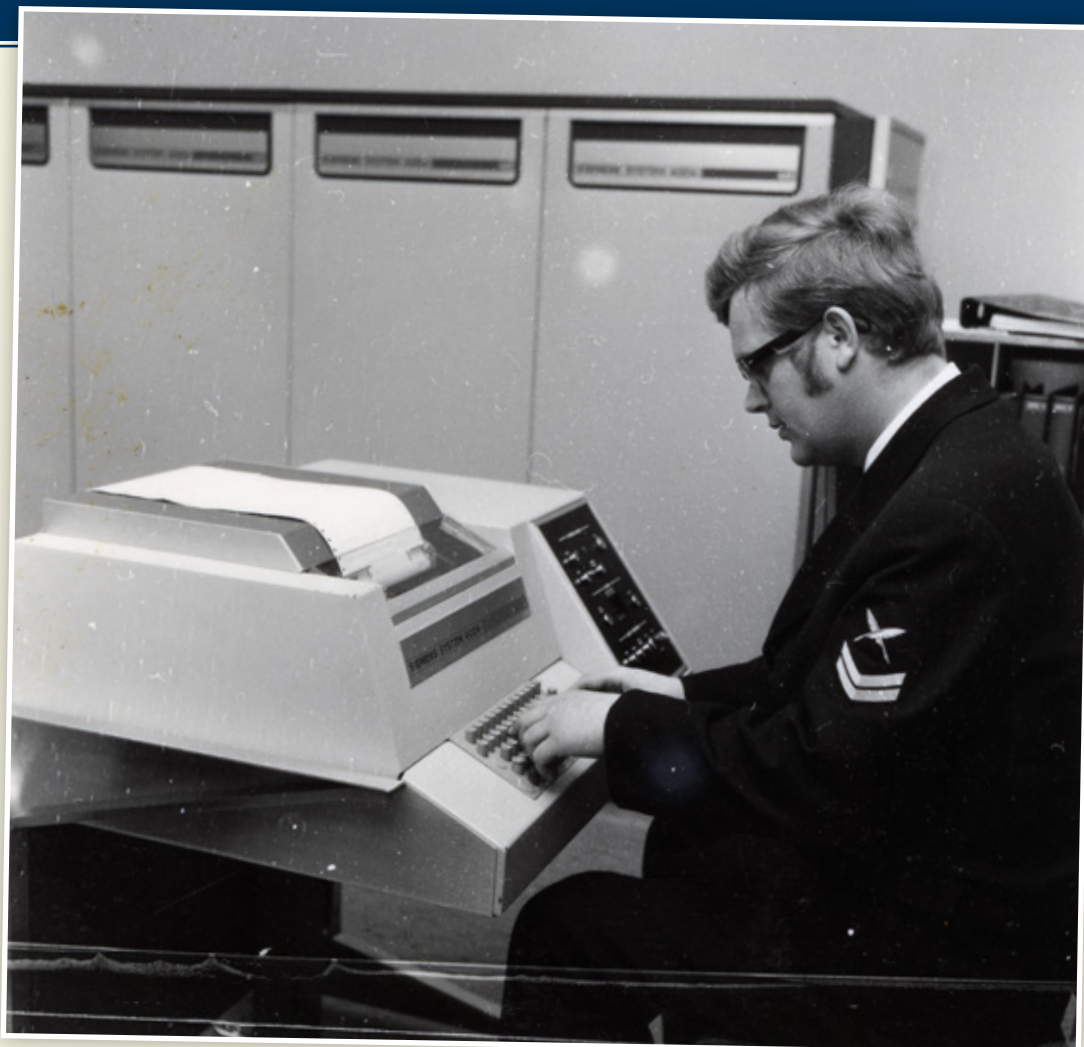


FOTO: BEELDBANK NIMH

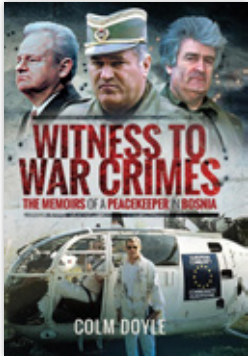
in 1958 al dat de digitale techniek een belangrijke taak zou krijgen in de oorlogvoering. Mahler, kapitein van de technische staf, zag het als zijn opdracht om de werking van de computer, voor velen bij de krijgsmacht nog een 'ietwat mysterieus aandoend apparaat', met eenvoudige voorbeelden, zoals administratiekaarten, uit te leggen. En bij het voorbeeld over gevarentoestanden wees Mahler op het voordeel dat de computer snellere afwegingen kan maken dan de mens. 'Bovendien heeft de automaat nog een groot voordeel boven de mens, nl. dat hij geen angst kent en dus ook niet in paniek gebracht kan worden. (De automaat heeft 'stalen' zenuwen!)'.

Mahler vroeg zich ook af of de computer tactiek terug zou kunnen brengen tot 'een soort 'spel' met een groot aantal vaste regels'. En zou het

ooit mogelijk worden een legerleiding te vervangen door een 'batterij' computers? Mahler betwijfelde dat, maar wees ook op de *mobile combat computer* die al in de VS was ontwikkeld om mee het veld in te gaan.

Gebieden waar de computer volgens Mahler niet aan de mens kon tippen waren de originaliteit van het brein, het vermogen lering te trekken uit opgedane ervaring en het eigen initiatief. Toch voorzag hij een 'toekomstige oorlogvoering' waarbij de computer dienst zou doen als 'automaat op alle plaatsen waar de mens een minder efficiënt apparaat vormt dan zijn elektronische collega, de computer'.

De bijeenkomst van de minister en de cadetten was overigens online. Dat begrip kende Mahler uiteraard nog niet. ■



Witness to War Crimes

The Memoirs of an Irish Peacekeeper in Bosnia

Door Colm Doyle

Newbridge (Merrion Press) 2018

276 blz.

ISBN 9781785371899

€ 24,95

In december 2017 sluit het International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY), kortweg het Joegoslaviëtribunaal, zijn deuren. Het gerechtshof heeft 24 jaar nodig gehad om critici, die het tribunaal afdeden als symboolpolitiek van de grote mogendheden, de mond te snoeren. In juli 2011 was er van de 161 aangeklaagde verdachten niemand meer voortvluchtig. In de jaren na de Dayton-akkoorden van 1995 vult de gevangenis in Scheveningen zich met politieke kopstukken en militaire sleutelfunctionarissen, onder wie de Bosnisch-Servische leider Radovan Karadzic, de Servische president Slobodan Milosevic en de Bosnisch-Servische bevelhebber Ratko Mladic. Deze invloedrijke figuren werden onder meer veroordeeld voor genocide, misdaden tegen de menselijkheid en grove schendingen van het oorlogsrecht en de Conventies van Genève. Uiteindelijk komt het gerechtshof tot 90 veroordelingen en 18 vrijspraken, onder meer op basis van de verklaringen van 4650 getuigen. De Ierse officier Colm Doyle, die in 1991 en 1992 maandenlang als waarnemer voor de European Community Monitoring Mission (ECMM) op de Balkan werkte, is een van hen. In *Witness to War Crimes* neemt Doyle

de lezer mee op een enerverende tijdreis die begint in Bosnië en eindigt in de getuigenbank van het Joegoslaviëtribunaal.

ECMM-waarnemer

Na de onvermijdelijke beschrijving van zijn eerdere uitzendervaringen in hoofdstuk 1 komt Doyle tot de kern van zijn memoires en tevens de grootste uitdaging van zijn militaire carrière: zijn uitzending als ECMM'er naar de Balkan. Hij maakt hierbij een duidelijk onderscheid tussen de verschillende werkzaamheden die een waarnemer uitvoert. Voordat Doyle ingaat op zijn even uiteenlopende als indrukwekkende werkzaamheden en ervaringen volgt eerst een korte uiteenzetting over de rol en organisatiestructuur van de ECMM. Aanvankelijk ziet de missie toe op de in 1991 in Brioni gemaakte afspraken en zijn de ECMM'ers vooral actief in Slovenië. Omdat de spanningen in Kroatië en Bosnië in hoog tempo oplopen breidt het operatiegebied van de onbewapende en geheel in het wit geklede monitors zich in het najaar van 1991 snel uit. Doyle gaat als waarnemer in Bosnië aan de slag.

In de navolgende hoofdstukken komen de ervaringen van de Ierse

ECMM'er in Banja Luka, Mostar en vooral Sarajevo aan bod. Observeren van en rapporteren over de militaire, politieke én humanitaire situatie in het oorlogsgebied is de belangrijkste taak van Doyle. Ook vervullen de ECMM'ers een liaisonrol bij de strijdende partijen. In dit kader beschrijft Doyle onder meer zijn bezoek aan een krijgsgevangenkamp en zijn bijeenkomsten met politieke en militaire leiders over de rol van de ECMM. Ook de eerste contacten die hij medio januari 1992 legt met de VN-waarnemers die op dat moment in de Bosnische hoofdstad neerstrijken, passeren de revue. Verder beschrijft de Ier zijn sleutelrol bij het opzetten van het regionale hoofdkwartier van de ECMM in Sarajevo.

Doyle verliest hierbij de persoonlijke risico's die de onbewapende monitors lopen niet uit het oog. Als talloze diplomatieke pogingen om een verheviging van het conflict te voorkomen mislukken, wordt de situatie in Bosnië steeds grimmiger. Het gevolg is dat waarnemers steeds vaker restricties in hun bewegingsvrijheid ondervinden en zich ook steeds vaker tussen het oorlogsgeweld bevinden. Als tragisch dieptepunt beschrijft Doyle het neerhalen van een ECMM-helikopter in 1992 door een MiG-21-gevechtsvliegtuig. Hierbij komen vijf ECMM'ers om.

Van 'soldaat' naar diplomaat

In het tweede deel van het boek beschrijft Doyle zijn ervaringen als de persoonlijke gezant in Bosnië van Lord Peter Carrington, de Britse vredesbemiddelaar. Vanaf april tot september 1992 maakt de Ierse officier van dichtbij de vredesonderhandelingen op het politiek-strategische niveau mee. Doorspekt met interessante anekdotes beschrijft

Doyle meerdere ontmoetingen met politieke sleutelfunctionarissen als de Bosnische president Alija Izetbegovic en de Bosnisch-Servische leiders Karadzic, Biljana Plavsic en Milosevic. Vooral de gedetailleerde uiteenzetting van de gebeurtenissen voor, tijdens en na de 'ontvoering' van de Bosnische president is indrukwekkend. Ze geven een uniek inzicht in de spanningen die medio mei 1992 in Sarajevo heersen. Verder belicht Doyle de bijeenkomsten met onder meer Lord Carrington, speciaal VN-gezant Cyrus Vance en vice-secretaris-generaal van de VN Marrack Goulding, evenals de vredesonderhandelingen in Lissabon en Londen, die hij in respectievelijk mei en augustus 1992 persoonlijk bijwoont. De diplomaat geworden militair staat uitgebreid stil bij de moeilijkheden waar de internationale onderhandelaars mee worstelen. Doyle constateert in 1992 al dat een snelle oplossing voor het conflict op de Balkan een utopie is: de belangen van de verschillende

partijen staan lijnrecht tegenover elkaar. Ook op het militaire vlak werpt Doyle een interessant licht op de ontwikkelingen in Bosnië in 1992. Zijn bijeenkomsten met zowel de ECMM- als de UNPROFOR-top geven hem een helder beeld van de actuele ontwikkelingen in het door oorlog geteisterde land. Hij gebruikt die informatie vervolgens tijdens zijn bemiddelings- en onderhandelingswerkzaamheden. Doyle belichaamt hiermee de wisselwerking tussen de verschillende niveaus van militair optreden.

Het Joegoslaviëtribunaal

Het laatste hoofdstuk van het boek is gewijd aan Doyles getuigenis voor het Joegoslaviëtribunaal tegen Karadzic. Hoewel dit slechts een van de twintig hoofdstukken beslaat, is het wel zeer de moeite waard. Waar het militaire en diplomatieke werk van Doyle beperkt wordt door aanhoudend geweld en onophoudelijke onwil van de strijdende partijen om

mee te werken, is dit na de Dayton-akkoorden anders. Als ooggetuige en ervaringsdeskundige legt Doyle belastende verklaringen af tegen onder meer Karadzic. Hij draagt daarmee direct bij aan de uiteindelijke veroordeling van de Bosnisch-Servische leider. Karadzic wordt schuldig bevonden aan genocide en misdaden tegen de menselijkheid. Doyles rol als deskundige geeft eveneens de indirecte waarde van monitors aan: hoewel de waarnemers tijdens de gevechtshandelingen niet in staat zijn om het geweld te dempen, zijn hun observaties achteraf van groot belang.

Witness to War Crimes geeft een unieke inkijk in de politieke en militaire ontwikkelingen op de Balkan van november 1991 tot en met september 1992. Daarbij legt Doyle de diversiteit van de werkzaamheden van een militaire waarnemer onder een vergrootglas. ■

Majoor D. Landstra MA

MEDEDELING

Voorlichting Master CIIMT

De master (MSc) Compliance and Integrity in International Military Trade (CIIMT) aan de Nederlandse Defensie Academie gaat in op de complexe wereld en regelgeving van de strategische handel in militaire en dual-use goederen en diensten. De eerstvolgende opleiding start in september 2021.

Centraal in deze studie staan managementvraagstukken over export control van militaire en dual-use goederen en diensten.

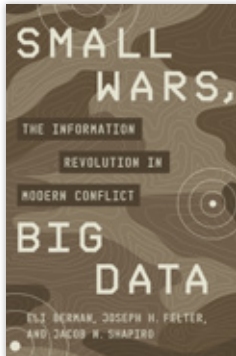
Geïnteresseerden kunnen zich via het e-mailadres master.ciimt@mindef.nl aanmelden voor een van de voorlichtingsbijeenkomsten op:



FOTOWCD.GERBEN VAN ES

- 25 januari 2021 van 18.00-19.00 uur (Kromhoutkazerne Utrecht, Waterliniezaal)
- 5 april 2021 van 18.00-19.00 (Trip van Zoutlandtkazerne Breda, Maczekzaal)

Mail voor meer informatie de opleidingscoördinator: master.ciimt@mindef.nl.



Small Wars, Big Data

The Information Revolution in Modern Conflict
 Door Eli Berman, Joseph H. Felter and Jacob N. Shapiro
 Princeton (Princeton University Press) 2018
 408 blz.
 ISBN 9780691177076
 € 27,-

The title of this book is a catchy misnomer. Small wars (i.e. asymmetric warfare) have killed hundreds of thousands of people, displaced millions more, and destroyed the physical infrastructure and social fabric of societies. By any definition, these wars are not small wars. Furthermore, the authors fail to address the heart of the concept of Big Data (i.e. automated data processing) as they are primarily interested in information retrieval. This criticism aside, the authors' efforts have resulted in a well-documented investigation into the role played by information in (counter) insurgency.

Small Wars, Big Data consists of ten chapters. Chapter 3 (*Information-Centric Insurgency and Counterinsurgency*) presents the theoretical model of the book. Chapters 4-8 examine conflict: past conflicts (Vietnam), and ongoing conflicts in Afghanistan, Iraq, and Syria, but also lesser-known conflicts in the Philippines and Nigeria. Chapter 4 details developments in

information technology, e.g. – widespread use of mobile phone technology, and its effects on insurgent violence. A two-sided sword in the eyes of the authors: low-cost mobile telecommunication enables better intelligence on insurgent activities, but also enables insurgents to plan and coordinate attacks better. Chapter 5 discusses the role of governments in conflicts, whereas chapter 6 focuses on suppression, and how state actors suppress insurgent activity. Chapter 7 addresses civilian-rebel relationships, followed by an investigation of the hypothesis that poverty is the root cause of violence and insurgency in chapter 8. Chapters 9 and 10 summarize the (theoretical) work done and offer some principles/policy suggestions. The authors encourage large-scale, detailed information retrieval when dealing with armed conflicts. According to them, 'dramatic effects' can be achieved by making information-sharing safe for civilians. In their opinion this requires to 'invest in administrative data, then weigh the

benefits of sharing against the risks' (pp. 320-323).

A new theory

The overarching thesis of *Small Wars, Big Data* is not new. The maxim that 'information flowing from non-combatants is the key resource in asymmetric conflicts' (p. 18) can be traced back to counter-insurgency (COIN) theorists stressing the need for detailed intelligence in combating insurgents.¹ But what sets Berman, Felter and Shapiro's book apart is the precise means by which they leverage that information, and the insights into various aspects of different insurgencies that such an approach yields. Their aim is ambitious: a new theory to better comprehend and deal with asymmetric warfare. Focusing on the triangular relationship between civilians, rebels and local government, the authors try to understand the complex relationships and interactions between these actors, which they consider paramount to the success of counterinsurgency operations (see Figure 3.1). How to achieve this? As they themselves put it, the accumulation of small facts can lead to bigger answers.

The three authors are researchers at the Empirical Studies of Conflict (ESOC) group of Princeton University.² What unites them, and gives ESOC its intellectual coherence, is a shared epistemology: faith in the power of data to reveal hidden truths about conflict zones, and thereby guide practitioners in the field. Their approach depends upon their relationship with the US military from which they have received significant funding. ESOC researchers have access to often classified datasets maintained by the military, e.g. the SIGACT-III database

1 See for example David Galula, *Counterinsurgency Warfare Theory and Practice* (Praeger, 1964); John A. Nagl, *Learning to Eat Soup with a Knife. Counterinsurgency Lessons from Malaya and Vietnam* (University of Chicago Press, 2005); David Kilcullen, *Three Pillars of Counterinsurgency* (US Government Counterinsurgency Initiative, 2006).

2 Chapter 2 (pp. 23-54) provides a detailed description of ESOC's motivation and approach.

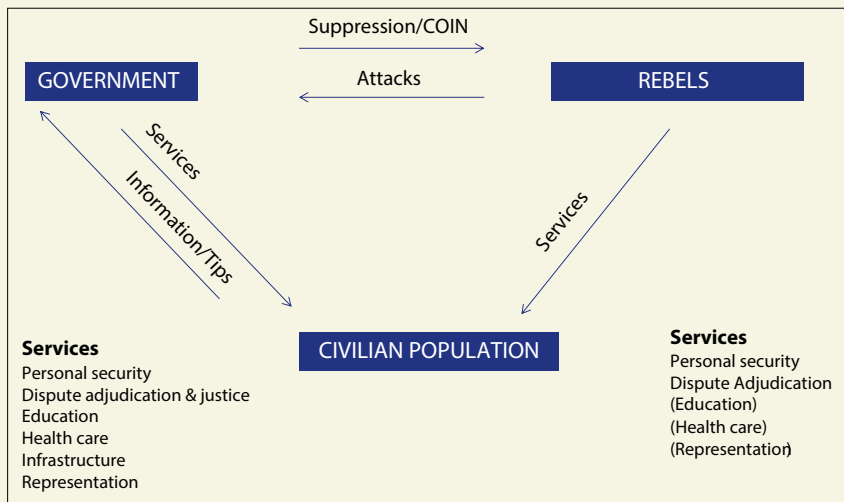


Figure 3.1. Asymmetric conflict modeled as a three-player game (source: Berman, Felter, Shapiro, *Small Wars, Big Data*, pp. 64-65)

NB: Rectangles – represent actors; arrows – stand for actions. At the top government and rebels opposing each other. According to the authors information-centric insurgency necessarily includes the bottom rectangle: civilians can choose to provide information to the government and might be influenced in doing so by services provided by the government, rebels, or both. Curiously, however, there is no arrow (no information flow) from the civilian population to rebels, which seems a rather implausible omission.

that ‘recorded every “significant activity” involving U.S. forces with a precise time and location stamp’ in Afghanistan and Iraq. In turn, the US military has gained detailed insight into when and where to deploy patrols, where military checkpoints prove most effective, and whether surge tactics in Iraq affected sectarian violence.

Despite this commitment to a data-driven approach, the book is not written by crude neo-positivists. The data approach depends upon qualitative research to reveal localized variables within conflict zones. Without that contextual awareness, data can prove misleading. To illustrate this, the authors provide monthly trends in combat incidents in the 24 most violent districts of Afghanistan (2005-2014). District variances reveal local differences that macro-data on the

conflict as a whole would neglect. Without sensitivity to local conditions, these data-sets are easy to misinterpret. Take the decline in violent incidents in the Kamdesh district between 2010-2012. ‘If you went by the data alone’, the authors write, ‘you might be forgiven for thinking that ISAF forces began doing something right from 2010 onwards. In fact, however, what explains this decline is that ISAF withdrew almost entirely from Kamdesh in this period, leaving the Taliban there with no enemy to fight.’ (p. 36).

This approach to data analysis rests on a number of core principles:

1. It focuses upon ‘microdata’ – the more ‘micro’ the better – that reveal distinct patterns in particular localities.
2. Analysis of those data must be sensitive to qualitative contextual knowledge.

3. The process of reaching conclusions is empirical and iterative, slowly building a body of small facts, to arrive at some larger conclusions.
4. Empirical and theoretical research engage in a dialogue with each other, as theoretical assumptions about causal relationships in conflict are tested through empirical analysis.

The results of this sensitive data approach, in terms of their implications for COIN practitioners, are impressive. The authors demonstrate how, when and where to distribute aid to local populations to achieve maximum impact in countering insurgents. They demonstrate that large-scale infrastructure projects often run into problems, and can even prove counter-productive, whereas smaller scale (50,000 dollars or less) and more targeted projects in relatively secure environments are more likely to yield positive results. They show how local conditions in the data drives the decision to engage an enemy, and how complex the relationship between economic conditions and violence is, and how understanding and responding to that complexity is likely to improve security.

These results, and the sophisticated manner in which they are achieved, make *Small Wars, Big Data* a vital addition to the bookshelf of anyone interested in COIN operations, especially practitioners in the field. Ultimately, this approach is likely to yield ‘smarter’ COIN-operations by helping commanders and aid workers recognise the specific conditions of local environments. But some of the wider claims and underlying assumptions of this impressive study might give more skeptical readers food for thought.

The use of the SIGACTS database calls into question data integrity issues. What exactly constitutes 'significant data'? How accurate is this trove of data on geographical locations, time stamps and types of incidents: from IEDs, complex attacks, hit-and-run ambushes, casualties, to demonstrations? Data can reveal, but can also hide, disguise, and change appearances like a chameleon.

Such considerations are only taken note of in passing (ref 16, p. 333): 'The broad need to exercise caution when using administrative data from conflict zones is amply demonstrated by the many examples in Ben Connable's excellent *Embracing the Fog of War. Assessments and Metrics in Counterinsurgency*.'³ This study lists many complaints with the SIGACTS database (pp. 161-166):

- 'SIGACTs are never accurate. The database isn't even complete. If you think that every incident that happens is entered [...] you're kidding yourself.'
- 'I'd say 10 to 20 percent of attack reports [...] had misinterpretations of category. When you [...] read the narrative of the attack, you find that [...] the wrong codes were plugged in to label the type of attack.'
- 'Sometimes, reports are changed or updated eight or ten times after they are initially recorded.'
- 'SIGACTS data provide limited support for empirical analyses owing to geographical or temporal gaps in coverage, and missing, incomplete and erroneous data. SIGACTs are limited in support of COIN-type security assessment.'

Connable is fair in his treatment by stating that 'anecdotal comments are not sufficient to call into question the validity of the entire SIGACT data set.' According to him: 'Empirically disproving accuracy would require a [...] very costly study that might ultimately prove to be inconclusive. But if it is difficult to conclusively disprove the accuracy of the SIGACT data, it is also difficult to prove their accuracy.' In his opinion there are many problems with the SIGACT data, including conceptual ones regarding violent incidents in COIN. For example, how to differentiate between insurgency-related violence, and common criminal activity, or intra-tribal and inter-ethnic violence. Without a method for tracking non-insurgency-related violence, the rise or fall of insurgency-related violence cannot be ascertained.

The fact that *Small Wars, Big Data* does not investigate data integrity more closely is striking. For their research into the Iraq arena the authors used 168,730 SIGACTS reported, or 87 percent out of a total of 193,264 (p. 123). This 'neglect' is all the more striking since they wish to identify causal relationships (see the paragraph *Establishing Causal Relationships through Iterated Research*, p. 43 onwards). They explicitly aim for a 'theory or research design for causal identification using Randomized Control Trials (RTC)'. Simultaneously admitting that 'while it would be enormously beneficial to deploy RCTs to analyze the determinants of violence and support for violent groups, is unfortunately often impossible.' (p. 47).

Besides, Big Data is geared towards finding similarities between seemingly unrelated datasets. The logic of correlation, however, only implies probability (not causation) and even strong correlations might be a coincidence. An analysis based on statistical probabilities will always produce false positives (targeting innocent people) and false negatives (unnoticed security risks). Ultimately, Big Data is ill-equipped to deal with causal mechanisms – the holy grail of this book.

'Information-centric model'

The authors' propose an 'information-centric' model that seems to imply that winning COIN-campaigns is a matter of having more accurate and more granular data. Their results demonstrate that you can improve COIN-operations with a sensitive understanding of complex datasets, but some asymmetric conflicts might simply prove unwinnable, even with the best data scientists present. In the Vietnam War, ideological and nationalist considerations helped the North Vietnamese/Vietcong continue to fight despite appalling casualty rates. However, the death of 1,1 million North Vietnamese/Vietcong soldiers against 200,000-250,000 South Vietnamese and over 58,000 American soldiers did secure rebel victory. The authors also fail to mention the successful application of brute force. They could have solidified their case by discussing the effectiveness of an information approach against tactics of mass incarceration/resettlement, and large-scale killing or outright genocide. Consider the two brutal wars fought by the Russians in Chechnya during the 1990s/2000s.

The authors' understanding of COIN depends upon a particular historio-

3 Ben Connable, *Embracing the Fog of War. Assessments and Metrics in Counterinsurgency* (RAND, 2012).

graphical interpretation of the Vietnam War, namely, that the 'heart and minds' and COIN-operations by the US military in Vietnam were largely successful (p. 199). Many historians would oppose this view, citing the intractable nature of the conflict, the problem of being regarded as an invading power, and declining support on the home front, to name but a few interpretations of the US defeat. However effective the 'hearts and minds' campaign in Vietnam might have been, clearly it – was not effective enough to win the war. Would more and better data have changed this outcome?

Much of the authors' assumptions about the possible response of civilians to COIN operations depend upon game theory. Critics argue that

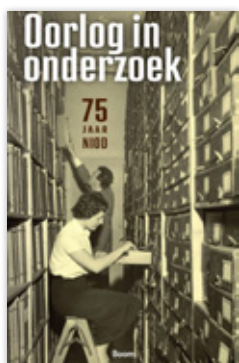
this approach simplifies the choices available to actors at a given moment, and the possible non-rational explanations for why a civilian might agree to cooperate with COIN forces. There is often a thin line between good science and scientism. This book contains a great deal of the former, but sometimes the authors' assertions about the supremacy of the data-driven approach runs the risk of slipping into the latter.

Finally, *Small Wars, Big Data* is a hefty read requiring some stamina from the reader. The authors try to improve readability by providing introductory (hypothetical) stories to 'pull' the reader into the chapters. It is up to the reader to determine whether they have succeeded or not, but it is an admirable attempt to

sensitize those interested in the fact that dealing with the dilemmas of (counter)insurgency concerns real people living real lives. This certainly holds true for civilians caught as always between a rock (rebels) and a hard place (local government).

All concerns aside, *Small Wars, Big Data* is undoubtedly an innovative study that contains rich empirical depth that will likely inform both practitioners and academic debate on COIN and asymmetric conflict for decades to come. In short, an essential addition to the COIN bookshelf. ■

Dr. A. Claver (Netherlands Ministry of Defence) and dr. S. Willmetts (Leiden University)



Oorlog in onderzoek

75 jaar NIOD

Marjo Bakker, Hinke Piersma, Jeroen Kemperman en Petra Drenth (red.)

Amsterdam (Uitgeverij Boom) 2020

192 blz.

ISBN 9789024430932

€ 24,90

Het Nederlands Instituut voor Oorlogsdocumentatie (NIOD) doet sinds 75 jaar wetenschappelijk onderzoek naar oorlogsgeweld. Naar aanleiding daarvan verscheen *Oorlog in onderzoek*, een reeks artikelen afkomstig van auteurs die zelf betrokken waren of zijn bij het NIOD. Dan dreigt het spreekwoordelijke risico van de slager die zijn

eigen vlees keurt, maar daarover later meer.

Het belangrijkste doel van de bundel is de lezer inzicht te geven in de thema's en discussies die in de afgelopen 75 jaar een rol binnen het NIOD hebben gespeeld. Die discussies hebben 'niet alleen maar bevredigende resultaten opgeleverd,

maar ook tot momenten van frictie en wrijving – 'oorlog' zo u wilt – geleid. Sommige daarvan zijn algemeen bekend, andere zijn voornamelijk binnen de muren van het NIOD gebleven' (blz. 13). Het resultaat van dit alles zou, in de woorden van de redactie, een publicatie moeten zijn '...die goed toegankelijk zou zijn voor een breed publiek. Dat is een van de redenen geweest om ons te beperken tot een bescheiden aantal literatuurverwijzingen en geen notenapparaat op te nemen' (blz. 191). Aan de ene kant is die keuze te begrijpen maar aan de andere kant is te verwachten dat, gelet op het karakter van deze bundel, hij niet door een heel breed publiek gelezen zal worden, maar juist door materiedeskundigen die wel een paar noten en verwijzingen aankunnen. Sterker, voor hen zijn die van toegevoegde waarde.

Overzichtswerk

Op 8 mei 1945, drie dagen na de bevrijding, opende het instituut, toen nog onder de naam Rijksbureau voor Oorlogsdocumentatie, zijn deuren. Het verzamelen en ordenen van aan de Tweede Wereldoorlog gerelateerd materiaal was de hoofdtaak. Dat moest resulteren in een aantal publicaties waarna het bureau – naar verwachting rond 1960 – dicht zou kunnen. Dat liep echter anders. Uiteindelijk moest er een groot overzichtswerk over de bezetting komen, wat uitmondde in de bekende veertien-delige serie *Het Koninkrijk der Nederlanden in de Tweede Wereldoorlog* van prof. dr. Loe de Jong. Deze voor het instituut beeldbepalende reeks is een gezaghebbende studie geworden, wat niet wil zeggen dat er geen kritiek op is gekomen, integendeel. Waarschijnlijk is geen Nederlands historicus in de media zoveel besproken, becommentarieerd en bekritiseerd als De Jong. En geen onderwerp uit *Het Koninkrijk* heeft tot zoveel controverses geleid als de delen die gewijd zijn aan de Japanse bezetting van Nederlands-Indië en vooral de daaropvolgende dekolonisatieoorlog. Veteranen uit die oorlog protesteerden heftig tegen de passages waarin De Jong Nederlandse excessen vergeleek met die door Duitsers en Japanners werden begaan. De Indiëgangers pleitten voor een derde Politionele Actie onder de naam Operatie MADJOMODO (MAak De Jong MOnd DOod).

Ook vanuit militair-historische kring was er kritiek, bijvoorbeeld op het feit dat De Jong nauwelijks eigen onderzoek deed en te veel bleef hangen in het stereotype goed/foutbeeld uit de oorlog. Toch typeert Herman Amersfoort in de baanbrekende studie *Mei 1940. De strijd op*

Nederlands grondgebied deel drie van *Het Koninkrijk*, dat over diezelfde strijd gaat, als '...een geslaagde synthese van de toen beschikbare literatuur'.

Breder onderzoeksterrein

In 2010 fuseerde het NIOD met het Centrum voor Holocaust- en Genocidestudies onder de nieuwe naam NIOD Instituut voor Oorlogs-, Holocaust- en Genocidestudies. Het onderzoeksterrein verbreedde zich daarmee naar brandhaarden als Syrië, Rwanda en natuurlijk ook Srebrenica. De impact van dat laatste onderzoek bleek groot en dat resulteerde onder meer in de val van het tweede kabinet-Kok (16 april 2002) en een parlementaire enquête (juni 2002-januari 2003). In zowel het onderzoek als de enquête werd uiteindelijk *the rank and file* van Dutchbat goeddeels van blaam gezuiverd en werd de verantwoordelijkheid wat betreft de Nederlandse rol bij de gebeurtenissen in Srebrenica primair gelegd bij de politieke en militaire top van Nederland.

Na lezing van *Oorlog in onderzoek* resteren een aantal vragen. Bijvoorbeeld waarom de bundel nergens stilstaat bij een – zeker in deze tijd – politiek beladen onderwerp als de Armeense genocide. Een andere vraag is waarom alle (oud)directeuren ruimschoots aan het woord komen, behalve de van de Sectie Militaire Geschiedenis van de Koninklijke Landmacht afkomstige Kees Schulten. Zo blijft onvermeld dat hij de drijvende kracht was achter de verhuizing naar het huidige monumentale NIOD-pand aan de Herengracht in Amsterdam. Onvermeld blijft ook de omstrede bundel *Een mol op Soestdijk*, die hem bij zijn afscheid werd aangeboden. Zijn dit voorbeelden van die

'momenten van frictie en wrijving – 'oorlog' zo u wilt', waar de redactie van deze bundel naar verwijst? Ten slotte een kleine slordigheid in relatie tot Schulten: de ene keer duurt zijn directeurschap tot 1995 (blz. 89), een andere keer tot 1996 (blz. 11).

Dan nu het antwoord op de prangende vraag of hier nu een slager zijn eigen vlees aan het keuren is. Dat blijkt mee te vallen. Zo toont oud-onderzoeker/voorlichter David Barnouw zich bijvoorbeeld uitermate kritisch over de fusie tussen het NIOD en het Centrum voor Holocaust- en Genocidestudies. 'Het unieke van het NIOD gaat verloren', aldus Barnouw. En op de vraag of het NIOD na de fusie nog wel een A-merk is, antwoordt hij onomwonden 'nee'.

(Jonge) militairen die dit boek lezen, zullen zich af en toe over details achter de oren krabben. Bijvoorbeeld daar waar de auteurs spreken over een 'gepensioneerde oud-kolonel' in plaats van een kolonel buiten dienst (blz. 29). Of over 'oorlogsvoering' waar 'oorlogvoering' toch echt de juiste term is (blz. 160). Waarom zouden zulke militairen toch kennis moeten nemen van het NIOD, de geschiedenis van het instituut en de studies die het verzorgt? Oud-directeur Hans Blom is daar duidelijk over: 'Het is niet zo dat het verleden panklare oplossingen voor actuele kwesties kan bieden, maar door historische studie kan wel meer inzicht in de hedendaagse problematiek worden verkregen. We kunnen altijd nog hopen – en daar komt de optimist in mij boven – dat dit dan ook tot betere beslissingen leidt.' (blz. 110). Niet onbelangrijk, ook voor leidinggevendenden bij Defensie. ■

Drs. Jan Schoeman

Fietsende Führer

Linda Polman

De complottheorie over elites die zich te buiten gaan aan ritueel kindermisbruik zien we al decennia voortdurend opduiken. In België waren er na de arrestatie van Marc Dutroux verhalen dat hij met invloedrijke politici en zakenmensen baby moorden pleegde. Lange Frans en graancirkeldeskundige Janet Ossebaard fantaseerden over het doodschieten van premier Rutte, omdat zij ervan overtuigd zijn dat die ook bij de satanische kinderverkrachters hoort. Zij hoopten dat de Amerikaanse president Trump in Nederland zou ingrijpen. Over het Derde Rijk doen ook nog steeds complottheorieën de ronde. In zijn recent verschenen boek *The Hitler Conspiracies* peutert de Britse Cambridge-historicus Richard Evans de gestoorde gedachtengangen uit elkaar.¹

Die over de *Protocollen van de Wijzen van Zion* bijvoorbeeld, een document dat al sinds het begin van de 20e eeuw blijft opduiken, bedoeld als bewijs dat er een Joods complot zou bestaan om de wereldheerschappij te verwerven. De Protocollen zouden Hitler hebben voorzien van een excuus voor de Holocaust. Evans bewijst niet alleen dat de Protocollen vervalst zijn, maar ook dat Hitler en de zijnen ze nauwelijks bekeken hebben omdat ze wisten dat ze vervalst waren.

En de brand in de Rijksdag op 27 februari 1933. De nazi's waren net een maand aan de macht. De brand zou de nazi's een vrijbrief hebben gegeven om democratische instituties te sluiten en concentratiekamppoorten te openen. Meteen in 1933 al werd de theorie verspreid dat niet

Marinus van der Lubbe, maar de nazi's zelf de brand hadden aangestoken. De nazi's slingerden een contratheorie de wereld in: het was een communistisch complot geweest. Geen van beide theorieën overleeft het onderzoek van Evans. Hitler profiteerde van de brand, maar ook zonder Van der Lubbe zou hij de democratie hebben opgedoekt. Complotdenkers kunnen er met hun hoofd gewoon niet goed bij dat een individu in zijn eentje de wereld op zijn grondvesten kan doen schudden, zegt Evans.

Zie ook de solo-actie van Rudolf Hess, Hitlers nummer twee. Hess vloog in 1941 in een Messerschmitt naar Schotland met een vredesvoorstel. Hitler, of Churchill, of de Britse aristocratie, of allemaal samen, zouden die vlucht gefaciliteerd hebben. Hess' voorstel was Duitsland de vrije hand te geven op het Europese continent. In ruil zou het Britse Rijk gespaard blijven van Duits geweld. Evans laat zien dat niemand Hess stuurde. Hij had het allemaal zelf bedacht in een vlaag van zelfoverschatting en heeft daar duur voor betaald. Hess werd gearresteerd en opgesloten in de Tower of London. In 1947 veroordeelden rechters in Neurenberg hem tot levenslang. In 1987 hing hij zichzelf op. Complotdenkers geloven uiteraard dat het moord was.

Ook Hitler zou geen zelfmoord hebben gepleegd, maar in 1945 met Eva Braun en haar kinderen ontsnapt zijn naar Argentinië. In een van de verhalen was de Führer in Buenos Aires gezien op een zwarte damesfiets. Hij was huis-aan-huis kruidenverkoper geworden.

Evans ontrafelt een (online) wereld waarin Führer-op-damesfiets-adepten aankleven bij Obama-birthers, antisemieten, Trump-aanhangers en klimaatontkenners. Sinds het verschijnen van het boek zullen corona-ongelovigen daar ook wel bijhoren. Uiteraard geloven ze geen woord van wat wetenschapper Evans zegt.

PS: Een van Eva Brauns kinderen is Angela Merkel. ■

1 Richard J. Evans, *The Hitler Conspiracies. The Third Reich and the Paranoid Imagination* (Londen, Allan Lane, 2020).



MEDEDELINGEN

Voordrachten gevraagd voor de Kooy Prijs 2021

Termijn verlengd tot 25 januari

Het Koninklijk Instituut van Ingenieurs (KIVI) kent jaarlijks de Kooy Prijs toe voor de beste scriptie over defensie- of veiligheidstechnologie geschreven aan een technische universiteit of hogeschool.

Voordrachten voor de Kooy Prijs 2021 kunnen tot en met 25 januari 2021 worden ingediend. Meer informatie over de voordrachtprocedure is te vinden op www.kivi.nl/dv onder prof. Kooy afstudeerprijs.

De prijs, tweeduizend euro en een certificaat, is genoemd naar prof. Johan Kooy, in de vorige eeuw een internationaal bekende hoogleraar in de rakettechniek. De uitreiking vindt plaats op het Kooy Symposium op 3 juni 2021 in Stroe.

In 2020 ging de prijs naar ir. Laurent Declerck van de TU Delft voor zijn onderzoek naar de prestaties en vliegeigenschappen van compoundhelikopters. Zijn scriptie is te vinden op de website van de universiteit.



Schrijft u een gastcolumn in de *Militaire Spectator*?

De redactie van de *Militaire Spectator* biedt lezers de mogelijkheid een gastcolumn te schrijven van maximaal duizend woorden. Het thema is vrij, maar moet passen in de formule van het tijdschrift. Een gastcolumn bevat een relevante boodschap voor de lezers, een gefundeerde eigen mening en juiste en verifieerbare feiten in een logisch opgebouwd betoog.

U kunt uw gastcolumn sturen naar de bureau-redactie (zie colofon) of aanbieden via de website. De redactie wacht uw bijdrage met belangstelling af.

De hoofdredacteur



Fixing Dayton

A New Deal for Bosnia and Herzegovina
Door Daniel S. Hamilton
Washington, D.C. (Wilson Center) 2020
11 blz.

Te downloaden via:
www.wilsoncenter.org

De Dayton-akkoorden waarmee de oorlog in Bosnië-Herzegovina in 1995 eindigde waren veel meer een uitgebreid bestand dan een vredesregeling. Daarin ligt de oorzaak van de aanhoudende problemen tussen de bevolkingsgroepen en instabiliteit in de regio. Tot die conclusie komt onderzoeker Daniel Hamilton van het Wilson Center in zijn rapport *Fixing Dayton*. Volgens Hamilton is een drastische revisie van de akkoorden nodig, anders dreigt er opnieuw geweld in het gebied. Hamilton dringt onder meer aan op het counteren van de desinformatie die Rusland over Bosnië verspreidt en zegt de EU en de VS gezamenlijk moeten optrekken bij initiatieven voor de herziening van de Dayton-akkoorden.



The Rise of Authoritarianism in the Western Balkans

Door Florian Bieber
Londen (Palgrave Macmillan) 2020
156 blz.
ISBN 9783030221485
€ 27,-

In *The Rise of Authoritarianism in the Western Balkans* gaat Florian Bieber in op de stagnatie van het democratische proces in het gebied in de afgelopen tien jaar. Bieber kijkt onder meer naar Servië, Montenegro en Macedonië en constateert een neiging naar autoritair bestuur, waarbij regeringen constante crises creëren om dieper in te kunnen grijpen. Het opzetten van parallelle structuren en het aanmoedigen van sociale polarisatie noemt hij typerend, evenals het toestaan van vergaande invloed van bevriende buitenlandse regimes. Volgens Bieber worden autoritaire bestuursopvattingen in overleg met de Europese Unie over eventuele toetreding uit politieke overwegingen toegedekt.



Joe Biden

The Life, the Run, and What Matters Now
Door Evan Osnos
New York (Scribner) 2020
192 blz.
ISBN 9781982174026
€ 20,-

Evan Osnos beschrijft in zijn biografie de lange politieke carrière van de Democraat Joe Biden, van zijn verkiezing in de Amerikaanse Senaat in 1972 tot zijn overwinning bij de presidentsverkiezingen in 2020. Osnos gaat in op de politieke stijl van Biden, die als president zijn jarenlange ervaring in het Congres zal moeten inzetten om steun voor zijn beleid te vinden. De speerpunten van Biden zijn de bestrijding van de coronacrisis, economisch herstel, gelijkberechtiging en maatregelen rond de klimaatverandering. Osnos, journalist van *The New Yorker*, interviewde voor het boek ook politieke tegenstanders van Biden en belicht tevens verkeerde inschattingen die de Democraat in Washington maakte.



Deutsche Krieger

Vom Kaiserreich zur Berliner Republik –
eine Militärgeschichte
Door Sönke Neitzel
Berlijn (Propyläen) 2020
816 blz.
ISBN 9783549076477
€ 35,-

Zijn er continuïteiten in het handelen en denken van Duitse militairen vanaf het Duitse keizerrijk tot de huidige tijd? Die vraag stelt de historicus Sönke Neitzel in *Deutsche Krieger* en hij beantwoordt hem positief. Neitzel, hoogleraar in Potsdam, zorgt daarmee voor discussie, omdat hij ook de Wehrmacht in zijn conclusie betreft. Hij benadrukt echter dat het hem gaat om de 'Binnenlogik' van het militaire beroep, dat opleidt om te vechten en te doden, maar niet om oorlogsmisdaden te plegen. Neitzel werpt ook de vraag op wat de Bondsrepubliek wil: strijdkrachten die gevechtsoperaties mogen uitvoeren, of een krijgsmacht die optreedt als 'wereldwijd maatschappelijk werker'?

