

## **Recente ervaringen met crisisbeheersingsoperaties**

**Openingstoespraak van Minister van Defensie E. van Middelkoop op de AIV-Conferentie “Naar een ander buitenland”, Eerste Kamer, 1 juni 2007.**

**Tijd: 10:35 – 11:05 uur**

**Om te beginnen wil ik de AIV gaarne gelukwensen met zijn tienjarig bestaan. Ik voeg daar aan toe dat ik vandaag verder niet zal ingaan op de toekomst van de AIV.**

**Ik wil vandaag enkele relativerende opmerkingen maken bij militaire operaties die in de afgelopen jaren door westerse krijgsmachten zijn uitgevoerd.**

**Dat doe ik op grond van mijn overtuiging dat het optreden buiten het verdragsgebied van de NAVO voor afzienbare tijd de belangrijkste activiteit van onze krijgsmacht zal zijn.**

**Het regeerakkoord laat daarover ook geen misverstand bestaan: “Nederland stemt het veiligheidsbeleid af op de nieuwe situatie in de wereld en richt zich op vredesmissies, op bestrijding van terrorisme, op conflictpreventie en op wederopbouw”.**

**Een wijziging van coalitie verplicht niet tot het opnieuw “ontwerpen” van onze krijgsmacht. Het gaat erom haar**

**bewezen geschiktheid verder te verbeteren, zowel qua inrichting als politieke aansturing.**

**Waarmee moeten we nu bij het uitvoeren van operaties rekening houden op grond van de ervaringen van de laatste 10 à 15 jaar? Ik zal achtereenvolgens zes onderwerpen aan de orde stellen, waarbij ik steeds enkele observaties laat volgen door daaruit te trekken lessen. Hierbij kan ik mij baseren op een groot aantal analyses die de afgelopen jaren zijn verschenen over de effectiviteit van militair optreden. Hieraan heeft ook de AIV, onder meer door middel van het rapport “Nederland en crisisbeheersing”, een belangrijke bijdrage geleverd.**

### **1. Relatief geringe aandacht voor de effecten**

**Mijn eerste thema betreft de ongelijke verdeling tussen de aandacht die uitgaat naar het begin van operaties in verhouding tot die voor het verloop en de beëindiging van operaties. De procedure volgens artikel 100 van de Grondwet, die inmiddels haar waarde heeft bewezen, leidt ertoe dat het parlement en de media zich concentreren op het besluit om al dan niet een militaire eenheid uit te zenden.**

**Tot de aandachtspunten in het Toetsingskader behoort weliswaar een analyse van de conflictsituatie en de beweegredenen van conflictpartijen, maar dit aspect is**

**slechts één van de vele. Hierdoor krijgt de doelstelling van de operatie en de mate waarin deze gehaald kan worden niet altijd de aandacht die ze verdient. De overconcentratie op de legitimatievraag gaat dan ten koste van de veel lastiger vraagstukken van doelverwezenlijking, gewenst eindbeeld en bijpassende overdrachtsstrategie.**

**Natuurlijk, het belang van een deugdelijke rechtsgrondslag kan moeilijk worden overschat. Zeker niet in een land, waar de bevordering van de internationale rechtsorde zelfs een constitutionele opdracht is (artikel 90 Gr.). Ook hierover citeer ik het regeerakkoord: “Een adequaat volkenrechtelijk mandaat is vereist bij deelname aan missies met inzet van Nederlandse militairen”. Op verzoek van de Eerste Kamer die hierover ook schriftelijke vragen heeft gesteld, zal binnenkort een notitie over deze zinsnede naar de volksvertegenwoordiging worden gezonden. Mij gaat het thans niet om de inhoud van deze notitie, maar om het relatieve belang dat aan dit aandachtspunt wordt toegekend.**

**Uiteraard is er een verschil tussen het besluit de krijgsmacht in te zetten en de manier waarop die vervolgens optreedt. Parlementaire steun en een**

**toereikende juridische grondslag zijn cruciaal voor de legitimiteit van een operatie. Het past ook bij de dikwijls onderkende idealistische oriëntatie in onze buitenlandse politiek. Ik vrees echter dat diezelfde gezindheid onze ogen doet sluiten voor de weerbarstigheid, te verwachten teleurstellingen en traagheid, die een inherent kenmerk zijn van militaire interventies.**

**Voor de herziening van bijv. ons zorgstelsel nemen we jaren, en terecht, maar als het gaat het om een militaire operatie, dan leggen we ons de eis van perfectie en het snelle succes op.**

**Naast de voorwaarden voor het militair welslagen dient aandacht te worden besteed aan de politieke en economische omstandigheden en kansen. Op dit punt hebben een aantal ngo's voorgesteld om betrokken te worden bij een zogeheten "civil assesment" die aan een operatie vooraf zou dienen te gaan. Ik juich de grotere aandacht die hiermee gevraagd wordt voor de te bereiken doelstellingen en de succes- en faalfactoren die hierbij een rol spelen, toe.**

**De vraag is en blijft wel of ngo's bereid zijn de vereiste risico's te nemen die vaak noodzakelijk zijn om ter**

plaatse zo'n inschatting van de politieke- en economische ontwikkelingsmogelijkheden te kunnen maken.

## **2. Verlaging van het verwachtingsniveau**

Het tweede thema dat ik aan de orde wil stellen is het niveau van de verwachtingen omtrent de resultaten van de missie. We hebben gezien dat de meeste conflicten waarin geïntervenieerd wordt binnenstatelijk van karakter zijn. De strijd betreft niet langer militaire krachtmetingen tussen staten waarin een militaire overwinning mogelijk was, maar asymmetrische confrontaties waarin de militair zwakkere partij er juist belang bij heeft de vijandelijkheden zo lang mogelijk te rekken. Dat voert de kosten op voor de militair sterkere partij en staat haaks op de wens een conflict zo kort mogelijk te houden en afsluiten met een militaire victorie. Dat ondermijnt het draagvlak voor lang slepende complexe operaties. We raken hier aan de achilleshiel van onze welvarende parlementaire democratieën.

Er zijn echter ten minste twee redenen om het verwachtingsniveau niet te hoog op te schroeven. Ten

**eerste vindt het buitenlands ingrijpen dikwijls plaats in een conflict dat reeds aan de gang is. Conflicten zijn langgerekt en er is reeds veel bloed vergoten voordat, de overtuiging postvat dat interventie om morele redenen of omdat belangen in het gedrang komen, onvermijdelijk is. Omdat al zoveel bloed is vergoten en haat is gezaaid, wordt het er echter vervolgens niet gemakkelijker op een vredesregeling tot stand te brengen of uit te voeren.**

**Een tweede reden is dat de meeste operaties plaatshebben in heterogeen samengestelde maatschappijen, waarin het centrale staatsgezag nog onvoldoende legitimiteit heeft verkregen. Sterker nog: de gewapende strijd heeft de vormen van machtsdeling tussen verschillende groeperingen en de patronage-verhoudingen die binnen de maatschappij nog voor enige stabiliteit zorgden, dikwijls juist ondergraven. In zulke omstandigheden past voorzichtigheid ten aanzien van de haalbaarheid van het invoeren van westerse ideeën zoals een goed werkende democratie. Mij baserend op recente analyses van de effecten van militaire interventies, denk ik dat het eerst en vooral nodig is, veiligheid tot stand te brengen.**

**Ik voel mij dus meer thuis bij de zogeheten “security first”-school dan bij denkrichtingen die alle heil verwachten van een zo snel mogelijk ingezet democratiseringsproces.**

### **3. Primaat van het politieke doel**

**Het te temperen verwachtingsniveau brengt mij op een derde thema; de belemmeringen bij het zo helder mogelijk formuleren van het politieke doel van de operatie. Militairen zijn gewend het adagium van Von Clausewitz (“oorlog als voortzetting van de politiek met inmenging van andere middelen”) te volgen. Het gebruik van het militaire instrument door politieke gezagsdragers verplicht de laatsten dan echter wel de politieke doelstellingen van de operatie zo helder mogelijk onder woorden te brengen. In de dagen van Von Clausewitz geschiedde dit in de vorm van eisen die de overwinnende staat aan de onderhandelingstafel na afloop van de oorlog, ingewilligd wenste te zien.**

**Hiertegenover staat dat de politieke doelstellingen van huidige operaties doorgaans zijn neergelegd in resoluties van de Veiligheidsraad.**

**Deze zijn een onderhandelingsuitkomst tussen staten en dragen dientengevolge het karakter van een compromis – soms bevatten opeenvolgende resoluties zelfs elementen die moeilijk met elkaar te rijmen zijn.**

**Crisisbeheersingsoperaties worden meestal ondernomen in twee situaties: hetzij om een dictatoriale staat tot concessies te dwingen (zoals na de Kosovo oorlog tegen Servië en na de inval van de geallieerden in Irak in 2003) hetzij door in een falende staat het staatsgezag te herstellen. Bij een interventie tegen een dictatoriaal regiem dient anarchie te worden voorkomen; bij ingrijpen in een falende staat dient orde te worden gecreëerd. In beide gevallen is politieke capaciteitsversterking (of in het gewone spraakgebruik: staatsvorming) vrijwel zonder uitzondering de belangrijkste opgave van de interventie. Bij deze taak horen het vestigen van een begin van een rechtsorde (“rule of law”) en het in stand houden of herstellen van het geweldsmonopolie van krijgsmacht en politie. Als vierde component kan tenslotte sociaal-economische ontwikkeling worden genoemd, waarbij het creëren van vrede en veiligheid kan worden gezien als voorwaarde van het vergroten van welvaart en welzijn.**



**Zo beschouwd is het primaire doel van recente operaties het creëren van stabiliteit en het vervolgens mogelijk maken van een groei van wat is gaan heten “human security”. Ook deze observatie bepaalt ons erbij hoe beperkt en elementair onze militaire inspanningen noodzakelijkerwijs zijn. De fundamentele notie van staatssoevereiniteit verplicht ons, ons vanaf het begin van een operatie te richten op het herstel van het politiek “ownership” van de te hulp gesnelde staat.**

#### **4. Militairen kunnen het niet alleen**

**Uit de vier opgaven die bij het vorige onderwerp zijn genoemd (veiligheid, rechtstaat, geweldsmonopolie en sociaal-economische ontwikkeling), vloeit al voort dat de militairen niet in staat zijn de operatie op eigen houtje tot een succes te maken. Nodig is een geïntegreerde, veelomvattende aanpak waarin verschillende internationale organisaties, departementen, ngo's en het bedrijfsleven hun rol spelen. In ons land vindt dit plaats onder de noemer 3D-benadering: “Diplomacy. Defence and Development”.**

**Hierbij heeft de diplomatie tot taak het politieke proces op gang te brengen dat kan leiden tot staatsvorming.**

**In heterogene samenlevingen zal dit vaak gepaard gaan met vormen van machtsdeling en coöptatie. Voorts spant de diplomatie zich in voor het bereiken van een stabiele regio, zoals in het geval van Afghanistan via het stopzetten van het verlenen van steun aan de Taliban vanuit Pakistan. Defensie draagt zorg voor de veiligheid en het inrichten van een effectieve en zich behoorlijk gedragende krijgsmacht. Ngo's en het bedrijfsleven geven, tenslotte, uitvoering aan het sociaal-economische ontwikkelingsbeleid.**

#### **5. Oorlog temidden van de mensen**

**Militairen verdienen het niet alleen om met een helder politiek doel op pad gestuurd te worden, ze dienen hun militaire opdracht ook met succes te kunnen uitvoeren. Uit de mislukte operaties in de jaren negentig (in Somalië, UNPROFOR in Kroatië en Bosnië en in Rwanda) hebben we geleerd dat hiervoor een passend mandaat en het vermogen tot escalatiedominantie nodig zijn. Militairen behoren duidelijkheid te hebben over de vraag of ze zich onpartijdig dan wel partijdig dienen op te stellen. Ook dienen ze zo sterk te zijn bewapend dat de conflictpartijen er geen voordeel in zien hun toevlucht te nemen tot wapengebruik.**

**Naast deze lessen dringt echter het inzicht door dat het overheersende type conflict – en ik gebruik nu de woorden van de voormalig plaatsvervangend opperbevelhebber van de Navo Rupert Smith – kan worden getypeerd als “war amongst the people”. Onze militairen treden op temidden van de mensen (waaronder zich zowel onschuldige burgers als tegenstanders bevinden) en onder het toezicht van de media. De gevolgen hiervan zijn verstrekend. Zo is het belangrijkste doel van de operatie niet langer de militaire overwinning, maar het scheppen van de voorwaarden voor het politieke proces, met als kern de genoemde staatsvorming. Ook is het niet per se verstandig zo veel en zo vaak mogelijk te vechten. Gedode onschuldige burgers kunnen immers de steun aan een operatie verminderen, waardoor het doel (bijv. het winnen van de “hearts and minds” van de lokale bevolking) juist niet wordt bereikt.**

**Volgens Smith betekent dit paradigma van “war amongst the people” een radicale breuk met dat van de industriële oorlog, waarin een beslissende overwinning tot de mogelijkheden behoorde. Tegenwoordig worden conflicten immers vaak na een wapenstilstand nog voortgezet.**

**Met Smith deel ik de opvatting dat we de consequenties van dit nieuwe paradigma nog maar nauwelijks hebben doordacht. Zo wordt het steeds lastiger om recht te doen aan een onderdeel van de doctrine van de rechtvaardige oorlog, namelijk het maken van onderscheid tussen combattanten en onschuldige burgers. Het dwingt ons in elk geval meer te investeren in intelligence en het uitbuiten van een kwalitatieve voorsprong op wapentechnologisch gebied.**

#### **6. Meer aandacht voor preventie**

**Indien de verwachtingen van militaire interventies niet mogen worden overschat, verdient het ook aanbeveling nog eens serieus te kijken naar het alternatief: preventie. Uit vele onderzoeken weten we reeds lang dat interventies het succesvolst zijn aan het begin (wanneer het conflict nog in de kiem kan worden gesmoord) of aan het eind (wanneer aan beide zijden de oorlogsmoeheid heeft toegeslagen). Desalniettemin wordt in de meeste gevallen pas ingegrepen nadat het conflict reeds veel slachtoffers heeft gekost. Dat bemoeilijkt het behalen van succes nog eens extra.**

**Alleen al om die reden wil ik het pleidooi ten gunste van preventie uit het rapport “Verloren onschuld” van de toenmalige AVV (Adviesraad Vrede en Veiligheid) nog eens naar voren halen. Ook militairen kunnen aan het voorkomen van escalatie hun bijdrage leveren. Ten eerste door “preventive deployment”, een mechanisme waarvan alleen in het geval van Macedonië (UNPREDEP) gebruik is gemaakt. Ten tweede via het tijdig inzetten van SSR, hervorming van de veiligheidssector. Het adviseren en trainen van militairen in fragiele democratieën is de bijdrage die militairen aan wederopbouw na een gewapend conflict kunnen leveren. Daarnaast kan SSR echter ook preventief worden aangewend. Veel geschillen in Afrika lijken voor deze benadering in aanmerking te komen.**

## **Slot**

Tot besluit van mijn betoog vat ik de zes lessen die ik u heb willen overbrengen, nog eens kort samen:

1. Besteed meer aandacht aan de effecten van de operatie
2. Temper de verwachtingen
3. Definieer staatsvorming als het belangrijkste politieke doel van de operatie
4. Volg een 3D aanpak
5. Het streven naar een militaire overwinning dient ondergeschikt te worden gemaakt aan het bereiken van een zo groot mogelijke steun van de plaatselijke bevolking
6. Kijk nog eens serieus naar de mogelijkheden van preventie en SSR

**Ik dank u voor uw aandacht**