

Ap:
8 – 2011

**KATERN: NEDERLANDSE
BIJDRAGE IN URUZGAN
2006-2010**

Met o.a. Jan Gruiters en Beatrice de Graaf

**MODERNISERING VAN DE
TURKSE STAAT**

Ritske Bloemendaal en Dorine van Norren

LESSEN VAN LIBIË

Kees Homan

3 Redactioneel

Katern: Nederlandse bijdrage in Uruzgan 2006-2010

- 4 *Evaluatie* ISAF-evaluatie
Omkeerbare verbeteringen in Uruzgan en onzekere toekomst voor Afghanistan Jan Gruiters
- 9 *Analyse* De missie in Uruzgan als strategisch narratief
George Dimitriu en Beatrice de Graaf
- 14 *Opinie* Onduidelijkheid over doelen?
Stel burgerbescherming voorop Emiliano Landkroon
- 19 *Analyse* De modernisering van de Turkse staat
Negen jaar Erdoğan: de nieuwe Atatürk? Ritske Bloemendaal en Dorine van Norren
- 24 *Analyse* Libië: Responsibility to Protect en de NAVO Kees Homan
- 30 Atlantisch Nieuwsoverzicht
- 34 Boekbespreking

Atlantisch perspectief: Nummer: 8 / 2011 Jaargang 35
tijdschrift voor internationale betrekkingen en veiligheidspolitiek

COLOFON

Atlantisch Perspectief is een uitgave van de Stichting Atlantische Commissie ingeschreven bij de Kamer van Koophandel Haaglanden onder nummer 41149134. *Atlantisch Perspectief* verschijnt 8x per jaar

Bureau & Redactie
Bezuidenhoutseweg 237A-239A
2594 AM Den Haag
telefoon: 070 363 94 95
fax: 070 364 63 09
e-mail: redactie@atlcom.nl
internet: www.atlcom.nl

Eindredacteur
Maarten Katsman

Adviesraad
dr. Bram Boxhoorn
voorzitter
Niklaas Hoekstra
senior redacteur

genmaj marns b.d. Kees Homan
Joris Janssen Lok
prof. dr. Ruud Janssens
prof. dr. Wim Klinkert
Hans van Leeuwe
prof. dr. Marianne van Leeuwen
Rik van der Linden
Anselm van der Peet
dr. Sebastian Reyn
Auke Venema

Internationale Adviesraad
dr. Hans Binnendijk
dr. Ann-Sofie Dahl
Marten van Heuven
prof. dr. Jan Willem Honig
prof. dr. Margarita Mathiopoulos
prof. dr. Alexander Moens
dr. Henning Riecke
Stanley Sloan

Abonnementen
Een abonnement kost € 27,50 per jaar. Studenten en scholen betalen € 22,-. Opgave schriftelijk, telefonisch of elektronisch bij

het bureau van de Atlantische Commissie.
Vormgeving
Arthur Meyer; M/vG ontwerpers
Opmaak & Druk
De Swart, Den Haag
ISSN-nr.: 0167-1847

Artikelen uit *Atlantisch Perspectief* mogen alleen worden overgenomen na schriftelijke toestemming van de redactie.

De redactie van *Atlantisch Perspectief* is het niet noodzakelijkerwijs eens met de strekking van de artikelen in het tijdschrift. Losse en voorgaande nummers van *Atlantisch Perspectief* zijn te verkrijgen bij de Atlantische Commissie. Advertentietarieven zijn te bevragen bij de redactie.

Abonnementen en lidmaatschappen worden automatisch met een kalenderjaar verlengd tenzij voor 1 december schriftelijk is opgezegd.

Soldaten houden de wacht in Afghanistan (foto: U.S. Army/Sean P. Casey)



Redactioneel

Afghanistan

Het onderwerp Uruzgan leeft weer in Den Haag. In de zomer van 2010 beëindigde Nederland de missie in de Afghaanse provincie. Conform het Toetsingskader 2009 werd de missie door de regering geëvalueerd. In september 2011 brachten de ministeries van Defensie en Buitenlandse Zaken het evaluatierapport uit. Een commissie van vier onafhankelijke experts begeleidde deze evaluatie. De evaluatie gaf aanleiding voor rondetafelgesprekken in de Tweede Kamer (half december) en een uitgebreidere bespreking over twee maanden.

Discussie ontstond in de media over de 'Haagse bemoeienis' met de details, die negatieve effecten zou hebben op het uitvoeren van de missie in Uruzgan. Volgens het rapport 3D: *'The Next Generation'. Lessons learned from Uruzgan for future operations*, door Instituut Clingendael in opdracht van ontwikkelingsorganisatie Cordaid, stond de 'werkelijkheid' in Den Haag soms "mijlenver van de situatie in Uruzgan." Een aantal hoge militairen vond de bemoeienis echter erg meevallen, alleen de resultaten lieten langer op zich wachten dan Den Haag wilde. De verbetering van de positie van vrouwen ging bijvoorbeeld langzamer dan de Tweede Kamer voor ogen had. 'Gender' in Afghanistan was en is een moeilijk probleem, getuige het artikel in de vorige editie van *Atlantisch Perspectief*. In één van de aanbevelingen van bovengenoemd 3D-rapport stellen de onderzoekers voor om naar Amerikaans model in het parlement regelmatig hoorzittingen te houden met hoge militairen. Daardoor zou op zijn minst de 'Haagse werkelijkheid' beter aansluiten bij de militaire realiteit.

ISAF is actief sinds de Afghanistanconferentie van 2001, die in Bonn plaatsvond. De VN-Veiligheidsraad stelde in een resolutie vast dat Afghanistan een bedreiging vormde voor de internationale vrede en veiligheid, waardoor een internationale vredesmacht nodig was. Vanaf 2003 voert de NAVO het commando over ISAF. De verdragsorganisatie voerde het lead nation-concept in: per provincie nam één van de deelnemende landen de leiding op zich en zij vulden die rol op eigen wijze in. Nederland was *lead nation* van Uruzgan en kreeg bekendheid met de 'Dutch approach' of 'inktvlekmethode.'

Volgens de evaluatiecommissie zijn er door Nederland voorzichtige resultaten geboekt, maar die zijn wel 'omkeer-

baar.' De planning van ISAF als geheel is dat in 2014 alle buitenlandse troepen uit Afghanistan weg zijn. Daarna wordt pas duidelijk of de geboekte resultaten zullen beklijven, ook wat betreft de Nederlandse inbreng. Tijdens de Afghanistanconferentie op 5 december, eveneens in Bonn, beloofde de internationale gemeenschap nog wel een decennium lang steun aan Afghanistan, na 2014. Concrete financiële toezeggingen werden echter niet gedaan, waardoor het onduidelijk is wat die steun precies inhoudt.

Dit nummer van *Atlantisch Perspectief* besteedt in een katern uitgebreid aandacht aan het evaluatierapport: Jan Gruiters, één van de onafhankelijke experts, licht het evaluatieproces en het oordeel van de commissie toe. Beatrice de Graaf en George Dimitriu richten zich op een belangrijk onderwerp dat opmerkelijk genoeg niet in de evaluatie is opgenomen: de communicatie over het 'strategisch narratief' van de missie. Ten slotte betoogt Emiliano Landkroon dat in dergelijke missies geen onduidelijkheid meer mag bestaan over het eigenlijke doel: burgerbescherming.

Maarten Katsman

20 december 2011

Wilt u reageren? Mail de redactie: redactie@atlcom.nl.

ISAF-evaluatie

Bescheiden maar omkeerbare verbeteringen in Uruzgan en onzekere toekomst voor Afghanistan

Jan Gruiters

De namen van vijftig in Afghanistan omgekomen Nederlandse militairen. Zij staan vermeld op de eerste bladzijden van rapport "Eindevaluatie van de Nederlandse bijdrage aan ISAF, 2006-2010." Daarmee is de toon direct gezet. Dit is een evaluatie van een uitzonderlijke missie.

De eerste bladzijden van het evaluatierapport onthullen ook direct de complexiteit van de oorlog in Afghanistan. Vuurgevechten, raketaanvallen en eigen vuur komen in elke oorlogssituatie voor. Maar in Afghanistan zijn het berrbommen die de meeste slachtoffers veroorzaken onder Nederlandse militairen. Naast respect voor hen die niet terugkeerden uit Afghanistan betuigt de regering ook medeleven met ten minste 50 - 80 naamloze Afghaanse burgerslachtoffers. Hen viel niets meer te verwijten dan dat zij op het verkeerde moment op de verkeerde plaats waren.

Het uitzonderlijke karakter van de missie komt verder tot uitdrukking in de omvang (in totaal zijn er 20.000 militairen en 130 man civiele medewerkers uitgezonden) en de kosten (1,9 miljard, dat is €1,4 miljoen per dag) van de missie, in het grote internationale profiel dat Nederland daarmee als *lead nation* kreeg en in de 3D-benadering die Nederland toepaste.

Ook de evaluatie van deze missie had een bijzonder karakter. Voor de eerste keer is er, voor het aandeel van het ministerie van Defensie in de missie, sprake van een beleidsdoorlichting. Deze beleidsdoorlichting stelt eisen aan de onafhankelijkheid van de evaluatie. Om deze onafhankelijkheid te waarborgen of ten minste te vergroten hebben de betrokken bewindslieden een onafhankelijke commissie van experts ingesteld.¹ Het is de eerste keer dat een dergelijke onafhankelijke commissie een evaluatie van een missie

begeleidt. In de samenstelling van de commissie - een hoogleraar antropologie, een topdiplomaat, een oud-bevelhebber der landstrijdkrachten en een directeur van IKV Pax Christi - weerspiegelt niet enkel de 3D-benadering maar ook de politieke lading van de missie.

De commissie had een beperkte taakstelling. Zij was betrokken bij de opzet (plan van aanpak) en uitvoering (becomentariëren van tussenversies) van de evaluatie. De bewindslieden en het redactieteam, bestaande uit ambtenaren van de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie, waren verantwoordelijk voor het eindrapport en hadden een doorslaggevende stem in zowel de opzet als de uitvoering van de evaluatie. De eindversie van het evaluatierapport is vastgesteld door de bewindslieden. Zij zijn politiek eindverantwoordelijk voor de inhoud. De taakopdracht van de commissie beklemtoonde bovendien dat verificatie van de juistheid en volledigheid van de in het evaluatierapport gepresenteerde feiten niet tot de verantwoordelijkheid van de commissie behoort. Ook dat blijft nadrukkelijk een verantwoordelijkheid van betrokken bewindslieden.

Toetsingskader

Een evaluatie van de missie in Uruzgan kan vanuit verschillende perspectieven plaatsvinden. Vanuit een internationaal politiek perspectief gezien is enkel het succes van de ISAF-missie als



geheel van beslissende betekenis. Succes in de provincie Uruzgan is immers niet alleen in zeer hoge mate afhankelijk van succes op nationaal niveau maar bovendien van weinig betekenis indien de ISAF-missie in Afghanistan mislukt. De politieke en militaire realiteit is dat over het verloop van de missie in Afghanistan en het realiseren van de doelstellingen, tien jaar na de start, geen definitieve uitspraken mogelijk zijn. Het is nog altijd onduidelijk of ISAF en de Afghaanse veiligheidstroepen hun tactische successen kunnen opschalen naar alle kritische regio's en of de overdracht aan de Afghaanse autoriteiten en veiligheidstroepen duurzame stabiliteit zal brengen. Dat gegeven is zorgwekkend en veelzeggend. Het impliceert tevens dat er nog geen definitieve uitspraken mogelijk zijn over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de Nederlandse bijdrage en de duurzaamheid daarvan.

In de evaluatie van de Nederlandse bijdrage aan de ISAF-missie staat echter niet het internationale perspectief centraal maar het Nederlandse Toetsingskader. Het Toetsingskader eist dat de evaluatie simpelweg de volgende onderzoeksvraag beantwoordt: zijn de doelstellingen van de Nederlandse bijdrage aan ISAF, gegeven de uitgangspunten en aannames, in de periode 2006-2010 gerealiseerd?

Als gevolg van deze strakke begrenzing van de reikwijdte van de evaluatie door het Toetsingskader blijven enkele belangrijke aspecten buiten beschouwing. Zo blijft de invloed van internationale

actoren en factoren in de evaluatie onderbelicht. De beslissende invloed van de VS en andere NAVO-bondgenoten, de sleutelrol van Pakistan, de ambigue positie van de Afghaanse regering: daarover rept de evaluatie niet, terwijl deze actoren een wezenlijke invloed uitoefenden op de omstandigheden waaronder en de wijze waarop de missie in Uruzgan is uitgevoerd.

Ook de Nederlandse politieke besluitvorming tot uitzending naar Uruzgan blijft, geheel conform het Toetsingskader, buiten beschouwing. Toch valt moeilijk te ontkennen dat het politieke besluitvormingsproces bepalend is voor het karakter en de randvoorwaarden (doel, aanpak en middelen) van de missie. Op basis van de motie-Hamer, destijds mede ingediend door CDA en ChristenUnie, had het presidium van de Tweede Kamer moeten zorgdragen voor een parlementaire evaluatie van de besluitvorming tot politieke steun en militaire bijdrage aan ISAF. Ook het gevolgde mediabeleid (*embedded journalism*) en strategisch communicatiebeleid van de regering onttrekken zich aan een transparante en onafhankelijke evaluatie. Toch is het belang van onafhankelijke berichtgeving door de media en heldere en eenduidige communicatie door de regering over doel, karakter en resultaten van de missie onomstreden.

De onafhankelijke commissie adviseert daarom in het vervolg de effecten van de politieke besluitvorming en parlementaire discussies op de operationele uitvoering van en het maatschappelijk draag-

vlak voor missies ook te evalueren. Bovendien meent de commissie dat een onafhankelijke evaluatie naar het strategisch communicatiebeleid en het mediabeleid alsnog moet plaatsvinden.

Veiligheid

Terug naar de kernvraag van de evaluatie. In hoeverre zijn de doelstellingen van de Nederlandse bijdrage aan de ISAF-missie gerealiseerd op gebied van veiligheid, bestuur en ontwikkeling?

Het evaluatierapport spreekt zich voor wat betreft veiligheid vooral uit over de veiligheid van gebieden die binnen de inktvlek vallen waarbinnen de *Task Force Uruzgan* actief was. Het evaluatierapport concludeert dat binnen deze inktvlekgebieden de veiligheid "relatief" is toegenomen en de bevolking "een acceptabele mate" van bewegingsvrijheid genoot. Doordat het Afghaanse leger en de politie "meer dan voorheen" in staat waren zelfstandig op te treden kon de inktvlek in omvang toenemen. De toegenomen veiligheid bood meer mogelijkheden voor sociaal-economische ontwikkeling, ondanks infiltratie van opstandelingen en enkele zware aanslagen binnen de inktvlek.

Wat opviel bij de evaluatie van de ontwikkeling van de veiligheids-situatie in Uruzgan is het ontbreken van vooraf geformuleerde indicatoren voor veiligheid en het gebrek aan geverifieerde informatie over veiligheid. Door het ontbreken van een systematische monitoring op basis van heldere indicatoren is een evaluatie van de ontwikkeling van de veiligheidssituatie in Uruzgan problematisch, stelt de commissie beleefd. Dat is welbeschouwd een pijnlijke conclusie voor een missie van deze omvang.

Informatie over de veiligheid in Uruzgan, zoals de periodieke *Security Ratings* van de VN en van het *Afghanistan National NGO Safety Office* zijn door het reactieteam terzijde gelegd met het argument dat deze informatie onvoldoende geverifieerd dan wel onvoldoende toegesneden is op de inktvlekken binnen Uruzgan. Deze *security ratings* geven een opvallend pessimistisch beeld van de veiligheid in de gehele provincie. Alleen nadere analyse kan de oorzaak van deze verschillen achterhalen. Door het gebrek aan onafhankelijke en geverifieerde informatie begeeft het evaluatierapport zich, voor wat betreft de conclusies over veiligheid, onvermijdelijk op dun ijs. Dat blijkt ook uit de gebruikte formuleringen: "relatief," "een acceptabele mate," "meer dan voorheen."

De omvang van de inktvlek is, hoewel gegroeid tijdens de missie, beperkt gebleven. De verwachtingen zowel ten aanzien van de Afghaanse veiligheidseenheden als met betrekking tot het Nederlandse troepenplafond bleken te optimistisch. Bovendien bleek de beperkte beschikbaarheid van ondersteunende *enablers* een beperkende factor. Binnen de inktvlekken kon meer dan de helft van de bevolking van Uruzgan rekenen op bescherming die per definitie tijdelijk en beperkt was. Dat roept onvermijdelijk de

vraag op of de beschikbaar gestelde troepensterkte in Uruzgan niet te gering was voor het effectief uitvoeren van een *counterinsurgency* waarbij bescherming van de burgerbevolking een voorname succesfactor is. Die vraag is vooral relevant voor de Afghaanse gemeenschappen in gebieden waar Nederlandse troepen niet of betrekkelijk weinig present waren (Char China, Gizab en delen van Khas Uruzgan). Zij waren teleurgesteld en voelden zich niet ondersteund en bovendien onbeschermd tegen de opstandelingen.

Het voorkómen van burgerslachtoffers vormde een belangrijk issue tijdens de missie en ook voor de evaluatie. Ook hier stuitte de evaluatoren en de commissie op een moeilijk te accepteren gebrek aan (verifieerbare) informatie. Deels is dat te begrijpen. Terecht wijst het evaluatierapport op complicaties. Zo is het onderscheid tussen burgers en combattanten moeilijk vast te stellen. Bovendien is achteraf vaak moeilijk vast te stellen of er burgerslachtoffers zijn gevallen. Meldingen zijn niet altijd accuraat en niet te controleren op basis van een (afwezig) bevolkingsregister. Slachtoffers worden snel begraven. En vaak is niet te achterhalen wie verantwoordelijk is voor de burgerslachtoffers: de opstandelingen, Afghaanse veiligheidseenheden, ISAF-eenheden of Amerikaanse (*Operation Enduring Freedom*) eenheden. Het evaluatierapport geeft op basis van internationale onderzoeken aan dat in 2007 tijdens de slag om Chora 50-80 burgerslachtoffers zijn omgekomen door Nederlandse troepen en dat in de periode 2009 - 2010 in de omgeving van de inktvlek 36 burgerslachtoffers zijn gevallen buiten toedoen van de *Taskforce Uruzgan*. Het evaluatierapport geeft geen informatie over burgerslachtoffers door toedoen van de *Taskforce Uruzgan* in de periode 2006-2008, of door inzet van de *Air Task Force* of door speciale eenheden (*Task Force Viper* en *Taskforce 55*). Het zicht op burgerslachtoffers blijft hierdoor onevenwichtig en beperkt. Er is geen informatie op tafel gekomen waaruit blijkt dat Nederlandse militairen het internationaal humanitair recht hebben geschonden. Mocht die informatie wel beschikbaar zijn, dan hebben de bewindslieden een serieus politiek probleem.

De verplichtingen van het internationaal humanitair recht en de zo mogelijk nog stringenter eisen die voortvloeien uit een *counterinsurgency*-strategie stellen de hoogst mogelijke eisen niet alleen aan het voorkómen van burgerslachtoffers maar ook aan procedures met betrekking tot monitoring van, onderzoek naar en compenseren van (mogelijke) burgerslachtoffers.

*De Nederlandse
ambities in
Afghanistan waren
te hoog gegrepen*

Goed bestuur

De evaluatie van interventies op het resultaatgebied 'goed bestuur' richt zich op een brede waaier aan thema's: capaciteitsopbouw, transparantie en integriteit, powerbrokers, representativiteit en tribale balans, rule of law, detentie, mensenrechten en drugsbestrijding. In de context van Afghaanse en oorlogsomstandigheden bleken de ambities op deze beleidsterreinen stuk voor stuk te hoog gegrepen. Is de toonzetting van de conclusies op gebied van veiligheid nog voorzichtig optimistisch, op gebied van goed bestuur is de toonzetting ronduit somber. Zeker, er zijn eerste stappen gezet. Maar de resultaten van alle inspanningen om te komen tot effectiever goed bestuur stellen teleur. Niet in de laatste plaats omdat in Kaboel en bij lokale autoriteiten de politieke wil ontbrak om een einde te maken aan corruptie, nepotisme en incompetentie.

Wel is Nederland er in geslaagd de tribale balans binnen het provinciale bestuur te verbeteren. Door minder invloedrijke stammen méér bij het bestuur van Uruzgan te betrekken verminderde de steun van deze stammen aan de Taliban. Nederland wilde in Uruzgan bovendien de macht van *powerbrokers* met een bedenkelijke mensenrechtenreputatie breken door samenwerking met hen uit te sluiten. De Nederlandse intenties waren nobel maar werden niet gedeeld door de Afghaanse regering en ook niet door andere ISAF-partners die in Uruzgan bleven samenwerken met *powerbrokers*. Daarmee was het Nederlandse beleid op voorhand tot mislukken gedoemd. Het gebrek aan internationale consensus met betrekking tot de omgang met *powerbrokers* tast de duurzaamheid van de Nederlandse inspanningen ter verbetering van de tribale balans aan. Dit ondanks plechtige beloften van de VS en Australië dat zij de aanpak van Nederland zouden continueren.

Sociaal-economische ontwikkeling

De toonzetting van de evaluatie voor wat betreft het resultaatgebied 'sociaal-economische ontwikkeling' is het meest positief. Er is significante vooruitgang geboekt, vertrouwen gewonnen en draagvlak voor de missie ontstaan. Bovendien zijn er mede dankzij Nederlandse inspanningen veel meer NGO's en internationale organisaties werkzaam in Uruzgan en kon de provincie meer dan voorheen profiteren van nationale ontwikkelingsprogramma's. De algemene teneur: er is sprake van een economische opleving van Uruzgan en Nederland heeft hieraan bijgedragen. Daarmee is een basis gelegd voor verdere ontwikkeling.

De missie heeft ingezet op Afghanisering. Van belang was immers dat alle Nederlandse inspanningen ter verbetering van de sociaal-economische ontwikkeling van Uruzgan de legitimiteit van de Afghaanse autoriteiten zouden versterken. Het lijkt er echter op dat de verbeteringen in de levensomstandigheden in de perceptie van de Afghaanse bevolking vooral te danken was aan de inspan-



ningen van Nederland of van NGO's, terwijl de Afghaanse autoriteiten zich nog altijd weinig responsief tonen. Burgers in Afghanistan geven aan dat het voornaamste probleem in Uruzgan niet zozeer de onderontwikkeling is maar de voortdurende fragiliteit van de Afghaanse autoriteiten.

Tegen de achtergrond van de toenemende steun voor de bijdrage van het Nederlandse bedrijfsleven aan ontwikkeling is het markant dat de evaluatie juist op dit punt kritisch is. Er was sprake van een gering animo bij het bedrijfsleven en een lage impact van het Fonds Economische Opbouw Afghanistan.

Oordeel

Naar het oordeel van de onafhankelijke commissie van experts is de kwaliteit van de evaluatie redelijk. Dat klinkt zuinig, en zo is het ook bedoeld. De commissie heeft enkele fundamentele kritiekpunten geformuleerd.

In de eerste plaats stelt de commissie in haar brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer dat de evaluatie een eerste zicht biedt op de *input* en *output*, maar geen beeld geeft van de *outcome* en daarmee nog weinig zegt over de doeltreffendheid van de missie voor de Afghaanse bevolking in Uruzgan. En dat mag wel verwacht worden van een beleidsdoorlichting.

In de tweede plaats vraagt de commissie zich af of de lokale bevolking in alle stadia voldoende betrokken is bij de vorming, uitvoering en evaluatie van beleid. De evaluatie volgt de interventielogica vanuit een Haags perspectief. Dit *top-down* perspectief is deels onvermijdelijk, maar vergt wel aanvulling vanuit een *bottom-up* perspectief. Het is essentieel dat de aanpak, uitvoering en evaluatie van missies aansluit op de noden, belangen en keuzes van lokale bevolkingsgroepen.

In de derde plaats wijst de commissie op het ontbreken van resultaat- en procesindicatoren en van een adequaat monitoringsysteem dat regering en parlement periodiek een beeld geeft van de voortgang. Een essentiële voorwaarde voor evaluatie.

In de vierde plaats focust de evaluatie te exclusief op de prestaties van de Nederlandse militairen, diplomaten en ontwikkelingswerkers. Er is onvoldoende aandacht voor de internationale politieke context die een beslissende invloed uitoefent op het welslagen van de Nederlandse bijdrage.

*'Uruzgan' is geen
onderwerp waarbij
partijpolitieke
overwegingen het
debat mogen bepalen*

En in de vijfde plaats biedt de evaluatie onvoldoende inzicht in de doelmatigheid van interventies omdat kosten niet doorbelast kunnen worden aan specifieke resultaatgebieden.

Aanbevelingen

De commissie heeft ook enkele aanbevelingen geformuleerd waarvan de bewindslieden in hun aanbiedingsbrief fijntjes opmerken dat deze buiten het mandaat van de commissie vallen. Dat maakt de aanbevelingen niet minder relevant en dringend.

Zo stelt de commissie dat de doelstellingen van de missie in de artikel 100-brieven in plaats van realistisch en concreet, eerder ambitieus en impressionistisch waren en dat de noodzakelijke samenhang tussen doel, aanpak en middelen ontbrak. De commissie beveelt daarom een herziening van het Toetsingskader aan die ervoor moet zorgen dat in de artikel 100-brieven de doelstellingen realistisch en concreet zijn geformuleerd, resultaatindicatoren zijn opgenomen, de samenhang tussen doel, aanpak en middelen en de kans op doelbereiking expliciet zijn onderbouwd. Bovendien bepleit de commissie dat verplichtingen die voortvloeien uit de oproepen van de VN-secretaris-generaal en VN-resoluties met betrekking tot de bescherming van burgers worden nageleefd en vertaald in richtlijnen voor protectiestrategieën, -mandaten en -rapportages.

Ook benadrukt de commissie het belang van een werkelijk samenhangende 3D-strategie. Een succesvolle strategie baseert zich op het primaat van een politieke in plaats van een militaire oplossing. Dat vergt ook bereidheid tot onderhandeling en samenwerking met *powerbrokers* en onderhandeling met opstandelingen zolang deze niet uit zijn op de vernietiging van de internationale rechtsorde. Een succesvolle strategie richt zich verder niet op het verslaan maar op het irrelevant maken van opstandelingen. Dat vergt het beschermen van de bevolking en een minimale inzet van geweld. Een succesvolle strategie vergt strategisch geduld, want het proces van staatsvorming in fragiele staten verloopt onvoorspelbaar, chaotisch en pijnlijk langzaam. Een *commitment* moet daarom niet verbonden zijn aan een *end-date* maar aan een *end-state*.

De bewindslieden spraken in hun aanbiedingsbrief bij het evaluatierapport over zichtbare resultaten. Zeker, er zijn zichtbare resultaten geboekt en aan onzichtbare resultaten hebben de Afghanen weinig. Maar als de resultaten worden afgezet tegen de doelstellingen en tegen de actuele realiteit in Afghanistan dan past een hoge mate van bescheidenheid. De resultaten zijn zichtbaar, maar helaas niet onomkeerbaar, terwijl de toekomst in Afghanistan hoogst onzeker blijft.

Vanaf de eerste vergadering van het redactieteam en de commissie van experts lagen de pagina's op tafel met namen van Nederlandse militairen die in Afghanistan om het leven kwamen. Een kritische evaluatie doet niets af aan het respect voor de wijze waarop Nederlandse militairen, diplomaten en ontwikkelingswerkers in chaotische en risicovolle omstandigheden invulling hebben gegeven aan de missie. Integendeel. Juist tegenover hen en tegenover de omgekomen Afghaanse burgers en militairen zijn de regering en het parlement verplicht deze evaluatie kritisch te bestuderen, te bespreken en daar lessen uit te trekken. Dit is geen onderwerp waarbij partijpolitieke overwegingen het debat mogen bepalen. Dat is ook in het belang van het Nederlands draagvlak voor missies die willen bijdragen aan het bevorderen van de internationale rechtsorde en het beschermen van de menselijke waardigheid tegen grootschalige mensenrechtenschendingen.

Jan Gruiters is algemeen directeur van IKV Pax Christi en was lid van de onafhankelijke commissie van experts die is ingesteld door de bewindslieden van de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie, ter begeleiding van de evaluatie van de Nederlandse bijdrage aan ISAF.

Wilt u reageren? Mail de redactie: redactie@atlcom.nl.

Voor het rapport 'Eindevaluatie Nederlandse bijdrage aan ISAF, 2006-2010', zie www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2011/09/28/eindevaluatie-nederlandse-bijdrage-aan-isaf-2006-2010.html.

Voor het oordeel van de onafhankelijke commissie van experts zie www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brieven/2011/09/28/bijlage-eindoordeel-commissie-van-onafhankelijke-deskundigen.html.

1. De onafhankelijke commissie van experts bestond uit prof. dr. Arie de Ruijter, Pieter Feith, Jan Gruiters en luitenant-generaal b.d. Marcel Urlings.

De missie in Uruzgan als strategisch narratief

George Dimitriu en
Beatrice de Graaf

In september 2011 verscheen de eidevaluatie van de Nederlandse ISAF-bijdrage voor de missie in Uruzgan. Eén van de lessen die de evaluatiecommissie trok voor toekomstige missies is dat “goede gezamenlijke afspraken tussen de betrokken ministeries over mediabeleid, voorlichting en woordvoering nodig zijn om de externe beeldvorming over de missie te ondersteunen en draagvlak voor de missie te creëren.” De commissie refereert daarmee aan de constatering eerder in het document dat “vooral in de eerste fase van de missie is in Nederland veel discussie gevoerd over de vraag of het een vechtmis­sie of een wederopbouwmissie was.”

Terecht wordt in het document gesteld dat in de artikel 100-brief die op 22 december 2005 naar de Kamer werd gestuurd en die de grondslag van de ISAF-missie vormde, nooit in dergelijke termen over de missie in Uruzgan is gesproken. Integendeel, in de brieven en de politieke communicatie werd duidelijk dat veiligheid, stabiliteit en structurele wederopbouw met elkaar waren verweven en dat er ook offensieve militaire acties nodig zouden zijn om die wederopbouwactiviteiten mogelijk te maken. Maar de ISAF-evaluatie gaat verder niet in op die tegenstrijdigheden in de beeldvorming en de verwarrende discussies. Terwijl die juist zo belangrijk waren voor het verloop en einde van de missie.

Ondanks de pogingen van de toenmalige minister van Buitenlandse Zaken Ben Bot en minister van Defensie Eimert van Middelkoop om uit te leggen dat de missie niet draaide om een dergelijke simplificatie, bleef de tegenstelling ‘vechten of wederopbouwen’ hardnekkig terugkomen in de discussie. Daardoor raakte de complexe werkelijkheid ondergesneeuwd en was de publieke opinie niet goed voorbereid op het langdurige proces en het feit dat concrete resultaten niet goed meetbaar waren. Die afnemende publieke steun voor de troepeninzet in Uruzgan culmineerde uiteindelijk in de val van het kabinet over de verlenging van de Uruzganmissie in 2010.

In dit artikel staan wij stil bij het belang van maatschappelijk draagvlak in westerse democratieën voor langdurige missies,

waarbij de primaire landsbelangen niet direct op het spel staan en waarbij de noodzaak tot oorlogsvoering niet buiten kijf staat. We nemen de ISAF-evaluatie als uitgangspunt, maar willen het punt uitwerken dat in deze evaluatie buiten beschouwing is gelaten: de relatie tussen troepeninzet voor missies en het maatschappelijke draagvlak. Die relatie krijgt vorm in publieke en politieke debatten, in lobby's en stemmingen in de Kamer. Er is inmiddels een rijk onderzoeksveld ontstaan rond vraagstukken van maatschappelijk draagvlak, publieke opinie en oorlogsvoering. Uit onderzoek blijkt dat draagvlak niet een statische of onbeïnvloedbare grootheid is (‘de publieke opinie is tegen’), maar dat bewindslieden, politici en beleidsmakers hier wel degelijk invloed op hebben wanneer ze in staat blijken een zorgvuldig doordacht ‘verhaal’ - ofwel een strategisch narratief - consistent uitdragen. Daarin moeten zowel de redenen, doelen en belangen van de missie zijn verwoord. We willen uitgaande van die literatuur, die hieronder uitvoeriger uit de doeken wordt gedaan, eerst ingaan op de kenmerken

*‘Publieke opinie’ en
‘maatschappelijk
draagvlak’ zijn geen
statische grootheden*

van zo'n consistent strategisch narratief. Vervolgens vragen we ons af of en hoe parlementaire democratieën zo'n eenheidsverhaal kunnen uitdragen.

Het belang van maatschappelijk draagvlak

De voormalig Amerikaans diplomaat en politicus Henry Kissinger beschreef in zijn standaardwerk *Diplomacy* uitvoerig hoe de Franse keizer Napoleon III in de tweede helft van de negentiende eeuw zijn bevolking wilde imponeren met zijn buitenlandse successen. Hij won de presidentscampagne dankzij zijn succesvolle militaire expeditie tegen de Italiaanse onafhankelijkheidsstrijder Giuseppe Mazzini die Rome bezet hield. De Krimoorlog vestigde voorgoed zijn reputatie als Europees machtspoliticus in binnen- en buitenland.

De relatie tussen buitenlands of defensiebeleid en publieke opinie is al vaak in kaart gebracht. Maar er werd lange tijd heel anders over gedacht dan Kissinger en andere eigentijdse politicologen en sociale wetenschappers dat deden. In het begin van de vorige eeuw constateerden onderzoekers dat de vorming van buitenlands beleid een zaak was voor de ontwikkelde elite. En terecht, zo werd geconcludeerd: de rationele besluitvorming van buitenlands beleid moest vooral niet worden verstoord door de wisselvallige publieke opinie. De publieke opinie deed er niet toe.

De oorlog in Vietnam veranderde het standpunt drastisch en toonde aan dat de publieke opinie wel degelijk invloed had op de gevoerde buitenlandse politiek en inzet van het militaire machtsinstrument in het bijzonder. In democratische staten zal de politieke elite bij haar beleidskeuzes, zo werd geredeneerd, wel degelijk rekening moeten houden met de publieke opinie om daar tijdens de eerstkomende verkiezingen niet voor te worden afgestraft. Een adviseur van president Johnson die terugblikte op de Amerikaanse oorlog in Vietnam betoogde dat de president in 1964 zich vooral bezighield met het winnen van de eerstvolgende verkiezingen en in de tweede plaats pas met het winnen van de oorlog. Ook in Nederland zijn er genoeg voorbeelden in de geschiedenis van de twintigste eeuw aan te wijzen waar protesten vanuit de samenleving of oppositiepartijen het defensiebeleid van de regering konden dwarsbomen. Denk aan de demonstraties tegen de stationering van Pershing II-raketten in de jaren tachtig en de gepolariseerde verkiezingscampagnes in die jaren, of aan de protesten tegen de aanschaf van de Starfighter in de jaren zeventig.

Na het einde van de Koude Oorlog en de hernieuwde aandacht voor 'wars of choice', langdurige 'low intensity conflicts' en 'counterinsurgency' operaties nam het belang van publiek draagvlak nog verder toe. Vandaag de dag beschouwen wetenschappers het publieke draagvlak als een belangrijke voorwaarde voor de langdurige inzet van troepen in het buitenland. Succes in hedendaagse missies, zo

beweert de gezaghebbende wetenschapper Lawrence Freedman, hangt steeds minder af van de uitkomst van tactische operaties maar steeds meer van hoe de missie en de uitvoering daarvan wordt beoordeeld door de publieke opinie. Ofwel, zelfs de sterkste militaire natie kan een strategisch verlies niet vermijden

indien het publieke draagvlak verdampt. Dit impliceert dat de conflicten van vandaag de dag relatief een sterke psychologische dimensie hebben: beïnvloeding van het publiek draagvlak in het land van de tegenpartij is een effectief aangrijpingspunt voor een vijandige agressor.

En dat brengt ons terug in Afghanistan. Opponenten in Irak en Afghanistan exploiteren maar al te graag de achilleshiel van westerse landen en stemmen hun acties af op de internationale publieke opinie. Een goed voorbeeld is de openlijke felicitatie van de Taliban aan de Nederlandse regering na de val van het kabinet omtrent de missie in Uruzgan. Hiermee speelden de Taliban in op de publieke en politieke onenigheid en gebrekkige steun voor de missie, alsmede op de tegenstellingen binnen het westerse bondgenootschap. In het verleden genoten staten en (regeringstrouwe) grote mediaconcerns dikwijls een monopoliepositie met betrekking tot oorlogsverslaggeving. Tegenwoordig vormen burgers hun mening op basis van allerlei verschillende en alternatieve nieuwsbronnen. De *insurgents* in Irak en Afghanistan hebben inmiddels hun eigen omroeporganisaties opgericht. Al dan niet vermeende misstanden door westerse troepen, valse berichtgeving over burgerslachtoffers en gemanipuleerde foto's bereiken huiskamers over de gehele wereld en beïnvloeden het toch al fragiele publieke draagvlak.

Ook in Nederland is de afgelopen jaren veel aandacht geweest voor het belang van publieke steun bij de inzet van de missies in Afghanistan, zowel in het politiek debat, wetenschappelijk onderzoek als in de media. *De Volkskrant* vroeg zich voor aanvang van de Uruzganmissie in 2006 af hoe het volk zou reageren op de eerste lijkenzakken. De Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) deed in 2006 onderzoek naar het maatschappelijke draagvlak voor militaire operaties en constateerde dat specifieke operaties niet bij voorbaat verzekerd zijn van voldoende draagvlak. Philip Everts legde in de jaren tachtig al de grondslag voor onderzoek naar de publieke opinie (toen nog over het NAVO-dubbelbesluit en kernwapens) en legde recentelijk opnieuw uit

*Zelfs de sterkste
militaire natie kan
een strategisch
verlies niet
vermijden indien het
draagvlak verdampt*

Analyse

dat de inzet voor de ISAF-missie in Uruzgan en de inzet in Irak niet konden rekenen op het brede draagvlak, zoals in de jaren negentig nog wel het geval was voor onder andere de missies op de Balkan.

De AIV concludeerde in 2006 dat de publieke opinie bij troepeninzet een factor van betekenis is, zeker in democratische samenlevingen. Sommige wetenschappers zijn stilliger en menen dat langdurige troepeninzet in zogeheten 'wars of choice' waarbij de primaire landsbelangen niet direct op het spel staan, maatschappelijk draagvlak *altijd* een doorslaggevende rol speelt. Voor langdurige, zich voortslepende missies is publieke steun onmisbaar, maar niet vanzelfsprekend. Hierdoor rijst bij sommige onderzoekers de vraag of het Westen vandaag de dag nog wel in staat is tot langdurige troepeninzet in een ver land. Met de beperkte publieke steun blijken regeringen niet in staat een missie vol te houden en zien zich gedwongen hun troepeninzet te verminderen of de missie te beëindigen.

Het belang van een strategisch narratief

'Publieke opinie' en 'maatschappelijk draagvlak' zijn geen natuurlijke of statische grootheden. De gerenommeerde politicoloog en militair historicus Lawrence Freedman stelde dat politici niet blind hoeven te varen op opiniepeilingen maar dat ze deels zelf verantwoordelijk zijn voor de publieke bereidheid tot troepeninzet. De Deense politicoloog Jens Ringsmose werkte dit inzicht recentelijk verder uit en beschreef hoe bewust gekozen strategische narratieven de publieke opinie vorm kunnen geven. Ringsmose en Freedman definiëren strategische narratieven als verhaallijnen die staten construeren om de oorzaak, het einddoel en de belangen van een militaire missie te verklaren en te legitimeren. Deze strategische narratieven zijn per definitie ingebed in een context van nationale waarden, opvattingen en culturele attitudes ten aanzien van oorlog en vrede. Door daar bewust op in te spelen kunnen strategische narratieven worden ontwikkeld waarin militaire incidenten beter een plaats krijgen. Door effectieve politieke communicatie van een strategisch narratief begrijpt het publiek beter wat het belang is van de missie, geeft het de troepeninzet zin en creëert het begrip, steun en legitimiteit.

De operaties in Irak en Afghanistan tonen het belang van Ringsmoses en Freedmans inzichten aan. Wat immers opviel aan de debatten over troepeninzet in deze landen in Europa was de grote verdeeldheid en de moeizame discussie over de uitbreiding van ISAF in 2006. Waar het Amerikaanse publiek aanvankelijk nog overwegend positief was over de missie, hadden de meeste Europese landen de grootste moeite om publiek draagvlak te realiseren. Bereidheid tot reconstructie- en *stabilisatie*taken was er wel, maar in landen als Italië, Spanje en Duitsland was er weinig publieke steun voor betrokkenheid bij *gevechtsacties*. Uit onderzoek blijkt

dat politici bewust politieke en publieke steun kunnen genereren en stimuleren. De schijnbaar statische cijfers uit opiniepeilingen zijn namelijk bedrieglijk: Hans Morgenthau wees in 1948 al op het feit dat de publieke opinie dynamisch is en continu beweegt, mede op basis van politieke retoriek.

Ringsmose en Børgensen betogen in een recent verschenen artikel in *European Security* dan ook dat sterke narratieven de publieke weerstand voor militaire inzet kan doen verminderen terwijl met zwakke narratieven de steun afbrokkelt. Sterke narratieven kunnen de negatieve invloed op de publieke steun verminderen die uitgaat van slachtoffers en kosten in de vorm van geld en materiële middelen. Wat zijn dan sterke narratieven, aan welke voorwaarden moeten die voldoen? Volgens de internationale en nationale literatuur karakteriseren sterke narratieven zich door de volgende aspecten:

1. Het belang en doel van de missie moeten duidelijk en eenduidig worden omschreven. Het is van belang daarbij niet verstrikt te raken in subdoelen of deelaspecten, maar uit te gaan van overkoepelende lange termijn doelen. Die moeten dan wel gerelateerd worden aan nationale belangen.
2. Een tweede aspect is legitimiteit: zowel objectieve (juridische) als subjectieve (politieke; procesmatige, publieke). Dat houdt in dat de missie juridisch afgedekt moet zijn, maar vooral dat het besluitvormingstraject rond de missie door burgers als gerechtvaardigd en juist moet worden gezien.
3. Het vooruitzicht op succes is een derde onderdeel van een sterk narratief. Publieke steun hangt nauw samen met het in het vooruitzicht gestelde succes van de missie. Dus het overkoepelende verhaal moet niet alleen doelen en belangen schetsen, maar ook een horizon van succes of progressie bieden.
4. Ten vierde dient een narratief consistent te worden uitgedragen wil het effectief zijn. Wanneer nationale leiders en de politieke elite conflicterende verhalen vertellen, zal dit ten koste gaan van de geloofwaardigheid en het geloof van het publiek in missiesucces.
5. Tot slot betogen Ringsmose en Børgensen dat sterke strategische narratieven worden gekenmerkt door de afwezigheid van even sterke concurrerende narratieven. Dat houdt dus in dat sterke narratieven gebaseerd zijn op politieke consensus.

Dit kader kan ook op de Nederlandse situatie worden toegepast. De AIV hield reeds in 2006 een pleidooi voor het belang van politieke communicatie om steun voor troepeninzet te genereren - en te behouden naarmate de missie vordert.

Het narratief van 'de westerse belangen'

Wanneer het bovenstaande kader gevolgd wordt, dient een sterk narratief dus allereerst uit te gaan van een duidelijk doel en belang. Ter illustratie van dit punt, geven we in deze paragraaf een

Analyse

mogelijke invulling van die belangen, die opmerkelijk genoeg vaak ontbreken in debatten of verklaringen.

Dus, wat zou het strategische belang kunnen zijn van de westerse troepeninzet in Afghanistan en wat willen westerse landen, zoals Nederland, daar nog bereiken? Wanneer het om strategie gaat, dienen lange termijndoelen in het oog te worden genomen. Voor Afghanistan moeten die samenhangen met de afhankelijkheid van, de connectiviteit met en de dynamiek tussen de landen in de Zuid- en Centraal-Aziatische regio. In een strategisch narratief moeten westerse belangen dus eveneens verder reiken dan alleen Afghanistan.

Als eerste punt zou bijvoorbeeld gedacht kunnen worden aan het feit dat Afghanistan en zijn grensgebieden nog steeds het speelveld zijn voor allerlei verschillende terroristische groeperingen. De invloed van Al-Qaida is door de dood van Bin Laden weliswaar verminderd, maar de organisatie dient nog steeds wereldwijd als een inspiratiebron. Bovendien ontwikkelen regionale terroristische groeperingen zoals de Lashkar-e-Taiba en Tehrik-Taliban steeds ruimere ambities, in geografische zin. Hun bereik wordt groter. Zoiets wordt zelden in publieke of politieke verklaringen toegelicht, maar is geopolitiek van groot belang. Tijdens de recente Afghanistanconferentie in Bonn stelde minister van Buitenlandse Zaken Rosenthal dat een krachtige Afghaanse overheid een voorwaarde is om extremisme en terrorisme te kunnen bestrijden. Een geopolitieke aanvulling en verklaring hiervoor, zou die uitspraak van nog meer context voorzien.

Een tweede element van zo'n strategisch narratief dat zich richt op lange termijndoelen kan de twee nucleaire grote mogendheden in de Zuid-Aziatische regio, te weten India en Pakistan, die meer dan 200 kernwapens bezitten, evenmin buiten beschouwing laten. Vijandige overname van delen van die landen door rebellen of de intensivering van de conflicten in de Kashmirregio, zijn blijvende veiligheidsdreigingen, niet alleen voor dat gebied, maar ook voor Europa.

Een derde geopolitiek belang betreft de drugscriminaliteit. Afghanistan levert meer dan negentig procent van de wereldwijde productie van heroïne en bedient het merendeel van de anderhalf miljoen drugsverslaafden in de EU. Het aantal jaarlijkse opiumgerelateerde doden in Europa is groter dan het totale aantal coalitiemilitairen dat de afgelopen tien jaar in Afghanistan gesneuveld is.

Tot slot, maar niet in de minste plaats, spelen economische belangen een groeiende rol. De voormalige Duitse president Horst Köhler oogstte een paar jaar geleden nog veel kritiek toen hij die belangen als reden voor de Duitse inzet in Afghanistan noemde, maar inmiddels heeft het kabinet-Merkel die redenering volledig

omarmd. Gas, grondstoffen en mineralen zijn volop aanwezig in Zuid- en Centraal-Azië.

Kortom, zonder te willen aangeven dat de auteurs deze geopolitieke overwegingen zonder meer delen, zijn ze hier opgesomd om duidelijk te maken hoe een strategisch narratief mét lange termijndoelen er uit zou kunnen zien. Zo wordt bovendien zichtbaar hoeveel argumentatief materiaal er in Nederlandse debatten vaak blijft liggen.

Concurrerende narratieven

Het tweede punt dat we willen behandelen gaat over concurrerende narratieven. Het is immers maar de vraag of democratieën, in het bijzonder parlementaire met een systeem van evenredige vertegenwoordiging, wel in staat zijn tot eenduidige politieke communicatie en een consistent strategisch narratief. Politici in dergelijke staatkundige systemen moeten voortdurend lobbyen om politiek en publiek draagvlak te behouden; de eerstvolgende verkiezingen liggen altijd op de loer. Er zit een groot verschil tussen de politieke planningshorizon in democratische landen enerzijds en het vereiste politieke *commitment* voor langdurige conflicten anderzijds. De meeste westerse landen zijn intern verdeeld over de ISAF-missie. En daar waar politieke consensus is bereikt, staat die continue onder druk van berichtgeving over tegenslagen, slachtoffers en hoge kosten. In politiek gefragmenteerde staten is de inzet van een troepenmacht daarom zelden een zuiver technocratisch proces maar leent het zich uitstekend voor opportunistische partijpolitiek voor de *Bühne*.

Dit heeft gevolgen voor het publieke draagvlak. In Nederland ontstond tussen 2006 en 2010 een situatie waarin er geen duidelijk 'winnend' narratief bestond, maar waarin het debat al vrij snel werd gedomineerd door de tegenstelling tussen twee (of meer) concurrerende narratieven. Nog voordat de eerste troepen in Uruzgan waren aangekomen werd het debat al gekenmerkt door het begrippenpaar 'vecht- of wederopbouwmissie'. En dat woordpaar verdween niet meer van het toneel. De pogingen van de ministers Bot en Van Middelkoop om de complexe werkelijkheid en de aard van de missie te verklaren werd door de simplistische tegenstelling 'vechten of opbouwen' naar de achtergrond verdrongen.

Nederland stond daarin overigens niet alleen. Sinds het begin van het conflict in Afghanistan leidde troepeninzet tot grote polarisatie in de deelnemende staten. Die verdeeldheid zette zich voort binnen de NAVO, die er ook niet in slaagde uit de botsende nationale opvattingen een eenduidige boodschap te smeden.

Toch bestond er wel verschil in mate van eensgezindheid per land. Ringsmose beweert dat de consistente politieke communicatie over het nut en belang van de inzet van Afghanistan verklaart waarom

er in Denemarken en het Verenigd Koninkrijk minder publieke weerstand was over troepeninzet dan in Nederland en Canada. Volgens hem was het politieke landschap in de eerste twee landen politiek homogener, maar hadden de bewindslieden ook van te voren duidelijker hun strategische verhaal geoefend, opgezet en daar steun voor gegenereerd.

Lawrence Freedman is van mening dat het mogelijk is om een overtuigend narratief te construeren, vooropgezet dat de missie weldoordacht is opgezet en er sprake is van daadwerkelijke belangen, een concreet gesteld doel en een heldere strategie. Dat lijkt een cirkelredenering, maar is het niet. De verschillen tussen landen als Canada en Nederland enerzijds en het Verenigd Koninkrijk en Denemarken anderzijds geven aan dat bij een vergelijkbare uitgangssituatie de omschrijving van de missie en het narratief dus een doorslaggevende rol kunnen spelen in het behouden of verspelen van publieke en politieke steun. De staatkundige structuur van een land is daarbij natuurlijk een belangrijke factor. In een tweepartijensysteem zoals het Verenigd Koninkrijk of in een homogene cultuur zoals Denemarken is het wellicht eenvoudiger opereren dan in landen waar vanouds een sterke oppositie en een verbrokken partijenlandschap bestaan waardoor er altijd concurrerende narratieven zullen zijn. Maar de rol van bewindslieden blijft een essentiële factor; of beter gezegd: de rol van politiek leiderschap en het hebben en uitdragen van een heldere visie op doel, belang en mogelijk succes van een militaire missie.

Conclusie

Napoleon III bleek zijn tijd ver vooruit. Kissinger vergeleek hem met de moderne politicus die zijn succes meet aan de hand van het avondjournaal. In zijn ijver om de publieke opinie te imponeren, werd de keizer echter een gevangene van zichtbare doelen op de korte termijn, terwijl hij de daadwerkelijke crises uit het oog verloor. Kissinger ziet daarin de tragedie van de moderne mediapoliticus: die tracht wanhopig te doen wat het publiek wil, maar levert zich daarbij helemaal uit aan de aanwezigheid of afwezigheid van die publieke steun, zonder hierop zelf sturend, met een eigen, soms ongemakkelijke boodschap invloed uit te oefenen.

*Met een sterk
narratief wijzen
politici de publieke
opinie de weg,
i.p.v. andersom*

In dit artikel hebben we een bijdrage willen leveren aan een punt dat naar onze mening onderbelicht is gebleven in de ISAF-evaluatie: het belang van het maatschappelijke draagvlak.

We hebben willen aantonen dat publieke steun voor de missie in Afghanistan noodzakelijk is in de huidige 'wars of choice'. Inmiddels bepaalt niet langer de sterkte van de troepenmacht de uitkomst van conflicten, maar is het uiteindelijk de publieke achterban die direct of via de stembus het strategische uithoudingsvermogen van de staat bepaalt.

We hebben tevens willen verduidelijken dat politici zich niet zonder meer hoeven te laten leiden door opiniepeilingen. Onderzoek toont aan dat politici steun kunnen creëren door de communicatie van een strategisch narratief waarin de oorzaak, het einddoel en de belangen van de missie worden verklaard. Met een congruent en consistent uitgedragen narratief wijzen politieke leiders namelijk de weg aan de publieke opinie in plaats van andersom. Dit is niet eenvoudig, zeker in landen met meerdere politieke partijen is het maar de vraag of een gemeenschappelijk narratief en eenduidige strategische communicatie wel een reëel en haalbaar doel is. Niettemin bewijst een aantal landen, waaronder Groot-Brittannië en Denemarken waar de publieke steun voor de missie in Afghanistan gedurende de missie niet is afgenomen maar mede door de formulering van een helder strategisch narratief juist licht is toegenomen, dat het onderwerp de aandacht verdient.

George Dimitriu is Research Fellow bij de Nederlandse Defensie Academie (NLDA). Beatrice de Graaf is Associate Professor bij het Centre for Terrorism and Counterterrorism van de Universiteit Leiden – Campus Den Haag.

Wilt u reageren? Mail de redactie: redactie@atlcom.nl.

Zie voor de uitgebreide literatuurlijst (pdf) en het artikel met voetnoten (archief) www.atlantischecommissie.nl/media.

Onduidelijkheid over doelen?

Stel burgerbescherming voorop

Emiliano Landkroon

Deze maand is de evaluatie van de Nederlandse inzet in de Afghaanse provincie Uruzgan onderwerp van gesprek in de Tweede Kamer. De evaluatie richt zich op de vraag in hoeverre de doelstellingen van de Nederlandse bijdrage aan ISAF zijn gehaald. Opvallend hierbij is dat de commissie verantwoordelijk voor de evaluatie in haar begeleidend schrijven bij de evaluatie het volgende stelt: “De doelstellingen zoals die zijn geformuleerd in de artikel 100-brieven waren eerder impressionistisch en ambitieus dan concreet en realistisch.”¹

Hoe kan er onduidelijkheid bestaan over de te behalen doelen bij een missie die zo veel mensenlevens en geld kostte? Dit heeft te maken met de lokale context en het (inter)nationale politieke kader waarbinnen de besluitvorming plaatsvindt. Deze context is zeer complex en vertroebelt het eigenlijk voor de hand liggende (politieke) hoofddoel, namelijk burgerbescherming. Dit achterliggende hoofddoel is altijd impliciet gebleven. Wel valt het te deduceren uit de binnenlandse politieke discussie voorafgaand aan en tijdens de missie. Ook de gekozen militaire strategie, die ontstond uit een analyse van de politieke opdracht en het vijandbeeld, sluit deels aan bij het impliciete hoofddoel van burgerbescherming.

Burgerbescherming was het eigenlijke beoogde politieke effect. Maar dit is nooit geëxpliciteerd. Hierdoor is de gekozen militaire strategie altijd uit blijven gaan van burgerbescherming als middel om te komen tot tussengelegen militaire doelen, in plaats van als doel op zich. Dit heeft er voor gezorgd dat kansen zijn blijven liggen om het duurzame effect van de missie te vergroten.

In dit artikel laten we via een analyse van het gestelde probleem zien dat burgerbescherming het eigenlijke onderliggende doel is. Daarbij blijkt dat de soms semantische en verwarrende politieke discussie eveneens het gevolg is van een onjuiste duiding van het hoofdprobleem. Eén en ander zal worden geïllustreerd aan de

hand van een historische vergelijking. Tot slot een aanzet hoe dit beoogde politieke effect sterker is te verankeren in toekomstige militaire operaties.

Vecht- of opbouwmissie?

De noodzaak deel te nemen aan de ISAF-missie in Afghanistan werd in de Tweede Kamer breed gevoeld. De Rijksoverheid informatiesite zegt over de aanleiding voor de Nederlandse betrokkenheid in Afghanistan het volgende:

“Na de aanslagen van 11 september 2001 wilde de internationale gemeenschap, waaronder Nederland, terrorisme en radicalisering verwijderen uit Afghanistan. De Taliban die de macht in handen had, weigerde Osama bin Laden uit te leveren.”²

De Verenigde Staten begonnen de *Operation Enduring Freedom* (kortweg OEF) in Afghanistan, als onderdeel van de op vele fronten geopende *war on terror*. De reactie in Nederland op de aanslagen van 9/11 was er een van medeleven en afkeuring. Dit verklaart de noodzaak die breed werd gevoeld de aangevallen bondgenoot te helpen. De manier waarop de Verenigde Staten vervolgens het algemeen aanvaarde recht op zelfverdediging invulden en radicalisering in de wereld te lijf gingen, de *war on*



terror, kon in Nederland niet op onverdeelde steun rekenen en leidde tot discussie. Dieptepunten zoals het openen van geheime gevangenschappen en het vormen van buitenrechtelijke constructen als Guantanamo Bay, inperking van burgerlijke vrijheden (middels bijvoorbeeld de *Patriot Act*) en martelingen in Iraakse gevangenschappen vormden de achtergrond waartegen het debat in Nederland plaatsvond rond deelname aan de missie in Afghanistan.³

In het politieke debat bestond een zekere mate van overeenstemming over de gevaren van (gewapende exponenten van) de politieke islam. Hoe dit probleem te benaderen, daar bestond allesbehalve overeenstemming over. Het meest zichtbare gevolg van deze verschillende visies op een effectieve aanpak van radicalisering, was de semantische politieke discussie over of de missie in Uruzgan een vecht- of opbouwmissie was en zou moeten zijn. Ongehinderd door het feit dat deze termen in geen enkele militaire doctrine terug zijn te vinden, wilden verschillende Nederlandse actoren op deze manier de garantie dat Nederland niet de Amerikaanse *war on terror*-benadering zou volgen. Nederland moest zich hier verre van houden en zou dus ook niet grootschalig deel moeten nemen aan de, op terroristen jagende, OEF-missie.

ISAF daarentegen had als mandaat het ondersteunen van de Afghaanse overheid. Hier kon de Nederlandse regering wel de

handen voor op elkaar krijgen. De Afghaanse overheid heeft, net als iedere andere overheid, als taak en verplichting haar burgers te beschermen. ISAF moest deze verplichting ondersteunen. Dit duidt op een visie dat men radicalisering het beste bestrijdt door het bieden van een menswaardig bestaan. Om dit te bereiken moest de Afghaanse staat opgebouwd en ondersteund worden. De doelen die door Nederland expliciet werden geformuleerd waren: ondersteuning op het gebied van veiligheid, goed bestuur en sociaal-economische ontwikkeling.⁴

Bij een nadere beschouwing van deze drie doelen komt naar voren dat deze instrumenteel zijn aan een hoger doel: burgerbescherming. De gedachte is dat marginalisatie en deprivatie zowel op individueel niveau als op statelijk niveau tot radicalisering leiden. Oftewel: onthoud mensen basisbehoeften als veiligheid, sociaal economische ontwikkeling en goed bestuur, en zij zullen radicaliseren tot een punt dat ze zullen bevechten waar ze recht op (menen te) hebben.

Lessen uit het verleden

In de geschiedenis zijn vergelijkbare processen waar te nemen. Na het Duitse verlies van de Eerste Wereldoorlog werden aan Duitsland onder meer herstelbetalingen van 1.000 miljard goudmark opgelegd. Deze waren voor Duitsland onmogelijk op te

brengen. De Britse politiek econoom Keynes, die zitting had in het onderhandelingsteam, legde uit protest zijn functie neer. Hij meende dat het verdrag van Versailles geen vredesverdrag was maar een voortzetting van de oorlog, zij het met economische middelen. Het niet opnieuw opbouwen van Duitsland, maar het met militaire en economische macht trachten te beperken van Duitse (militaire) invloed, wordt vandaag de dag gezien als één van de onderliggende oorzaken van WO II.

De Duitse natie radicaliseerde en ontwikkelde zich richting een extreme ideologie, het nationaal-socialisme (nazisme). Uiteindelijk slaagden aanhangers van deze ideologie erin de Duitse staat te kapen, met WO II als gevolg. Na de oorlog lieten de Verenigde Staten zien hieruit lessen getrokken te hebben door een omvangrijk wederopbouwprogramma te starten: het Marshallplan. Vreedzame betrekkingen zouden pas mogelijk zijn als er een zekere mate van ontwikkeling en (economische) veiligheid bestond voor de burgers van het naoorlogse Europa.

Het nazisme kan in dit kader gezien worden als reactie op de moderniteit. De identiteit die mensen voorheen ontleenden aan onder meer verwantschapsrelaties kwam in de moderne tijd, door processen als industrialisatie, urbanisatie en staatsvorming, onder druk te staan. Bovendien bleef Duitsland door het verdrag verstoken van basisbehoeften. De combinatie van modernisering en het verdrag van Versailles leidde tot radicalisering en uiteindelijk de ontwikkeling van een uitsluitende ideologie.

De politieke islam, met in het geval van Afghanistan de Taliban als *agent*, ontwikkelde zich langs vergelijkbare lijnen. Ook de uitsluitende ideologie van politieke islam is een reactie op de moderniteit. Ondanks verwijzingen naar een verondersteld premodern

kalifaat, waarnaar terugkeer verlangd wordt, zijn de wortels te traceren tot dezelfde periode als die van het fascisme, namelijk begin twintigste eeuw. Het denken rond politieke islam heeft zijn wortels in Egypte en was in eerste instantie gericht tegen de binnenlandse onderdrukking. Hieraan werd later de *Grote Satan* toegevoegd: de Verenigde Staten. Deze staat hield volgens dit denken de binnenlandse despoten voor eigen gewin in het zadel. De Taliban slaagden erin tijdens een periode van marginalisatie van Afghanistan de staat te kapen. Met de aanslagen in de VS en uiteindelijk de wereldwijde *war on terror* als gevolg.⁵

*Een militaire
overwinning op de
Taliban zal niet tot
duurzame vrede
leiden*

Langs deze lijn denkend valt te verwachten dat het militair verslaan van de Taliban niet tot duurzame vrede zal leiden. Wil men de radicalisering in Afghanistan echt uitbannen, zoals te lezen valt in het eerder genoemde citaat op de Rijksoverheid-site, dan zal de Afghaanse burger voorzien moeten worden van bescherming om zo *the hearts and minds* te winnen.⁶

De 'Dutch approach'

Nederland sloot zich zoals aangegeven niet zonder meer aan bij de reeds bestaande OEF-structuren in Uruzgan, maar ontwikkelde een eigen *Dutch approach*. Deze benadering leek genuanceerder te denken over zowel het vijandbeeld als mogelijke benaderingen van het probleem van radicalisering. De Nederlandse missie ontplooidde zich in de Afghaanse provincie Uruzgan terwijl de OEF-missie daar reeds actief was. Het vijandbeeld dat de OEF-missie erop nahield, was echter niet gebaseerd op de lokale context. Het Amerikaanse vijandbeeld was met name ingegeven door de verbondenheid met de zittende Afghaanse regering van Hamid Karzai, een Popolzai. In Uruzgan betekende dit OEF-steun en samenwerking met gouverneur Jan Mohammad Khan, eveneens een Popolzai en vertrouweling van de familie Karzai.

Een weinig genuanceerd vijandbeeld voor degenen die begrijpen dat 'de Taliban' een complex construct is en bovendien lokaal gedifferentieerd. Een entiteit met een veelvoud aan actoren, opgedeeld langs verschillende en wisselende strata. Talibs van het oude regime, Taliban afkomstig uit Pakistan, westerse en Arabische landen, Taliban afkomstig uit andere Afghaanse provincies en lokale Taliban behorende bij verschillende (sub)stammen. Bovendien is het construct Taliban geen vaste entiteit maar een wisselend geheel van coalities die soms ook onderling strijd leveren en in meer of mindere mate bereid zijn tot samenwerking met de Afghaanse overheid.⁷

De strategie die Nederland gaandeweg ontwikkelde was de zogenaamde *comprehensive approach*. Dit hield kortweg in dat een uitsluitend militaire benadering van de problemen op de gebieden van goed bestuur, sociaal-economische ontwikkeling en veiligheid in de Nederlandse visie tekortschoot. De problemen konden het best te lijf worden gegaan middels een synchronisatie van drie beleidsterreinen. Te weten: *Development*, *Diplomacy* en *Defense*, de 3D benadering. Nederland zou zich concentreren op de drie dichtstbevolkte gebieden in Uruzgan en vanuit daar als een inktvlek de invloed van de Afghaanse overheid helpen uit te breiden.

De *Dutch approach* uitte zich onder meer in een bijzondere voorwaarde die Nederland stelde. De zittende gouverneur van Uruzgan, Jan Mohammed Khan moest vertrekken ten gunste van de voormalig Talib, Abdil Hakim Munib. In 2007 werd Munib overigens weer vervangen door Asadullah Hamdan. Naast beschuldigi-

gingen van corruptie en mensenrechtenschendingen aan het adres van Jan Mohammed was de Nederlandse politieke strategie erop geënt de gemarginaliseerde stammen toegang te verschaffen tot de lokale machtsstructuren in Uruzgan. Dit ten einde te voorkomen dat zij gewapenderhand de macht zouden bevechten en ze zodoende los te weken van 'de Taliban'.

De aan het begin van de missie sceptische reacties op Nederlandse strategie zijn gedurende de missie verstomd. De strategie bleek resultaat te hebben. Op de drie beleidsterreinen is vooruitgang geboekt, zoals ook in de evaluatie te lezen valt. Om dit resultaat ook een blijvend karakter te geven, oftewel effect te laten hebben, is Nederland er veel te kort gebleven en is het dus afhankelijk van onder meer zijn opvolgers.⁸

Wij betogen dat het impliciet blijven van het eigenlijke hoofddoel van de missie, burgerbescherming, tevens heeft bijgedragen aan de beperking van de opbrengsten van de missie. De concentratie op bevolkingscentra, de zogenaamde 'onder de radar'-projecten en het besef burgerdoden te moeten minimaliseren, herbergen het besef in zich dat het eigenlijke doel burgerbescherming was. Maar doordat burgerbescherming altijd instrumenteel is gebleven, zijn helaas ook de effecten van de missie beperkt gebleven. Indien burgerbescherming geëxpliciteerd zou zijn geweest als het beoogde politieke effect, dan hadden alle op dit effect gebaseerde operaties dit voorop kunnen stellen. Burgerslachtoffers worden dan geen *collateral damage* of bijkomende schade, maar een falende operatie. Het vermoedelijke gevolg zou een blijvend effect zijn in de vorm van een bevolking die zich afkeert van een extreme en uitsluitende ideologie. De ideologie die de basis vormt van elke vorm van invloed van de Taliban in Uruzgan.

De laatste stap naar politiek effect: burgerbescherming

Niet alleen Nederland worstelt met het zien van dit in complexe politiek verstopte hogere doel van burgerbescherming. Voor ieder democratisch land zou het logisch moeten zijn dat zijn beleidsinstrumenten in dienst staan van de burger. In het geval van beleidsinstrumenten specifiek gericht op veiligheid, zoals de krijgsmacht, zou dit dus burgerbescherming moeten zijn. Deze verplichting geldt niet alleen voor eigen burgers maar ook voor burgers onder de verantwoordelijkheid van een 'bezettende macht'. In moderne termen: iedereen die zich in de Nederlandse *Area of Responsibility* (AOR) bevindt.

Deze zoektocht komt onder meer tot uitdrukking in de *Dutch approach* in Uruzgan en de navolging die deze aanpak kreeg binnen de rest van ISAF. Op diverse niveaus zoeken democratische landen naar manieren om burgerbescherming tot uitdrukking te laten komen in hun militaire operaties. Onderstaand volgen twee voor-

beelden waarop in de bestaande politieke en militaire praktijk reeds invulling wordt gegeven aan deze ontwikkeling.

Clustermunitie

Wapens als clustermunitie worden in toenemende mate gezien als een middel dat op korte termijn wellicht helpt een militair doel te bereiken, maar op de lange termijn zeer schadelijk is. Zo heeft clustermunitie de NAVO geholpen dominantie over het Servië van Milosovic te verkrijgen, om zo de Kosovaarse bevolking te beschermen. Diezelfde Kosovaarse bevolking heeft - ruim tien jaar na het conflict - nog steeds te maken met onontpofte restanten van clustermunitie. Het korte termijndoel is gehaald, maar het beoogde effect van bescherming van de Kosovaarse burger op de lange termijn niet. Het heeft zelfs een negatief effect op de lange termijn, kunnen we achteraf vaststellen.

Effectiviteit van wapensystemen

Een tweede voorbeeld is de ontwikkeling van een *Civilian Battle Damage Assessment* (CBDA) door elementen uit de Britse krijgsmacht. Hoewel de fundamentele omdraaiing van burgerbescherming als middel naar doel ook in deze exercitie nog niet heeft plaatsgevonden, heeft deze exercitie wel het besef in zich dat systematische registratie en analyse van de effecten op burgers essentieel is om de gestelde (politieke) doelen te halen.

In deze aangepaste en *comprehensive* CBDA wordt een begin gemaakt op een systematische manier burgerslachtoffers gevallen ten gevolge van geweldsgebruik door eigen troepen in kaart te brengen. Dit sluit aan bij aanbevelingen van de evaluatiecommissie. De commissie constateert dat er een gebrek is aan systematische informatieverzameling rond burgerslachtoffers.⁹ In de Britse CBDA wordt onder meer een indexcijfer ontwikkeld voor het gebruik van wapensystemen in bepaalde gebieden. Dit indexcijfer geeft de effectiviteit van het betreffende wapensysteem aan. Hierin zit het aantal burgerdoden verdisconteerd. Burgerdoden hebben een negatief effect op de effectiviteit van het wapensysteem. De CBDA stelt de commandant, in theorie, beter in staat het beste wapensysteem te kiezen om niet alleen zijn directe militaire doel van bijvoorbeeld gebiedscontrole, maar ook het achterliggende politieke effect van burgerbescherming mee te nemen in zijn besluitvorming. Wellicht komt hij tot de conclusie dat hij zich beter tijdelijk kan terugtrekken en de vijand het gebied laten innemen dan burgerslachtoffers te riskeren en zo zijn hogere doel voorbij te schieten.¹⁰

Het zijn slechts enkele voorbeelden van de zoektocht binnen democratische krijgsmachten naar manieren om het hoogste democratische doel van burgerbescherming in te brengen op alle niveaus van militaire besluitvorming. Zeker in vergelijking met

de OEF-missie die in Uruzgan reeds actief was toen Nederland daar begon, is de evaluatie voorzichtig positief over de Nederlandse 3D-aanpak. Men stelt vast dat er een genuanceerd vijandbeeld bestond. Hierdoor is de missie in staat gebleken haar strategie niet slechts te richten op de zogenaamde kinetische optie. Deze optie kan op korte termijn en plaatselijk wellicht voor militair succes zorgen, maar verdrijft even zo vaak het beoogde politieke langetermijneffect van burgerbescherming naar de achtergrond. Binnen alle bestaande beperkingen, waarvan tijd wellicht de belangrijkste, heeft Nederland heeft in Uruzgan stappen in de goede richting gezet, dit is deels ook gezien door de wereld. Nu bestaat de kans om te laten zien hoe men blijvend effect kan bereiken in crisissituaties waarbij helaas de krijgsmacht ingezet moet worden: door burgerbescherming voorop te stellen.

De effecten van de missie bleven beperkt doordat burgerbescherming slechts instrumenteel was

1. Begeleidend schrijven, aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, pag. 5, 23 september 2011.
2. <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/afghanistan/aanleiding-missie-afghanistan, december 2011>.
3. Christ Klep, Uruzgan. Nederlandse militairen op missie (Amsterdam, Uitgeverij Boom, 2011), pag. 88/89.
4. Eindevaluatie, Nederlandse bijdrage aan ISAF, 2006-2010, pag. 13, 23 september 2011.
5. Nazih Ayubi, Political Islam. Religion and politics in the Arab world (Londen, Routledge, 1991) pag. 216.
6. John Gray, Al Qaeda and what it means to be modern (The New Press, 2003).
7. TLO report 2010, The Dutch engagement in Uruzgan, pag. 46, 47.
8. Evaluatiecommissie, Eindevaluatie Nederlandse bijdrage aan ISAF, 2006-2010, Deelconclusies, pag. 103 t/m 135.
9. Begeleidend schrijven, aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, pag.3 en 5, 23 september 2011.
10. Ewan Cameron et al, 'Tracking Civilian Casualties in Combat Zones using Civilian Battle Damage Assessment Ratios,' 3 mei 2009.

Emiliano Landkroon is Program Officer Human Security bij IKV Pax Christi.

Wilt u reageren? Mail de redactie: redactie@atlcom.nl.

Atlantisch perspectief

Tijdschrift voor internationale betrekkingen en veiligheidspolitiek

Ik neem een jaarabonnement en ontvang acht nummers van *Atlantisch Perspectief* voor € 27,50.

Ik word begunstiger en ontvang voor € 44,50 per jaar naast *Atlantisch Perspectief* alle overige publicaties gratis of tegen korting, evenals uitnodigingen voor bijeenkomsten van de Atlantische Commissie.

Ik neem een studentabonnement en ontvang acht nummers van *Atlantisch Perspectief* voor € 22,- per jaar.

Ik word lid van Jonge Atlantici en ontvang *Atlantisch Perspectief*, de overige publicaties (gratis of tegen korting), plus de uitnodigingen voor de bijeenkomsten van Jonge Atlantici en de Atlantische Commissie, voor € 24,- per jaar.

Welkomstgeschenk: *(Dis)Organising European Security*

door Arnout Molenaar.



Naam:

Adres:

Postcode/woonplaats:

U kunt deze bon opsturen naar de Atlantische Commissie
Antwoordnummer 304
2501 WB Den Haag
(geen postzegel nodig)

De modernisering van de Turkse staat

Negen jaar Erdoğan: de nieuwe Atatürk?

Ritske Bloemendaal en
Dorine van Norren

Als je tegenwoordig in Ankara landt op het vliegveld, loop je door een glimmende hal langs glinsterende winkels naar de gloednieuwe snelweg. Dat was tien jaar geleden wel anders. De entree naar de hoofdstad doet in niets meer denken aan de twee krakkemikkige loopbanden waarop in 2001 de koffers arriveerden en die deden denken aan een ontwikkelingsland. In welke plaats waren we nu beland?

De nieuwe aankleding van de hoofdstad heeft alles te maken met premier Erdoğan, eens burgemeester van Istanbul, die eenmaal als premier vond dat de hoofdstad een visitekaartje nodig had. Daar bleef het niet bij. De openlijk islamitische premier die het nu al bijna tien jaar volhoudt (de eerste islamitische premier, Erbakan, moest na een jaar onder militaire druk het veld ruimen) deed de elite in het land zijn hart vast houden. Zou Turkije veranderen in een nieuw Iran?

Hervormingen

Niets was minder waar. In sneltreinvaart werden hervormingen doorgevoerd. Dat wat onder de eerdere regeringen van seculiere coalities onmogelijk leek, gebeurde: de Koerden kregen hun eigen taal, op televisie zelfs, de doodstraf werd afgeschaft, vrouw en man gelijkgesteld voor de wet, en *last but not least*: Turkije stemde in met een vredesplan voor Cyprus. Een revolutie die zijn weerga niet kende. Wat verklaart het succes van deze man en zijn AK-partij?

Ak betekent wit in het Turks en niet voor niets. De partij vertegenwoordigde het onbehagen van de middenklasse met de status quo en rekende af met het corrupte verleden van de gevestigde partijen. Een staat waarin het leger een grote vinger in de pap had, in een onontknoopbare verstrengeling met de politici,

hoogste ambtenaren en rechterlijke macht. Dit seculiere bastion, door waarnemers ook wel de 'deep state' genoemd, waakte over Atatürks gedachtengoed dat met een ieder jaar toenemende rigiditeit werd doorgevoerd. De moderniteit van deze eens revolutionaire ideeën van Turkijes onafhankelijkheidsstrijder begon te wringen.

Koerden en Irak

De Koerden, eens bondgenoten in de onafhankelijkheidsstrijd, voelden zich onderdrukt, in het streven het Turks als taal op te leggen en een eenheid te smeden van een land met vele religieuze en etnische minderheden. Dit was een gelegitimeerd streven in de tijd van Atatürk, die de overblijfselen van het Ottomaanse rijk wanhopig bij elkaar trachtte te houden. Het was echter achterhaald in de tijd dat de VS de Koerden in Irak als belangrijkste bondgenoot zagen bij de inval in 2003. Ook toen

*Erdoğan is in feite
de antithesis van
Atatürk*

Analyse

wilde de Turkse regering deze 'Noord-Irakezen' niet op politiek niveau ontvangen, bang als ze was dat dit zou leiden tot enige vorm van erkenning van de eigen Koerdische minderheid.

De weigering van de Turken mee te werken aan de inval in Irak, op 1 maart 2003, bezorgde de Amerikanen de nodige hoofdbrekens. Een publiek geheim was dat de Turken (lees het leger) in Noord-Irak wilden blijven na afloop van de oorlog in Irak om zo het Koerdische gevaar in toom te houden, maar dat de Amerikanen dat privilege zouden weigeren. Erdoğan leek niet sterk genoeg om de eisen van de militairen het hoofd te bieden. Ook al viel de beslissing officieel op democratische wijze in het Turkse parlement, het is de vraag in hoeverre het leger mede de stemming heeft beïnvloed. Voor de premier zal zeker meegespeeld hebben dat een inval in een islamitisch land niet populair was.

Cyprus

De verhoudingen lagen anders op het punt van Cyprus, traditioneel ook een 'militair' dossier. De halsstarrige weigering iets te doen aan het bevroren conflict in Cyprus kenmerkte de oude garde. Groot was dan ook de verbazing toen de kersverse Erdoğan een nieuwe koers inzette en meeding met het Annan Plan voor Cyprus. Dit werd helaas weggestemd door de Grieks Cyprioten in een (in Turkse ogen) historisch onrechtvaardig referendum. Het Griekse deel van het eiland, de officieel erkende regering, was immers sowieso toetreding bij de Europese Unie toegezegd, iets waar Turkije voor moe(s)t knokken. De uitkomst van het referendum leek daarmee bij voorbaat bezegeld.

Erdoğan haalde er niettemin de toetredingsonderhandelingen met de EU mee binnen op 17 december 2004. Groot was echter de hoon van de gevestigde orde toen na enkele maanden (en zeker met de nieuwe regeringsleiders Sarkozy en Merkel) bleek dat de EU het niet zo serieus nam met Turkse toetreding. Erdoğan zou Cyprus verkwanseld hebben.

Arabische wereld

Toch zette Erdoğan zijn hervormingsagenda voort. Toen de EU hem niet bood wat hij en de Turkse bevolking gehoopt hadden, zette hij de deur open naar de Arabische wereld. De visumplicht met tal van landen werd afgeschaft. De premier zorgde zo voor werkgelegenheid in de grensgebieden van Turkije. Hij demonstreerde hiermee niet voor één gat te vangen te zijn. Het voormalig Ottomaanse territorium, het Midden-Oosten, overwon aarzelend zijn scepsis. Zo knoopte onder meer Syrië hechtere banden aan.

Tijdens de Arabische Lente koos Turkije echter voor de opstandelingen en uitte sterke kritiek op bloedige onderdrukking door Assad in Syrië en Khadafi in Libië, Turkije als voorbeeld stellend van

een seculier bestuur van een land met een overwegend islamitische bevolking (het woord 'islamitisch land' is in Turkije taboe). Erdoğan maakte zich daarnaast onsterfelijk populair met zijn harde lijn ten opzichte van militaire bondgenoot Israël en zijn steun aan de Palestijnen, culminerend in het drama rond het door Israël overvalven hulpkonvooi. De relatie zakte tot een dieptepunt. De militaire samenwerking bleef echter bestaan.

Armenië

Ook was er onder Erdoğan ruimte voor nieuwe ideeën, zelfs over Armenië. De historische gebeurtenissen rond de 'genocide' rond 1915 werden bespreekbaar. Een commissie van historici werd benoemd om de feiten te onderzoeken. In de Turkse visie is onderzoek nodig in hoeverre er opdracht was van hogerhand voor de deportaties van Armeniërs en welke rol de nationalistische Armeense beweging (gesteund door Rusland) speelde. Op het hoogtepunt van de détente betrachtte president Gül voetbal дипломatie, door in Jerevan een wedstrijd te bezoeken. Even leek de grens zelfs open te gaan. Dat dit niet gebeurde was meer te wijten aan Turkstalig buurland Azerbeidzjan en het conflict in Nagorno-Karabach (met zijn Armeense minderheid) dan aan Turkijes houding. Dit alles maakte deel uit van het zogenaamde 'zero problem'-beleid op buitenlands terrein.

Veiligheidsbeleid

De kersverse minister van Buitenlandse Zaken Davutoğlu introduceerde in 2009 het 'zero problem policy'. Dit kwam in de plaats van het Turkse 'drie brandhaarden'-adagium, te weten het zich wapenen tegen de drie door het leger benoemde onrust regio's: de Balkan (vaak op een kaart getoond met Griekenland), de Kaukasus en het Midden-Oosten (Syrië, Iran en het Israëlijsch-Palestijns conflict). 'We seek to explain friends to neighbours and neighbours to friends', zo vatte ambassadeur Ank het nieuwe beleid van bemiddeling samen.

Het nieuwe beleid ging op die manier meer en meer over het projecteren van Turkijes 'soft power', het beeld van Turkije als een brug tussen oost en west, dan over het herbeleven van Ottomaanse nostalgie.¹ Erdoğan sloeg twee vliegen in één klap: hij stootte de militairen van de troon op hun eigen terrein en hij maakte nieuwe buitenlandse vrienden. Dit bleek echter zoals gezegd een onhoudbare balanceeractie tijdens de recente Arabische Lente.

Afghanistan

Tegelijkertijd zette Erdoğan het buitenlands veiligheidsbeleid van zijn voorgangers voort, als trouw bondgenoot van de NAVO. De alliantie die in het verleden zich terdege bewust was van het feit dat



de NAVO zonder Turkije geen afschrikkende werking jegens Rusland zou hebben gehad, profiteerde nu van de leiderschapsrol die Turkije vervulde in Afghanistan. Het land beschouwde Afghanistan als speciale verantwoordelijkheid vanwege zijn centrale positie in Azië en de verwantschap met de Afghaanse Oezbeken. Turkije was leider van ISAF in 2002 en 2005 en van het regionale commando in Kaboel in 2007 en tussen 2009-2011. Het leverde troepen vanaf 2001, gelijktijdig met de Nederlandse inzet.

PKK

Ook op de PKK werd het 'zero problem'-beleid toegepast, ook al is nog onduidelijk wat dit inhoudt. Na de afkondiging van amnestie bleken de Koerdische strijders toch de gevangenis in te moeten. Nu het leger een toentje lager moet zingen, laait de oorlog met de PKK als vanouds weer op. Soms lijkt het erop alsof er een verband bestaat tussen de afnemende macht van de militairen en het verharderen van de strijd tegen de Koerden, een vreemde paradox.

Islam

Ondertussen doseerde Erdoğan binnenlands zijn islamitische ideeën. Niet te snel om de elite niet voor het hoofd te stoten, niet te langzaam om het electoraat aan zich te binden met het

verwezenlijken van verkiezingsbeloften. Het grote strijdpunt, de hoofddoekjes in het openbaar leven, werd beslecht door zijn vrouw en die van minister van Buitenlandse Zaken - later president - Gül openlijk met hoofddoek te laten verschijnen bij officiële gelegenheden. De Turkse elite sprak er schande van. Op de universiteit werd het dragen ervan eveneens mogelijk (alhoewel nog steeds niet officieel), al blijft het hoofddoekje in het parlement onbespreekbaar. Voor velen is het nog steeds een symbool van de politieke islam.

Electoraal en economisch succes

Door zijn successievelijke overwinningen in 2002, 2007 en 2011 lijkt de eens gevreesde islamiet Erdoğan, die in de gevangenis belandde voor het voordragen van een gedicht, onwrikbaar in het zadel te zitten. Hij kwam uit het niets in 2002 binnen met 34,3% van de stemmen en krom via 46,6% in 2007 naar 49,8% in 2011. Door het districtenstelsel eindigde hij echter met minder zetels dan voorheen: van 363 naar 341 naar 327 (2011). De tweederde meerderheid van 367² zetels, die hij in 2002 bijna behaalde, is hij kwijt. Deze meerderheid heeft hij wel nodig voor de wijziging van de grondwet, die nog stamt uit de tijd van de militaire coup van 1980.

Niet voor niets werd de man herkozen. Hij heeft de verwachtingen van de Turkse middenklasse bewaarheid, ook van diegenen die geen

Analyse

moskeegangers zijn. De Turkse economie veranderde van crisis met torenhoge inflatie eind jaren negentig tot één van de snelst groeiende in de wereld. Met een groei van negen procent (in 2010) is het land een koploper. De 15^e economie in de wereld (Nederland is 16^e) wordt tegenwoordig in één adem genoemd met de opkomende economieën van de BRICS: Brazilië, Rusland, India, China en Zuid-Afrika. Deze economische wind mee kan Erdoğan goed gebruiken bij de hervormingen die hij nog wil doorvoeren, niet in de minste plaats de normalisering van de grondwet.

Erdoğan versus Atatürk

Erdoğan maakte de seculiere staat, die iedere vrijdag de preken aanleverde aan de moskee uit angst voor subversieve predikers, iets losser. Hij gaf met zijn hervormingen de moderne Turkse republiek weer lucht om te ademen, net als de oprichter Atatürk had gedaan met de oprichting van de seculiere republiek, de afschaffing van het islamitische kalifaat en de symbolische rode 'fez' (hoed). Erdoğan is in feite de antithesis van Atatürk en daarom gehaat door Atatürks aanhangers, maar beiden hebben een onomkeerbare modernisering van de Turkse staat teweeggebracht. De eerste door het land te bevrijden van een machteloze sultan en buitenlandse overheersing en het te bestendigen als nieuwe onafhankelijke staat, de laatste door het de broodnodige democratisering te geven waar de jonge staat naar snakte.

De twee mannen lijken in meer dan één opzicht op elkaar. Ze zijn weliswaar beiden democratisch verkozen, maar regeerden allebei vrijwel als alleenheerser. Erdoğan heeft bijna tweederde meerderheid in het parlement en werkt dus de facto met één partij. Atatürk richtte de democratie in zijn land op, een één-partijdemocratie. Het duurde tot 1945 voordat er andere partijen ontstonden, wat de grote leider zelf niet meer meemaakte.

Op 23 april 1920, nog tijdens de onafhankelijkheidsstrijd, werd de Nationale Assemblee in Ankara opgericht, niet toevallig werd slechts een dag later Atatürk verkozen tot de voorzitter. Drie jaar later had hij de onafhankelijkheidsoorlog gewonnen en werd hij president. Vijftien jaar later, in 1938, overleed hij op 58 jarige leeftijd in het Dolmabahçe-paleis in Istanbul. Tekenend is dat de klok daar nog steeds stilstaat op 9h05, het moment van overlijden, waarop eens per jaar het verkeer in geheel Turkije wordt stilgelegd (op 10 november).

Leger

Het grote verschil tussen Erdoğan en Atatürk bestaat uit hun relatie met het leger. Atatürk werd van generaal burger en was daarmee onbetwist leider. Erdoğan worstelde vanaf het begin met het leger. Dat zag hem als gelovige islamiet, niet als een geschikt leider en zette hem gevangen om zijn gedicht waarin hij stelde 'de

moskeeën zijn onze helmen' en 'de minaretten zullen ons als raketten verdedigen.' Na zijn verkiezingsoverwinning in november 2002 slaagde hij erin eerst zijn rechterhand Abdullah Gül drie maanden tijdelijk als premier aan te stellen voor de tijd dat het verbod een politiek ambt uit te oefenen nog niet opgeheven was voor Erdoğan. Vervolgens nam hij het roer zelf in handen.

Daarna begon een lange strijd. In 2007 pleegde het leger nog een (mislukte) 'elektronische coup' doordat het trachtte de aanstelling van Gül als president tegen te houden met een aankondiging hiervan op hun website. Het presidentschap was altijd een bastion van secularisme, waar de hoofddoek van Güls vrouw zou misstaan. In 2008 strandde de poging om via het constitutionele hof de regerende AKP-partij te verbieden; de met slechts één stem verschil verloren stemming was een moment waarop de EU-trein van Turkije bijna van de rails liep.

Met het in gang zetten van het proces tegen 'Ergenekon,' een aan de Turkse mythologie³ ontleende term voor de samenzwering van hoge militairen en andere seculieren (advocaten, journalisten, ambtenaren, academici) tegen de AKP, zette de regeringspartij het tegenoffensief in en was het afgelopen met de macht van de generaals. De (ex)topofficieren van het leger werden één voor één gevangen gezet op beschuldiging van destabilisering van de samenleving en het beramen van aanslagen.

De strijd eindigde in 2011 met het aftreden van de generaals van de landmacht, de luchtmacht, de marine en de chef staf. Al was het zo dat de eerste drie een maand later met pensioen zouden gaan, het was ontegenzeggelijk een politieke daad van protest: voor het leger is de maat vol. Of dit voor de bevolking ook geldt, is maar de vraag; zij had zojuist Erdoğan voor een nieuwe termijn van vier jaar herkozen.

Binnen een dag werd de chef van de Jandarma gepromoveerd tot landmachtgeneraal (een sine qua non om chef staf te worden) en vervolgens tot chef staf. Op deze wijze heeft Erdoğan, net als Atatürk, het leger onder zijn controle gebracht. De nieuwe chef staf Özel geniet het vertrouwen van de premier door zich nooit in politieke zin uit te laten. Het beeld wat overblijft is dat van eens machtige generaalsvrouwen die in een tentenkamp een wake houden bij de zwaarbewaakte gevangenis in Silivri bij Istanbul, waar hun mannen berecht worden. Anders dan in de tijd van Atatürk is het land nu in twee kampen verdeeld: tegen en voor Erdoğan, tegen en voor het leger.

*Erdoğan is net zo
gewiekst als de
generaals*

Democratisch tekort

In de gevangenis zitten ook kritische journalisten, want, ook dat heeft Erdoğan met zijn voorganger gemeen, te veel kritiek wordt niet op prijs gesteld. Met het terugdringen van de positie van het leger heeft Erdoğan een belangrijk criterium voor toetreding tot de Europese Unie vervuld. Naleving van de mensenrechten - en een eerlijk proces voor de generaals en journalisten - hoort daar echter ook bij, net als wijziging van de grondwet. Bij Erdoğan's aantreden was het land daarvoor niet klaar. Thans zal hij steun moeten zoeken bij de oppositie; een lichtpunt voor herleving van de democratie in het land. Een belangrijke slag won hij met het positieve referendum in 2010: niet toevallig, in het bovengeschetste steekspel, gehouden op de dertigste verjaardag van de militaire coup.

In 1959 vroeg Turkije het associatieverdrag met de EU aan (getekend in 1963), gevolgd door de douane-unie in 1995. Vijftig Jaar later, in 2009, beklagde de Turkse premier zich dat niemand langer over toetreding had gedaan dan Turkije. Is de EU wel serieus met de in 2004 gestarte toetredingsonderhandelingen? Sommigen wijzen erop dat de hervormingen sindsdien minder snel zijn gegaan dan ervoor, anderen dat dit komt door het noodzakelijke acculturatiep proces (wetgeven is iets anders dan uitvoeren van wetgeving).⁴ Duidelijk is dat ook een signaal nodig is vanuit de Europese Unie, die mede onder druk van Frankrijk en Cyprus een cruciaal aantal van de toetredingshoofdstukken bevroor.

Nieuwe koers?

De vraag is of er een koerswijziging op de militair gevoelige zaken komt nu het leger weinig vingers meer in de pap lijkt te hebben. Hervorming van het dienstplichtig leger tot een beroepsleger lijkt het volgende heilige huisje dat omver gaat. Waar het gaat om de strijd tegen de PKK en het dossier Cyprus stellen sommigen dat Erdoğan inmiddels net zo'n havik is geworden als de legerleiding. Wat betreft de PKK, zal een koerswijziging afhangen van in hoeverre de premier de vijand nodig heeft voor binnenlands politiek gewin. Wat dat betreft is hij net zo gewiekst als de generaals.

Wat Cyprus betreft heeft dat alles te maken met de houding van de Europese Unie, die het Griekse deel van het eiland, als officiële vertegenwoordiger van de staat Cyprus, liet toetreden zonder daar voorwaarden aan te stellen. Turkije zal dit vraagstuk pas willen oplossen bij toetreding tot de unie. Daarbij speelt ook dat Turkije als NAVO-lid het uitlenen van middelen van de NAVO aan de EU blokkeert sinds Cyprus lid is geworden van de EU.

Wat betreft de EU: inmiddels is Turkije zelf op weg een regionale economische grootmacht te worden. Voor Atatürk was aansluiting

bij het Westen de noodzakelijke modernisering van het verouderde Ottomaanse model en een hereniging met verloren gebiedsdelen, waaronder zijn eigen geboorteplaats 'Saloniki' in Griekenland. Voor veel republikeinen die zijn gedachtengoed overnamen was Atatürk's wil wet en werd de EU-toetreding een vanzelfsprekendheid, al waren er ook veel tegenstanders die Turkije eerder als regionale grootmacht zagen.

Voor Erdoğan gelden deze redenen niet of (in economische zin) steeds minder. De vraag is dan ook of de EU niet een belangrijke strategische partner en economische motor kwijtraakt als het geen vaart zet achter de onderhandelingen. De kwestie Cyprus zal alleen worden opgelost bij Turkse toetreding, de Armeense kwestie lijkt van ondergeschikt belang en dat geldt ook voor veel van de godsdienstkwesties (vrijheid voor Griekse-orthodoxe en andere christelijke minderheden).

Blijft over het mensenrechtendossier van politieke vrijheden, en met name rechten van de minderheden/Koerden: het wordt zaak dat Erdoğan wanneer zijn macht over het 'nieuwe Turkije' geconsolideerd is, de democratie in ere herstelt, met een nieuwe grondwet, een onafhankelijke pers en een onafhankelijke rechtspraak. Pas dan zal hij gelden als een echte vernieuwer van de Turkse staat en de geschiedenisboeken ingaan als president van de 'Tweede Turkse republiek'. Negen jaar Erdoğan ...; Atatürk kreeg er vijftien voor. De komende regeerperiode zal beslissend zijn.

Ritske Bloemendaal is kapitein ter zee (b.d.) en voormalig defensieattaché in Ankara. Dorine van Norren is secretaris van de Adviesraad Internationale Vraagstukken/commissie ontwikkelingssamenwerking en voormalig diplomaat in Ankara (2001-2005).

Wilt u reageren? Mail de redactie: redactie@atlcom.nl.

1. Hajrudin Somun, Turkish Foreign Policy in the Balkans and 'Neo-Ottomanism': A personal Account', Insight Turkey vol. 13 (3), 2004.
2. Voor het uitschrijven van een referendum is 3/5 van de zetels vereist (330).
3. Ergenekon verwijst naar een mythe over het ontstaan van de Turkse natie. Volgens de aanklacht is Ergenekon een geheime, extreem-nationalistische organisatie die onder meer moordaanslagen zou beramen op Turkse intellectuelen en Koerdische politici om de Turkse maatschappij te destabiliseren en zo de weg te bereiden voor militaire interventie om een einde te maken aan het bewind van de AKP.
4. European Stability Initiative, 'A very special relationship, Why Turkey's EU accession process will continue', Berlin-Istanbul, 11 November 2010.

Libië: Responsibility to Protect en de NAVO

Kees Homan

De NAVO beëindigde op 31 oktober operatie *Unified Protector*. Dit optreden van de alliantie vormde de eerste volledige toepassing van de *Responsibility to Protect*-doctrine (R2P). In dit artikel komt allereerst deze doctrine aan de orde. Vervolgens wordt ingegaan op de ontwikkelingen in Libië in het begin van dit jaar, die leidden tot aanvaarding van de Veiligheidsraadresoluties 1970 en 1973 en de NAVO-operatie *Unified Protector*. Daarna worden politieke en militaire kanttekeningen geplaatst bij de interventie in Libië, eindigend met enkele slotopmerkingen.

Soevereiniteit

Nationale (staats)soevereiniteit is sinds de vrede van Westfalen in 1648 het organisatorische uitgangspunt van de wereldpolitiek. Staatssoevereiniteit houdt in dat een regering de volledige en exclusieve bevoegdheid heeft het gezag over haar eigen grondgebied uit te oefenen. Dit principe is vastgelegd in het Handvest van de Verenigde Naties. Het verplicht de leden 'zich te onthouden van bedreiging met of gebruik van geweld tegen de territoriale integriteit of politieke onafhankelijkheid van elke staat.'

Maar de tijden zijn inmiddels fundamenteel veranderd en in de huidige verhoudingen is dit beginsel dusdanig geërodeerd, dat het steeds minder aanspraak kan maken op onaantastbaarheid. Dit niet alleen ten gevolge van krachten als globalisering, internationale samenwerking en democratisering, maar ook door de ruime aandacht die is ontstaan voor de humanitaire imperatief in de internationale politiek. Steeds meer groeit het besef dat de nationale en internationale ordes nauw samenhangen. Beide ontlene ze hun legitimiteit en stabiliteit voor een belangrijk deel aan hun vermogen om individuen of groepen te beschermen tegen willekeur.

R2P

Het rapport over R2P van de *International Commission on Intervention and State Sovereignty* uit 2001 is een nieuwe ontwik-

keling op het gebied van bescherming van individuen en groepen.¹ Op initiatief van de Canadese regering heeft deze commissie toen enkele jaren nagedacht over de wijze waarop de internationale gemeenschap zou moeten reageren op crises zoals in Rwanda en Darfur.

Wat houdt R2P nu in? Vertrekpunt hierin is niet het recht op interventie, maar de verantwoordelijkheid om te beschermen. Deze doctrine bevestigt dat het in eerste instantie de staat is die verantwoordelijk is voor de bescherming van zijn eigen burgers. Anders gezegd: iedere staat heeft de primaire plicht zijn eigen bevolking te beschermen tegen ernstige en voortdurende schendingen van mensenrechten. Soevereiniteit wordt daarbij opgevat in termen van verantwoordelijkheid en niet in termen van rechten van de staat.

Pas wanneer de staat niet bij machte of niet bereid is zijn burgers te beschermen, gaat de plicht om te beschermen over op de internationale gemeenschap. Die dient dan passende actie te ondernemen, met inbegrip van in laatste instantie - en indien de Veiligheidsraad hiermee instemt - militaire actie.

Op de VN-Wereldtop in september 2005 hebben 170 landen de doctrine van R2P in het Slotdocument aanvaard.² Daarmee heeft R2P ook binnen de internationale gemeenschap vaste voet aan wal gekregen. Vervolgens toonde de internationale gemeenschap



echter weinig animo voor humanitaire interventies. Een belangrijke oorzaak van deze terughoudendheid was de Amerikaans-Britse interventie in Irak in 2003, die veel kritiek had uitgelokt. Zo vreesden kleine landen dat het recht op humanitaire interventie door de grote landen misbruikt zou worden voor motieven van nationaal belang.

Arabische Lente

Maar toen kwam begin 2011 de Arabische Lente.³ De opstand van de bevolking in Egypte en Tunesië maakte een eind aan de regimes in deze landen, maar in Libië was Kadhafi vastbesloten geweld te gebruiken om aan de macht te blijven. Na enige initiële protesten van rebellen half januari, werden de demonstraties snel zeer heftig. Dit was ten dele vanwege het optreden van het regime en ten dele omdat afvalligen van de regering en het leger de oprichting van een gewapende oppositiegroep, de Interim Nationale Overgangsraad, mogelijk maakten. Aanvankelijk boekten de rebellen snelle successen door onder meer de steden Benghazi en Tobruk onder controle te krijgen.

Regionale organisaties waren inmiddels een belangrijke rol gaan spelen door de voorwaarden te scheppen waaronder de Veiligheidsraad dwangmaatregelen zou kunnen overwegen. Het eerste signaal dat een belangrijke regionale overeenstemming

een robuust internationaal antwoord mogelijk zou maken kwam op 22 februari toen de Arabische Liga de deelname van Libië aan de Liga opschortte tot het geweld was gestopt.⁴ De Vredes- en Veiligheidsraad van de Afrikaanse Unie bracht op 23 februari een communiqué uit, waarin het niet-discriminerend en excessief gebruik van geweld en dodelijke wapens tegen vreedzame protesterende personen werd beschouwd als een schending van de mensenrechten en het internationaal humanitair recht. Kadhafi beantwoordde immers met bruto geweld de legitieme aspiraties van het Libische volk op het gebied van democratie, politieke hervorming, gerechtigheid en sociaal-economische ontwikkeling.

Activisme van het VN-secretariaat en de relatief krachtige standpunten van regionale organisaties, creëerden de context voor de beraadslagingen van de Veiligheidsraad over de crisis. Vanaf het begin steunden Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk een harde lijn, terwijl de Verenigde Staten terughoudender waren, in het bijzonder ten aanzien van potentiële militaire opties. De Veiligheidsraad hield informele consultaties op 22 februari en onder-secretaris-generaal voor Politieke Zaken, Lynn Pascoe, stelde de Raad op de hoogte van de ontwikkelingen. Hierna gaf de Raad een perscommuniqué uit, dat de verklaring van de Arabische Liga, van eerder die dag, verwelkomde. De Veiligheidsraad uitte tevens zijn grote zorg over de situatie in Libië, veroordeelde het gebruik van geweld tegen burgers, en riep de Libische regering op te voldoen aan

haar verantwoordelijkheid de bevolking te beschermen. De Raad beloofde tevens de situatie nauwgezet te monitoren.⁵

VN-resolutie 1970

Vier dagen later, op 26 februari, nam de Veiligheidsraad na verdere consultaties unaniem resolutie 1970 aan. Hierin werden vooral nog niet-militaire dwangmaatregelen - overeenkomstig artikel 41 van het VN-Handvest - afgekondigd tegen het regime van Kadhafi. De resolutie veroordeelde onder meer 'de wijdverspreide en systematische aanvallen' tegen burgers, die 'als misdrijven tegen de mensheid zouden kunnen worden aangemerkt.'

De Raad verwelkomde de eerdere kritiek op de Libische overheid van de Arabische Liga, de Afrikaanse Unie en de Organisatie van de Islamitische Conferentie. De Raad onderstreepte ook de verantwoordelijkheid van de Libische regering om haar burgers te beschermen. Handelend onder hoofdstuk VII van het VN-Handvest, eiste de Raad een onmiddellijk eind aan het geweld, en drong er bij Kadhafi's regering op aan een veilige doortocht voor humanitaire en medische voorraden te verzekeren. De Veiligheidsraad verwees ook de situatie in Libië sinds 15 februari naar de aanklager bij het Internationaal Strafhof en stelde een wapenembargo tegen het land in. Reisverboden voor onbepaalde tijd werden opgelegd aan zestien leden van het Libische regime, en de financiële tegoeden van zes leden van dat regime werden voor onbepaalde tijd bevroren. De Raad stelde ook een sanctiecomité in, om op de uitvoering van deze maatregelen toe te zien. Het sanctiecomité riep lidstaten op humanitaire en hieraan gerelateerde assistentie beschikbaar te stellen.

Resolutie 1970 bleek betrekkelijk oncontroversieel te zijn. Sommige Raadsleden lieten in de informele consultaties wel weten dat ze voornamelijk niet aan verdere dwangmaatregelen dachten. De overheersende mening was dat China, India en mogelijk Brazilië de Russische visie deelden, die een regeling van de situatie in Libië alleen mogelijk achtte met politieke middelen. Het regime van Kadhafi reageerde op 2 maart met de mededeling aan de VN-Veiligheidsraad dat de veroordeling van Libië prematuur was. Het regime verzocht tevens dat resolutie 1970 opgeschort zou worden tot de beschuldigen tegen Libië bevestigd waren.

VN-resolutie 1973

Halverwege maart hadden Kadhafi's troepen de meeste gebieden die bezet waren door de rebellen echter weer heroverd en zij stonden op het punt Benghazi, het belangrijkste bolwerk van de rebellen, aan te vallen. Kadhafi dreigde deze één miljoen mensen tellende stad 'huis voor huis' schoon te vegen. In deze algehele verslechtering van de situatie vroeg de Arabische Liga op 12 maart, nadat zij gesteld had dat het regime van Kadhafi zijn legitimiteit

had verspeeld, om de instelling van een vliegverbod en *safe areas* ter bescherming van de burgerbevolking. Ook de Organisatie van de Islamitische Conferentie sprak zich in vergelijkbare bewoordingen uit.

Tot verrassing van vele waarnemers in New York, besloot de internationale gemeenschap vervolgens over te gaan tot actie. De VN-Veiligheidsraad nam op 17 maart resolutie 1973 aan, met tien stemmen voor en vijf onthoudingen (Brazilië, China, Duitsland, India en de Russische Federatie). In de preambule van de resolutie betreurde de Raad dat de Libische autoriteiten hadden gefaald in de naleving van de eerdere resolutie (1970), terwijl zij primair verantwoordelijk waren voor de bescherming van de Libische bevolking.

Daarnaast oordeelde de Raad dat de situatie in Libië nog altijd een bedreiging voor de internationale vrede en veiligheid vormde. De Raad eiste, onder het gezag van Hoofdstuk VII van het VN-Handvest, de onmiddellijke instelling van een staakt-het-vuren en een volledig einde aan het geweld en aan alle aanvallen tegen en mishandelingen van burgers. Het belangrijkste was echter dat de veelomvattende resolutie ook paragrafen bevatte over de instelling van een no-flyzone, die eveneens tot doel had burgers te beschermen, en paragrafen over de handhaving van het wapenembargo en de bevroering van de financiële tegoeden van de Libische machthebbers. De resolutie sloot de aanwezigheid van buitenlandse grondtroepen op Libisch grondgebied echter uit.

Militaire interventie

Direct na aanvaarding van resolutie 1973 bombardeerden Franse gevechtsvliegtuigen op 20 maart 2011 tanks en andere wapensystemen. De troepen van Kadhafi stonden op het punt deze wapens in te zetten tegen de bevolking van Benghazi. De Franse actie heeft daarmee daadwerkelijk voorkomen dat er misdrijven tegen de menselijkheid werden gepleegd en vormt derhalve een schoolvoorbeeld van de toepassing van R2P in de praktijk. Nadat de Amerikanen de luchtverdediging van het regime van Kadhafi hadden uitgeschakeld, droegen zij de leiding van operatie *Odyssey Dawn* over aan de NAVO, die vervolgens de naam *Unified Protector* kreeg. De missie kende drie elementen: het wapenembargo, de no-flyzone en acties om burgers te beschermen tegen aanvallen of tegen de dreiging van een aanval. De internationale Libië Contact Groep en de commandostructuur van de NAVO vormden de politieke en militaire kaders die de NAVO en de deelnemende niet-NAVO lidstaten tezamen bond. Aanvankelijk gaf de strijd tussen de rebellen en de troepen van Kadhafi een wisselend beeld te zien: locaties die door de rebellen werden veroverd, werden later weer heroverd door de strijders van Kadhafi en omgekeerd.

Het keerpunt in de strijd geschiedde op 20 augustus, toen de Libische militaire capaciteiten in voldoende mate door de aanval-

len van de coalitie waren uitgeschakeld. Na vele maanden van strijd beëindigden de rebellen op 20 oktober, met de dood van Kadhafi in zijn geboorteplaats Sirte, het tweeënveertig jaren durende bewind van deze dictator. Tijdens een ceremonie in de oostelijke stad Benghazi verklaarden de nieuwe machthebbers drie dagen later het Noord-Afrikaanse land officieel bevrijd. Operatie *Unified Protector* eindigde op 31 oktober en had daarmee 214 dagen geduurd. In totaal waren bijna 25.000 vliegtuigvluchten uitgevoerd, waaronder 8.000 bombardementsvluchten die meer dan 5.000 doelen hadden beschadigd of vernietigd.

NAVO

Zonder de interventie van de NAVO zou het Kadhafi-regime vrijwel zeker nog in het zadel zitten en zouden vele burgers zonder bescherming verkeren. Hoewel operatie *Unified Protector* binnen NAVO-kringen alom als een succes wordt gepresenteerd, zijn er ook belangrijke militaire en politieke tekortkomingen aan het licht gekomen.

Zo blijft de NAVO voor het uitvoeren van een complexe militaire operatie afhankelijk van de Verenigde Staten.⁶ De interventie heeft immers aangetoond dat Europese strijdkrachten geen macht kunnen projecteren zonder Amerikaanse steun. De Verenigde Staten leverden (*leading from behind*) bijvoorbeeld onder meer vijfenzeventig procent van de verkenning- en inlichtingencapaciteiten; bijna alle middelen om de Libische luchtverdediging uit te schakelen; tachtig procent van de middelen om de vliegtuigen in de lucht bij te tanken; en de bevoorrading met precisie-munitie toen sommige landen daarin tekortkwamen.

Bedacht moet ook worden, dat de verhouding tussen de Amerikaanse en Europese bijdrage aan de NAVO-capaciteiten de afgelopen jaren aardig uit balans is geraakt. Zo dragen de Verenigde Staten nu voor vijfenzeventig procent aan de NAVO-capaciteiten bij, tegen vijftig procent aan het einde van de Koude Oorlog. De vertrekkende Amerikaanse minister van Defensie, Robert Gates, waarschuwde in Brussel in juni dan ook dat

“als de huidige trends in de achteruitgang van Europese defensiecapaciteiten niet stoppen en omgekeerd worden, kunnen toekomstige Amerikaanse leiders - voor wie de Koude Oorlog niet de vormende ervaring was, die het voor mij was - wel eens overwegen dat het rendement van Amerika's investeringen de kosten niet waard is.”

Hij waarschuwde er zelfs voor dat de NAVO de reële mogelijkheid van collectieve militaire irrelevantie onder ogen moest zien.⁷

Daarnaast was in Libië van 'solidariteit' en 'het delen van risico's', die de pijlers van het bondgenootschap vormen, ook weinig sprake.



Duitsland trok zelfs zijn bemanningsleden van de NAVO-AWACS-vliegtuigen terug. Slechts zestien lidstaten leverden een militaire bijdrage aan operatie *Unified Protector*. Wel namen niet-lidstaten als Jordanië, Qatar, Zweden en de Verenigde Arabische Emiraten aan de militaire operatie deel. Het is in ieder geval duidelijk dat er verschillen tussen de NAVO-bondgenoten bestaan, zowel op het gebied van militaire capaciteiten als in politieke wil. Sommige landen zijn in staat en hebben de politieke wil; andere landen willen wel maar zijn niet in staat; en sommige landen zijn in staat maar willen niet. Critici merken dan ook terecht op dat het gevaar dreigt dat de NAVO een militaire gereedschapskist wordt voor ad-hoc coalities.

Kanttekeningen

Bij de interventie in Libië was sprake van een humanitaire operatie die volledig in overeenstemming met de R2P-doctrine werd ondernomen. Interventie was immers noodzakelijk om een humanitaire catastrofe te stoppen, die alleen mogelijk was door militaire actie. Zoals bij elke militaire interventie het geval is, zijn er kritische kanttekeningen bij de militaire operatie in Libië geplaatst.

Mission creep

Zo was er al gauw sprake van *mission creep*, toen Cameron, Obama en Sarkozy in een krantenartikel op 15 april verklaarden, dat het regime van Kadhafi moest verdwijnen.⁸ Reeds eerder schreef een van de geestelijke vaders van R2P, Gareth Evans, in de *Sydney Morning Herald* op 24 maart, dat een militaire actie die bedoeld was Kadhafi te doden of uit het zadel te tillen, of anderzijds een overwinning van de rebellen te steunen

“eenvoudigweg niet toegestaan is onder de expliciete wettelijke termen van VN-resolutie 1973. Noch is dit toegestaan onder de morele beginselen van de *responsibility to protect*.”⁹



Hoewel dit formeel juist is, blijft de kernvraag overigens wel in hoeverre de bescherming van de bevolking mogelijk zou zijn, met het aanblijven van Kadhafi.¹⁰

Andere voorbeelden van *mission creep* van critici waren het bewapenen van de rebellen, dat in strijd was met het wapenembargo; het erkennen van de raad van de rebellen als de legitieme regering van het land; en het vrijgeven van fondsen van het Kadhafi-regime aan hen. Ook was er kritiek op de militaire doelen en die van het leiderschap, die ook in strijd zouden zijn met VN-resolutie 1973. Tijdens de operatie verklaarden met name de Chinezen en de Russen, dat de NAVO buiten het VN-mandaat opereerde. Verwacht mag dan ook worden dat beide landen zich restrictiever zullen opstellen bij toekomstige resoluties.

Selectiviteit

Tevens was er kritiek op de selectiviteit in de toepassing van de R2P-doctrine. Waarom werd er op grond van R2P wel geïnterveniëerd in Libië en niet in Bahrein, Syrië en Jemen?¹¹ Het was echter al spoedig duidelijk dat, gezien de kritiek van China en Rusland op de uitvoering van resolutie 1973, hiervoor geen mandaat van de Veiligheidsraad zou worden verkregen. Bovendien hadden de Engelsen al te kennen gegeven dat ze hiervoor ook niet meer de middelen hadden. Maar het is nooit een valide excuus om het verlenen van hulp in een mensbedreigende situatie na te laten, omdat men niet overal hulp kan verlenen.

No-flyzone

Ook de no-flyzone als concept om de bevolking te beschermen ondervond kritiek.¹² Resolutie 1973 sloot echter uitdrukkelijk de inzet van buitenlandse troepen op Libisch grondgebied uit. Het was in ieder geval een goede zaak dat de gevechten op de grond door de rebellen werden gevoerd. Tenslotte waren zij tegen hun

dictator in opstand gekomen en waren zij bereid voor hun land te vechten. Bovendien konden zij nu claimen dat de overwinning hun, en alléén hun succes was.

Olie

Weer andere critici - waaronder Turkije - beweerden dat de interventie in Libië om olie ging. Maar dat lijkt erg onwaarschijnlijk.¹³ Libië was reeds geïntegreerd in de internationale oliemarkten, en had voor miljarden dollars overeenkomsten afgesloten met BP, ENI, etc. Geen van deze firma's zou hun contracten in gevaar willen brengen met het verdwijnen van de heerser die ze had ondertekend. Zij hadden immers al een trauma beleefd aan de competitie om naoorlogse Iraakse contracten. Hierbij waren ze er minder goed afgekomen dan ze hadden gewild. Bovendien zou een NAVO-interventie de olieprijs waarschijnlijk doen stijgen. Hierop zat geen enkele westerse leider, waaronder Barack Obama, te wachten.

Neokoloniaal

Ten slotte waren er ook critici die de interventie als een neokoloniaal ingrijpen beschouwden. Dit wordt echter onder meer gelogenstraft door een brief van 35 prominente Arabische intellectuelen en meer dan 200 Arabische organisaties, waarin zij gepleit hadden voor de snelle instelling van een door de VN gemandateerde no-flyzone boven Libië.¹⁴

Slotopmerkingen

De motieven van partijen bij interventies zijn niet altijd eenduidig en transparant. In het geval van Libië zijn er echter geen goede redenen om er aan te twifelen dat humanitaire motieven dominant zijn geweest. In ieder geval blijkt dat tegen alle verwachtingen in de R2P-doctrine toch levensvatbaar te zijn! Tot 2011 is er immers geen enkele missie geautoriseerd door de Veiligheidsraad die zo expliciet het nieuwe R2P-beginsel noemt als in resoluties 1970 en 1973. Wel hebben individuele staten eerder tevergeefs een beroep gedaan op R2P. Zo beriep Rusland zich in 2008 op R2P om de aanval op Georgië te rechtvaardigen. Frankrijk beriep zich hetzelfde jaar op R2P, na de cycloon in Myanmar, door te bepleiten humanitaire hulp desnoods met geweld te brengen als het regime bleef weigeren humanitaire hulporganisaties tot zijn grondgebied toe te laten. Maar uiteindelijk haalde dit voorstel het niet vanwege het dreigen met een veto door Rusland en China.

Voor de eerste keer hebben in het geval van Libië het internationaal recht en de grote mogelijkheden zowel de rechten van burgers erkend, alsmede een speciale relatie tussen de overheid en haar burgers, namelijk een relatie van bescherming. De aard van soevereiniteit zelf is dus veranderd: de legitimiteit van overheden wordt niet alleen bepaald door hun controle over een grondgebied en een

Analyse

bevolking, maar ook door hoe ze die controle uitoefenen. Als ze falen in die verplichting, heeft de internationale gemeenschap de verantwoordelijkheid die burgers te beschermen.

De dominante traditionele reden voor de doctrine van niet-interventie was in de eerste plaats dat het zwakkere staten tegen sterkere staten beschermde, onder de vooronderstelling dat het ergste dat een staat en zijn bevolking kon overkomen een invasie was of enig ander gebruik van geweld door een andere staat. Dat was zinvol in de negentiende en een groot deel van de twintigste eeuw. Maar in de eenentwintigste eeuw lopen burgers vaak een gelijkwaardig of groter risico met hun eigen overheden dan met andere staten. In een wereld van overheden en burgers, is de verantwoordelijkheid om te beschermen dan ook de basis voor een nieuwe manier om over soevereiniteit te denken.

Generaal-majoor der mariniers b.d. Kees Homan is verbonden aan het Instituut Clingendael in Den Haag.

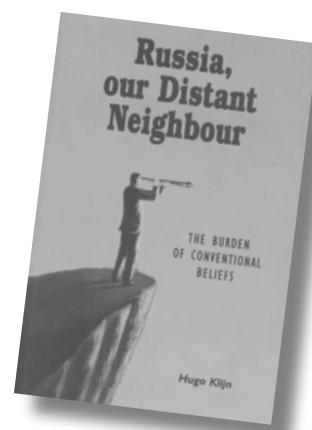
Wilt u reageren? Mail de redactie: redactie@atlcom.nl.

1. *The Responsibility to Protect*, International Commission on Intervention and State Sovereignty, International Development Research Centre, Ottawa, December 2001.
2. UN General Assembly 2005, World Summit Outcome, 15 September 2005, 138-139.
3. Dit gedeelte is voor een belangrijk deel gebaseerd op Alex J. Bellamy en Paul D. Williams, 'The new politics of protection? Côte d'Ivoire, Libya and the responsibility to protect', *International Affairs*, vol. 87, no. 4, 2011, pp. 838-847.
4. http://www.arableagueonline.org/lasimages/picture_gallery/bayan22-2-2011.
5. SC/10180-AFR/2120, 22 February 2011.
6. Michael Clarke, *Curious victory for NATO in Libya*, Commentary, Royal United Services Institute, London, 14 October 2011; and Tomas Valasek, *What Libya says about the future of the transatlantic alliance*, Centre for European Reform, London, July 2011.
7. <http://bloomberg.com/news/2011-06-10/washington-day-ahead-nato-risks-irrelevance-gates-tells-allies.html>.
8. Barack Obama, David Cameron, Nicolas Sarkozy, 'Libya's Pathway to Peace', *The New York Times*, 14 April 2011.
9. Gareth Evans, 'Responsibility to Protect', YALEGLOBAL ON LINE, 15 April 2011 (<http://yaleglobal.yale.edu/ptint/7095>).
10. Kurt Volker, 'Four reasons why Libya doesn't equal success for NATO', *Foreign Policy*, 23 August 2011.
11. 'Unease in the Commons as MPs debate Libya action', *Financial Times*, 21 March 2011.
12. Paul Smith, *Arguments against a no fly zone over Libya*, Commentary, Royal United Services Institute, London, 12 May 2011.
13. Juan Cole, *Top Ten Myths about the Libya War*, 22 August 2011 (JulianCole.com).
14. Open Letter by Arab Organisations to the United Nations Security Council (UNSC), the European Union (EU) and the League of Arab states (LAS), Cairo Institute for Human Rights Studies, 28 February 2011 (<http://www.cihrs.org/English/NewsSystem/Articles/2768.aspx>).

Nieuwe publicatie van de Atlantische Commissie: *Russia, our Distant Neighbour*

In *Russia, our Distant Neighbour* onderzoekt Hugo Klijn enkele westerse conventionele opvattingen over het grootste land ter wereld - een land dat sinds Peter de Grote een aanzienlijke invloed heeft gehad op de Europese geschiedenis. Klijn stelt vast dat vooral in de 19e eeuw niet werd getwijfeld aan de 'Europeesheid' van Rusland. Hij nuanceert ook de bewering dat Russisch radicalisme enerzijds geleidelijke verandering in de weg staat en tegelijkertijd een agressief buitenlands beleid voorschrijft. Met betrekking tot het einde van de Sovjet-Unie benadrukt Klijn het belang van interne processen en betoogt hij dat het westers beleid uit de jaren '90 controversieel blijft bij de Russische

politieke elite, vooral waar het gaat om uitbreiding van de NAVO. Ten slotte waarschuwt hij voor het hanteren van westerse normen bij het beoordelen van Rusland en zijn leiders. Dit leidt tot een beperkte blik op een divers en complex land.



Prijs: € 15,- (voor begunstigers: € 10,-)

Te bestellen via onze website www.atlcom.nl

BELGIË HEEFT REGERING

Nieuwsoverzicht op het gebied van de trans-Atlantische betrekkingen, Europese veiligheid en het Nederlandse buitenlands beleid

Periode

5 november – 9 december 2011

Auteurs

Rianne Mastop en Bart Mol

Bronnen

NRC Handelsblad, de Volkskrant, International Herald Tribune, The Washington Post, Financial Times, Le Monde, Frankfurter Allgemeine Zeitung, Jane's Defence Weekly, CNN, BBC News, e-nieuwsbrieven van Eastweek, RFE/RL Balkan Report en ISN Security Watch, en websites van onder meer de NAVO en andere internationale organisaties

Nederland

- Premier Mark Rutte wil laten onderzoeken of de training van politiekrekruten in de Afghaanse provincie Kunduz kan worden uitgebreid. Hij wil met de Tweede Kamer bespreken of ook grenspolitie en agenten buiten de hoofdstad Kunduz opgeleid kunnen worden. Volgens minister Rosenthal van Buitenlandse Zaken zal Afghanistan ook na 2014 internationale steun nodig hebben. Nederland droeg dit standpunt uit op de Afghanistanconferentie begin december in Bonn.
- Het gedeeltelijk opleiden van één Afghaanse agent in Kunduz kost Nederland meer dan een half miljoen euro. Dat blijkt uit cijfers van het ministerie van Defensie en de politie van de provincie Kunduz. In totaal worden slechts 189 Afghanen opgeleid omdat het Haagse mandaat zeer beperkt is. Ko Colijn, directeur van Instituut Clingendael, vindt de missie duur, "maar niet duurder dan die van anderen landen." Of het opleiden van Afghaanse agenten miljoenen euro's waard is, is een politieke vraag: het gaat namelijk ook om de internationale reputatie van Nederland.
- Op 29 november brachten premier Rutte en minister van Buitenlandse Zaken Uri Rosenthal voor het eerst een bezoek aan president Obama in het Witte Huis. In het Oval Office werden de Europese schuldencrisis, de onrust in het Midden-Oosten en de aankomende NAVO-top in Chicago besproken.

Rutte vertelde dat het grote doel van zijn bezoek was het "benadrukken van de uitstekende trans-Atlantische verhoudingen." Obama benadrukte dat Nederland een belangrijke bondgenoot is.

- Het kabinet heeft aangegeven niet terug te komen op de aanschaf van een tweede JSF-testtoestel. Minister van Defensie Hillen gaat in januari naar de VS om zich te laten bijpraten over het project, waarin Nederland 1,5 miljard euro heeft geïnvesteerd. Pas in 2014 komt er een definitieve beslissing over de aankoop.

NAVO

- De NAVO heeft door de ontwikkelingen in de Arabische wereld en de internationale financiële crisis het voorgenoemen programma voor de aankomende top in Chicago moeten aanpassen. Er staan zes onderwerpen op het programma, vier hebben te maken met de top van eind vorig jaar in Lissabon (Afghanistan, NAVO-Rusland, raketverdediging en de *Deterrence and Defence Posture Review*). Daarnaast zijn er twee nieuwe onderwerpen: Libië/Arabische Lente en 'Smart Defence.'
- Op 25 november hebben gevechtsvliegtuigen en -helikopters van de NAVO in een aanval 24 Pakistaanse militairen gedood. Westerse overheidsfunctionarissen meldden dat Afghaanse militairen en NAVO-troepen werden beschoten vanuit Pakistan, voordat ze

Pakistaanse grenswachten aanvielen.

- De internationale troepenmacht ISAF, waarin de NAVO een leidende rol heeft, kondigde aan een grondig onderzoek te starten naar het incident.
- Anders Fogh Rasmussen, secretaris-generaal van de NAVO, heeft spijt betuigd aan Pakistan. Hij sprak van een "tragisch, onbedoeld incident" en vond de dood van de militairen "onacceptabel en betreurenswaardig."
- De Pakistaanse regering heeft na het incident Amerika de opdracht gegeven vóór 11 december de militaire basis in Shamsi (noordwest-Pakistan) te ont-ruimen. De Amerikaanse ambassadeur Cameron heeft aangegeven gehoor te geven aan de eis.
- Op 6 december maakte Rasmussen bekend dat de eerste componenten van het NAVO-raketschild in mei volgend jaar op hun plek staan. De secretaris-generaal van het bondgenootschap gaf aan dat het raketafweersysteem de VS, Europa en Rusland moet beschermen tegen aanvallen uit bijvoorbeeld Iran en Noord-Korea. Hij benadrukte nog eens zijn hoop op samenwerking met Rusland.
- Russisch president Medvedev heeft Europa echter gewaarschuwd voor het plaatsen van een Amerikaans raket-schild in Oost-Europa. Mocht Europa dit raketschild faciliteren, dan zou Rusland zelf S400-luchtdoelraketten plaatsen in Kaliningrad vlak aan de grens met Polen en Litouwen. Ook zou Rusland een afweersysteem

BELGIË HEEFT REGERING

● PROTESTEN IN RUSLAND

nabij Turkije willen bouwen. De grote onenigheden tussen Moskou en Washington brengen het START-verdrag in gevaar. Momenteel worden de Russische raketten getest in Astrachan.

EU

- De EU ziet weinig vooruitgang binnen het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (ESDP). De 27 landen kunnen het niet eens worden over de koers, terwijl de dreigingen voor Europa niet zijn afgenomen. Er wordt door de lidstaten geen rekening gehouden met de kosten die het inzetten van de *battlegroups* (BG's) met zich mee zou brengen. Hierdoor zijn deze BG's feitelijk immobiel.
- De kosten van de BG's worden momenteel niet verdeeld over de EU-landen. Omdat de armere lidstaten de kosten niet of nauwelijks kunnen opbrengen, dragen de rijkere landen de meeste kosten. Jean-Louis Falconi, de Franse vertegenwoordiger bij de Europese Unie, liet weten pessimistisch te zijn. Er is een hogere politieke beslissing nodig om een einde aan het voortdurende financiële debat te maken, maar een politiek antwoord zal voorlopig op zich laten wachten.

België

- België heeft eindelijk een regering. 541 dagen na de parlementsverkiezingen hebben de nieuwe ministers, onder leiding van de Waalse premier Elio di Rupo, de eed afgelegd bij koning Albert II.
- De Waalse Didier Reynders is de nieuwe minister van Buitenlandse Zaken. Het ministerie van Defensie wordt geleid door de Vlaming Pieter de Crem.

Rusland

- De Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) heeft bekend gemaakt dat de stembusgang tijdens de Russische



Russen demonstreerden tegen de vermeende fraude tijdens de Doemaverkiezingen (foto: Flickr/ Yuriy Akopov)

Doemaverkiezingen van begin december niet eerlijk is verlopen. De fraude was in het voordeel van de regerende partij Verenigd Rusland. Zij houdt met 238 van de 450 zetels de meerderheid in de Doema. Toch is het verlies van 77 zetels een gevoelige tik en lijkt de populariteit van Vladimir Poetin tanende. Steeds luider klinken de protestgeluiden in Moskou.

- De Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken Hillary Clinton heeft haar bezorgdheid uitgesproken over de fraude en voegde eraan toe dat de Russen volledige opheldering verdienen over de gemelde onregelmatigheden. In Moskou en Sint-Petersburg gingen duizenden mensen de straat op om te demonstreren tegen de gang van zaken. De politie verrichte meer dan zeshonderd arrestaties.
- Het Russische leger krijgt in toenemende mate te kampen met een tekort aan rekruten. Slechts 11,7 procent van de mannen tussen de 18 en 27 jaar wordt geschikt bevonden om in het leger te dienen. De beruchte brute omstandigheden in het Russische leger zouden ervoor hebben gezorgd dat potentiële rekruten families begonnen om zo de dienstplicht van één jaar te ontwijken. Ook worden medische

documenten vervalst om aan het leger te ontsnappen. Ongeveer duizend Russische soldaten komen jaarlijks buiten het slagveld om het leven. Een minderheid van deze doden wordt veroorzaakt door moorden en zelfdoding.

Verenigde Staten

- Minister van Defensie Leon Panetta heeft aangekondigd dat ondanks groot-schalige bezuinigingen, 450 miljard dollar in tien jaar, de VS hun aanwezigheid in de 'pacific' gaan uitbreiden. Dit is in lijn met de uitspraak van minister van Buitenlandse Zaken Clinton dat Amerika zijn focus aan het verplaatsen is van het Midden-Oosten naar het Pacifische gebied en het Verre Oosten. Obama wil de eerste 'Pacific President' worden.
- De VS willen meer van hun mariniers gaan trainen in het noorden van Australië. President Obama en de Australische premier Gillard hebben afgesproken dat er volgend jaar 250 Amerikaanse mariniers bijkomen, waardoor het totaal op 2.500 komt. Daarmee verschaft Amerika zich een betere toegang tot de Zuid-Chinese Zee. China vraagt zich openlijk af of het opschroeven van militaire banden

● PROTESTEN IN RUSLAND

ARABISCHE LIGA SCHORST

bijdraagt aan vrede en ontwikkeling in de regio. Washington heeft te kennen gegeven China niet buiten te willen sluiten en geen angst te hebben voor moderne Chinese raketten.

Piraterij

- Nederland en Duitsland gaan samenwerken om de piraterij in de wateren rond Somalië (Golf van Aden en delen Indische Oceaan) aan te pakken. In het *Joint Investigation Team* (JIT) zit personeel van de Koninklijke Marechaussee, Nationale Recherche, Landeskriminalamt Niedersachsen, Bundeskriminalamt Berlijn, Eurojust en Europol. Het onderzoeksteam richt zijn vizier op opdrachtgevers, financiers en onderhandelaars die betrokken zijn bij de kaping van schepen in het gebied.
- Op 10 november heeft het kabinet herhaald dat het inzetten van particuliere beveiligers tegen piraterij in wateren rond de Hoorn van Afrika verboden is. Nederland zet zich in door de regionale autoriteiten te steunen in de strijd tegen piraten en probeert kwetsbare schepen te voorzien van een *Vessel Protection Detachment* (VPD) bestaande uit zwaar gewapende mariniers. Minister Hillen van Defensie heeft aangegeven het aantal VPD's te verhogen van 20 naar 50. Daarnaast wordt onderzocht om Apachehelikopters vanaf marineschepen te laten opereren.

Cyber

- Defensie krijgt volgend jaar een *Taskforce Cyber*, onder leiding van kolonel Hans Folmer, die vóór 2015 moet resulteren in de oprichting van een Defensie Cyber Commando en Defensie Cyber Expertise Centrum. Volgens generaal-majoor Sander Schnitger moet Nederland in het digitale domein offensieve handelingen kunnen verrichten, zowel tactisch als strategisch. Minister van Defensie

Hillen gaf al eerder aan dat de krijgsmacht niet enkel een bezuinigingsslag ondergaat, maar ook stevig wordt omgevormd: "Defensie wordt klaargeemaakt voor de toekomst."

- De *US Defense Advanced Research Projects Agency* (DARPA) wil meer gaan investeren in cybertechnologie voor offensief gebruik. Enkel gebruik voor defensieve doeleinden is niet meer toereikend. Het wordt steeds duidelijker dat actoren uit China en Rusland hun pijlen richten op gevoelige Amerikaanse economische informatie en technologie. DARPA wil 208 miljoen dollar voor extra cyberonderzoek.

AfPak

- De topbijeenkomst in Bonn over de toekomst van Afghanistan, die plaatsvond op 5 december, is weinig bevredigend verlopen. Pakistan schitterde door afwezigheid en Iran eiste het vertrek van buitenlandse soldaten, terwijl de internationale gemeenschap verdere training van Afghaanse veiligheidstroepen juist toejuicht. Uiteindelijk moeten in 2014 alle buitenlandse troepen uit Afghanistan zijn vertrokken alleen blijft er nog wel tien jaar lang financiële steun.
- De Taliban voeren in Pakistan gesprekken met de door de VS gesteunde regering over de mogelijkheden om tot een vredesakkoord te komen. De gesprekken verlopen echter moeizaam omdat de Taliban stevige eisen zou hebben, zoals de vrijlating van een groot aantal gevangenen. De gesprekken zijn in de beginnende fase.
- De Taliban hebben bij monde van een hooggeplaatste bevelhebber een wapenstilstand afgekondigd. De terreurorganisatie is echter versplinterd en er zijn divisies die nog steeds in oorlog zijn met de staat. Zij verwijten Pakistan de steun aan de VS in de *war on terror*. Aan de grens met Afghanistan zijn al meer dan 3.000 Pakistaanse soldaten gesneuveld.

- Op 6 december vond er bij een sjiitisch heiligdom in het centrum van Kaboel een zelfmoordaanslag plaats waarbij 56 doden en honderden gewonden vielen. De aanslag is opgeëist door de Pakistaanse terreurbeweging Lashkar-e-Jhangvi. Vanwege de Asjoera, een islamitische gedenkdag, was het erg druk in de Afghaanse hoofdstad. De militante soennitische groep heeft nauwe banden met Al-Qaida en de Taliban.
- Uit documenten die werden teruggevonden in het huis van Osama bin Laden in het Pakistaanse Abbottabad is bekend geworden dat hij al gedurende een lange periode geen leiding meer gaf aan de terreurorganisatie Al-Qaida. De operationele leider was Atiyag Abd al-Rahman. Hij werd op 22 augustus gedood door een aanval met een Amerikaanse *drone* en dit betekende een grotere klap voor Al-Qaida.

Iran

- De VN-atoomwaakhond IAEA verdenkt Iran ervan geheime experimenten te hebben uitgevoerd voor het ontwikkelen van nucleaire wapens. Op 21 november kondigden de VS, Groot-Brittannië en Canada aan de financiële banden met Iran op te schorten om zo Teheran verder onder druk te zetten het nucleaire programma te staken.
- Volgens president Obama heeft Iran zelf voor dit isolement gekozen, door een kernwapen te ontwikkelen. Iran moet terugkeren aan de onderhandelingstafel, anders zal de druk alleen maar opgevoerd worden. Het is voor Amerikaanse bedrijven verboden zaken te doen met Iran. De sancties richten zich met name op personen en bedrijven die de olie- en petrochemische industrie materieel ondersteunen. De Britse banken breken met alle financiële instellingen uit Iran, zo verklaarde minister van Financiën Osborne.
- Op 29 november bestormden Iraanse militaire studenten de Britse ambassade in Teheran. Ze staken de Britse

ARABISCHE LIGA SCHORST

SYRIË

- vlag in brand en gooiden met brandbommen.
- Iran claimt op 4 december een Amerikaanse *drone* uit de lucht te hebben geschoten. Beelden hiervan waren te zien op de Iraanse staatstelevisie. De internationale troepenmacht in Afghanistan ISAF heeft aangegeven dat het onbemande vliegtuig, een RQ-170 'Sentinel', een week eerder vermist raakte boven Afghanistan. Het redelijk ongevarend toestel is in handen van Teheran.
 - Er is steeds meer sprake van een Amerikaans-Israëlische 'schaduwoorlog' tegen Iran. Mysterieuze moorden op atoomwetenschappers en explosies komen steeds vaker voor. Op de vraag of dit allemaal toeval is antwoordde Israëls oud-directeur Nationale Veiligheid Giora Eiland: "toevallige gebeurtenissen zijn zeldzaam."

Saoedi-Arabië

- Prins Turki al-Fayçal, een invloedrijk lid van het sinds decennia regerende Huis van Saoed, verklaarde dat Saoedi-Arabië moet kunnen beschikken over kernwapens. Als fundamentalistisch-soennitisch koninkrijk wil het zich kunnen mengen in de nucleaire wapenwedloop tussen het sjiietische Iran en het joodse Israël. In juni had Riad al te kennen gegeven een kernenergieprogramma op te willen starten voor civiele doeleinden. De komende twintig jaar wil het land daar tachtig miljard dollar voor vrij maken.

Arabische Lente

Syrië

- Op 11 november zijn minstens 72 doden gevallen bij botsingen met regeringstroepen in de Syrische provincie Deraa, de bakermat van de opstand tegen president Bashar al-Assad. Het was één van de bloedigste dagen in de nu al acht maanden durende strijd tegen het

SALEH

- regime. De kritiek van de internationale gemeenschap wordt harder.
- Een dag later maakte de Arabische Liga bekend Syrië te schorsen en politieke en economische sancties te overwegen. Bovendien zullen de ambassadeurs van alle Arabische landen worden opgeroepen zich terug te trekken.
 - De Syrische minister van Buitenlandse Zaken Walid al-Mouallem vindt de schorsing "onwettig en extreem gevaarlijk" en "ingegeven door Amerikaanse opruiing." Wel bood hij zijn excuses aan voor de Syrische aanvallen op Franse, Turkse en Saoedi-Arabische ambassades in Damascus. Turkije herhaalde achter de "rechtmatige strijd" van het volk te staan.
 - Op 27 november heeft de Arabische Liga Syrië ongekend harde sancties opgelegd. In Damascus werd door regeringsetrouwen geprotesteerd tegen het besluit van de Liga. Syrië weigert in te stemmen met een waarnemersmissie en vredesplan.
 - Op 6 december heeft Assad in een zeldzaam interview met de Amerikaanse omroep ABC verklaard niet verantwoordelijk te zijn voor de inmiddels vierduizend gedode betogers. Volgens eigen zeggen heeft hij nooit het bevel gevoerd over de Syrische strijdkrachten en is hij de president, maar niet de eigenaar van het land.

Egypte

- Sinds 19 november zijn weer massaal duizenden Egyptenaren naar het Tahrir-plein in Caïro getrokken. Het is het grootste protest sinds de val van oud-dictator Hosni Mubarak. Reden is dat het militaire regime ook na de vrije verkiezingen greep op de macht wil blijven houden als 'hoeder van de constitutionele wettigheid.'
- In de strijd tussen het leger en de betogers zijn al zeker 35 doden gevallen. Er wordt veelvuldig gebruik gemaakt van traangasgranaten waardoor veel Egyptenaren rondlopen met gasmas-

AFGETREDEN

- kers en grote zwembrillen. De bekende Egyptische politicus Mohammed El Baradei sprak van een agressief soort zenuwgas.
- Op 28 november vinden de parlementsverkiezingen plaats. Daar lijkt de Moslimbroederschap als winnaar uit de bus te komen.

Jemen

- In Jemen is een einde gekomen aan het 33-jarige presidentschap van Ali Abdullah Saleh. Na de eenwording van Noord- en Zuid-Jemen in 1990 was het Saleh die verschillende stammen tegen elkaar uitspeelde en zodoende bleef hij de sterke man die 'als enige' het land bij elkaar kon houden.
- Saleh laat een chaotisch land achter dat wordt verscheurd door stammenstrijd en grote armoede. Zijn opvolger wacht een zware taak. In de VS en Europa is positief gereageerd op het aftreden van Saleh, dat wordt beschouwd als een eerste stap op weg naar een democratisch Jemen.
- De politieke problemen zijn echter allesbehalve opgelost. Zo blijven de zoon en neven van Saleh voorlopig commandanten van de elite-eenheden van het leger en zijn de twee belangrijkste oppositieleiders vroegere elementen uit het regime van Saleh die later zijn overgelopen. Zij prediken niet per se democratische hervormingen.

Kijk voor het uitgebreide nieuwsoverzicht op www.atlcom.nl/site/atlnieuws.

SYRIË

SALEH

AFGETREDEN

Het internationaal oorlogsrecht op de schop?

In de afgelopen decennia is de manier waarop oorlog wordt gevoerd sterk veranderd. Niet alleen is het deelnemersveld uitgebreid met niet-statelijke actoren, ook de wapens en strategieën hebben belangrijke ontwikkelingen doorgemaakt, al dan niet als gevolg van technologische vooruitgang. Hoewel het internationaal oorlogsrecht zich in de afgelopen decennia ook heeft uitgebreid - te denken valt aan verschillende verdragen die specifieke wapens verbieden - rijst toch de vraag of het internationaal oorlogsrecht de veranderingen 'in het veld' wel voldoende heeft kunnen bijbenen.

'War, Law, and Technology'

In zijn proefschrift *War, Law, and Technology* buigt dr. Klaas Dijkhoff zich over de vraag of de veranderingen in de manier waarop oorlog wordt gevoerd - aangestuurd door technologische innovatie - hervorming van het huidige *ius in bello* (oorlogsrecht) wenselijk of noodzakelijk maken. Dijkhoff begint met het bespreken van de sterke en zwakke punten van de belangrijkste verdragen binnen het internationaal oorlogsrecht, zoals de Verdragen van Den Haag en van Genève. Door dezelfde aspecten van ieder verdrag apart te behandelen wordt dit hoofdstuk behoorlijk repetitief. Vooral omdat bepaalde termen steeds opnieuw worden uitgelegd, bijvoorbeeld de 'paradox van het dubbele verbod' - die inhoudt dat het internationaal oorlogsrecht niet altijd gebaat is door specifieke verboden, omdat deze het algemene verbod kunnen verzwakken. De redenering is dat de handeling die onder het algemene verbod niet is toegestaan, maar die niet in een aparte wet nogmaals specifiek verboden wordt, gezien wordt als minder illegaal of ernstig dan een handeling die wél 'dubbel verboden' is. In dit hoofdstuk wordt al duidelijk dat deze en andere paradoxen inherent zijn aan het internationaal oorlogsrecht. Echter, het volgende hoofdstuk is ook grotendeels gewijd aan de problemen en paradoxen binnen het internationaal oorlogsrecht. De herhaling wordt op den duur vervelend.

Nieuwe ontwikkelingen

Toch is het goed om nog even door te lezen, want vanaf het vierde hoofdstuk wordt het boek interessant en minder repetitief. Vanaf hier worden de belangrijkste veranderingen binnen oorlogvoering van de afgelopen twee à drie decennia behandeld, zoals het toenemende aandeel van asymmetrische oorlog; oorlog op afstand (in zowel ruimte als tijd); de opkomst van *drones*; cyberoorlog; en niet-dodelijke wapens. Het wordt al gauw duidelijk dat deze ontwikkelingen een uitdaging vormen voor het huidige internationaal oorlogsrecht. Om te beginnen: de niet-statelijke combattanten die steeds meer aanwezig zijn in oorlogen voelen zich minder beperkt door het oorlogsrecht, omdat zij niet betrokken waren bij het maken van deze afspraken. Bovendien vinden zij dat deze wetten de statelijke actoren bevoordelen. Helaas geeft Dijkhoff geen suggesties over hoe met dit probleem om te gaan, wat ook een schier onmogelijke taak lijkt te zijn.

Dat oorlogen tegenwoordig steeds meer 'op afstand' worden gevoerd, vooral door de legers van de westerse landen, kan gevolgen hebben voor het in acht nemen van humanitaire beginselen, vooral omdat de combattanten niet van dichtbij met de gevolgen van hun handelen geconfronteerd worden. Echter, aangezien dit vooral geldt voor de legers van rijke, westerse landen en deze landen er, ook

volgens Dijkhoff, juist het meest aan gelegen is het oorlogsrecht te respecteren, hoeft deze ontwikkeling niet per se negatieve gevolgen te hebben voor de humaniteit op het slagveld. Datzelfde geldt voor de opkomst van *drones*, die steeds vaker de menselijke actoren deels of zelfs helemaal vervangen. In het laatste geval kan aansprakelijkheid wel een probleem gaan vormen wanneer het onverhoopt toch misgaat. Van individuele verantwoordelijkheid kan hier namelijk geen sprake zijn.

Het onderwerp cyberoorlog, door velen gezien als de toekomst van oorlogvoering, wordt nog onvoldoende behandeld door het internationaal oorlogsrecht. Hoewel proportionaliteit en de algemene principes, zoals het maken van onderscheid tussen combattanten en niet-combattanten, ook hierop van toepassing zijn, blijft er nog een groot grijs gebied over. Vooral omdat de strijdkrachten en de burgerbevolking gebruikmaken van veelal dezelfde cybervoorzieningen is het moeilijk om te bepalen welke doelen rechtmatig zijn en welke niet. Een bijkomend probleem is dat de gevolgen van cyberaanvallen vaak moeilijker te overzien zijn, wat het lastiger maakt te bepalen wat de intentie achter een aanval was (wat belangrijk is voor een eventuele strafbepaling). Dijkhoff erkent dat er voor het internationaal oorlogsrecht nog wel wat te winnen valt op het gebied van cyberoorlog.

Boekbespreking

Het internationaal oorlogsrecht uitbreiden?

Dijkhoff weet uiteindelijk een goed beeld te schetsen van hoe de hiervoor genoemde ontwikkelingen een uitdaging vormen voor het internationaal oorlogsrecht. Dit zou echter nog beter zijn gelukt als hij meer voorbeelden had gebruikt, om het geheel wat minder theoretisch te maken.

Ondanks het gevaar van de paradox van het dubbele verbod is het me niet helemaal duidelijk waarom Dijkhoff concludeert dat de huidige wetgeving voldoet. Hij stelt dat moraliteit krachtiger is wanneer het stoelt op principes in plaats van regels. Tegelijkertijd stelt hij dat het belangrijkste doel van het internationaal oorlogsrecht het voorkomen van lijden is. Intuïtief, maar ook op basis van Dijkhoffs onderzoek, lijkt me dat dit het makkelijkst bereikt kan worden door zoveel mogelijk duidelijkheid te creëren voor de deelnemers aan een oorlog, zodat er zo min mogelijk ruimte is voor eigen interpretatie. Door de wetgeving te specificeren dus. Wellicht kan het opstellen van meer specifieke wetten niet alle onduidelijkheid wegnemen, maar in het geval van oorlog geldt dat alle beetjes helpen. In tegenstelling tot Dijkhoff concludeer ik uit de voorbeelden die hij bespreekt dat het wel degelijk nuttig zou zijn wanneer het huidige internationaal oorlogsrecht wordt uitgebreid.

Publieke voorlichting door het Nederlandse Rode Kruis

Dat het Nederlandse Rode Kruis ook vindt dat het humanitair oorlogsrecht gebaat is bij het wegnemen van zoveel mogelijk onduidelijkheid, blijkt uit het feit dat de organisatie een boek heeft uitgegeven dat als handboek moet dienen voor eenieder die mogelijkwijs op de hoogte dient te zijn van de belangrijkste beginselen van het internationaal humanitair oorlogsrecht. Het boek, *Inleiding Humanitair Oorlogsrecht*, is een uitstekende eer-

ste kennismaking met het humanitair oorlogsrecht - mede geïnitieerd door de oprichter van het Rode Kruis, Jean Henry Dunant - voor iedereen met een interesse in het onderwerp.

In het voorwoord stelt dr. Cees Breederveld dat het boek primair is geschreven op bachelor-niveau. Hier ben ik het niet mee eens, maar dat is meteen ook de kracht van het boek: het is zeer toegankelijk en kan daarom daadwerkelijk een bijdrage leveren aan het verspreiden van kennis over humanitair oorlogsrecht onder het brede publiek. Het boek staat vol met duidelijke voorbeelden en interessante weetjes, waardoor het lezen ervan leuk wordt. En aan het eind van ieder hoofdstuk staan enkele toetsvragen, aan de hand waarvan je kunt beoordelen of de inhoud duidelijk is.

De eerste hoofdstukken zijn gewijd aan het begrip humanitair oorlogsrecht en de belangrijkste beginselen hiervan, zoals humaniteit, militaire noodzaak en proportionaliteit. Daarna wordt behandeld waar, wanneer en op wie het humanitair oorlogsrecht van toepassing is, en hoe het humanitair oorlogsrecht in de praktijk wordt nageleefd. Tot slot is er een apart hoofdstuk gewijd aan de ontstaansgeschiedenis en de werkzaamheden van het Internationale Comité van het Rode Kruis (ICRC in het Engels). Gezien de hechte relatie tussen het Rode Kruis en het humanitair oorlogsrecht vormt dit hoofdstuk een goede toevoeging aan de rest van het boek.

Het Nederlandse Rode Kruis (Boukje Pieters & Arjen Vermeer, red.), *Inleiding Humanitair Oorlogsrecht*, (Den Haag: T.M.C. Asser Press, 2011), isbn: 9789067043366

Marianne Copier is bestuurslid van Jonge Atlantici.

Wilt u reageren? Mail de redactie: redactie@atlcom.nl.

Boeken

Klaas Dijkhoff, *War, Law, and Technology*, (Tilburg: Wolf Legal Publishers, 2010)

Atlantisch

perspectief

∞

2011 • Jaargang 35
Prijs € 4,95

atlantische
commissie 

