

Civiele oorlog, militaire vrede

Amerikaanse en Europese aanpak van buitenlandse conflicten vergeleken

De Academische Boekengids 57, juli 2006, pp. 7-8.

De zachte, Europese aanpak van vredesmissies is gericht op de steun van de bevolking. Is dat beter dan de harde hand van de Verenigde Staten, die zich tot het handhaven van de orde beperkt? Op grond van een studie naar Cambodja, Somalië, Bosnië en Kosovo pleit Thijs Brocades Zaalberg voor een flexibel mandaat. Maar hierover is het laatste woord zeker nog niet gezegd.

Civiel-militaire relaties roepen altijd ongemakkelijke gevoelens op. Veranderingen in die relaties hebben de geschiedenis van de staatsvorming en de opkomst van democratische regimes in belangrijke mate getekend. We mogen het dan vanzelfsprekend vinden dat de krijgsmacht dienstbaar is aan het burgerlijk gezag, maar wie een kritische blik werpt op bijvoorbeeld de Nederlandse geschiedenis, komt verschillende episodetegen waarin militairen de grenzen van het tolerabele opzochten en die soms overschreden. Eigenlijk is het, zoals Finer in zijn klassieke werk heeft aangetoond, ook verbazingwekkend dat we vanzelfsprekend vinden dat militairen, die verreweg de krachtigste geweldsmiddelen in handen hebben, zich zo loyaal gedragen jegens de burgerlijke autoriteiten. Zouden we de civiel-militaire verhoudingen schetsen vanuit een naakt machtsperspectief, dan zouden we korte metten moeten maken met de ondergeschiktheid van militairen aan de civiele sector. De vraag zou dan immers moeten zijn waarom de militairen hun zwaarmacht niet aanwenden om de politieke macht te grijpen. In dat licht gezien is de militaire loyaliteit aan het civiele gezag tegennatuurlijk en eigenlijk bijzonder.

Over de relaties tussen de burgerlijke autoriteiten en de krijgsmacht bestaan uiteenlopende opvattingen. De Amerikaanse doctrine kenmerkt zich door een scherpe scheiding tussen de civiele en de militaire sector, die borg moet staan voor een duidelijke afbakening van taken. Amerikaanse militairen hebben weinig op met het vervullen van maatschappelijke functies. Ze zijn er beducht voor dat wanneer ze zich te veel met dergelijke zaken zouden bezighouden, 'harde macht' verdrongen wordt door 'zachte macht'. De Europese en geassocieerde landen elders in de wereld, zoals Australië, kennen een civiel-militaire traditie waarin het accent ligt op de gemeenschappelijke herkomst en maatschappelijke verwevenheid van de civiele en militaire elites. Ze voelen zich beter thuis bij het uitoefenen van 'zachte macht' en hebben dan ook wat minder moeite met het onderhouden van werkbare relaties met de bevolkingen in verre gebieden.

Dit blijkt ook uit de verschillen tussen het Amerikaanse en Europese - plus Australische - optreden tijdens moderne vredesmissies. Sinds het wegvallen van de dreiging vanuit het communistische Oosten behoren die missies voor veel westerse landen, waaronder Nederland, tot de kerntaken van hun militaire apparaat. In ons land vindt de meerderheid van de bevolking het zelfs de hoofdtaak van de krijgsmacht. Het is dan ook logisch dat steeds meer aandacht uitgaat naar de manier waarop militairen zich tijdens vredesmissies kwijten van civiele taken - van het verzekeren van de interne veiligheid tot de wederopbouw van verwoeste infrastructures en het op gang brengen van democratische processen.

'STRASSE MANDATEN EN HET TEGENGAAN VAN "MISSION CREEP" - DE EXPANSIE OF VERSCHUIVING VAN OORSPRONKELIJKE DOELSTELLINGEN - BLIJKEN SUCCESSEN NOGAL EENS IN DE WEG TE STAAN.'

Laten we in dit verband eens kijken naar het gedegen historisch onderzoek van Thijs Brocades Zaalberg naar westerse vredesmissies aan het einde van de vorige eeuw in Cambodja, Somalië, Bosnië en Kosovo. Het spreekt voor zich dat zo'n onderzoek momenteel zijn actualiteitswaarde ontleent aan de komende vredesmissie van Nederlandse militairen in Uruzgan. Wie de moeite neemt de zeer uitvoerige en gedetailleerde beschouwingen aandachtig door te lezen, kan er veel van leren. Zij het dat die lessen tot op zekere hoogte indruisen tegen het politiek-bestuurlijke mantra van zeer strasse instructies en richtlijnen waarmee zowel Amerikaanse als Europese militairen doorgaans op missie worden gestuurd. Want strasse mandaten en het tegengaan van 'mission creep' - de expansie of verschuiving van oorspronkelijke doelstellingen - blijken successen nogal eens in de weg te staan. Het zijn juist ruime mandaten, voldoende operationele en tactische flexibiliteit die resultaat opleveren. Het onderkennen van de intrinsieke betekenis van civiele taken vergt het nodige van militairen voor wie conventionele oorlogvoering en strijd het vertrekpunt is. Maar het helpt wel bij het mobiliseren van steun onder de lokale bevolking.

Hiermee is het gehele verhaal van fiasco's en successen van vredesmissies uiteraard nog niet verteld.

Dat zou wel al te eenvoudig zijn. De missies in Cambodja, Somalië, Bosnië en Kosovo leveren stuk voor stuk een paradoxaal beeld op. De missie in Cambodja in het begin van de jaren negentig was vanuit militair oogpunt een volslagen mislukking, maar leverde wel politiek rendement op. Het bataljon Nederlandse mariniers dat aan de vredesmacht deelnam, investeerde zo veel mogelijk in het creëren van een gevoel van veiligheid onder de lokale bevolking. Dit droeg vervolgens bij aan de eerste stappen naar een democratisch gekozen bewind. De missie in Somalië staat in het geheugen gegrift vanwege het verschrikkelijke bloedbad van Mogadishu in oktober 1993: achttien Amerikaanse doden en bijna honderd zwaargewonden, honderden Somalische doden. Wat vrijwel buiten beeld is gebleven, is het succesvolle deel van die missie. Dat was in handen van een Australisch bataljon dat goede relaties wist op te bouwen in het kustgebied. De Australiërs trokken zich amper iets aan van het strikte mandaat en spanden zich in om de alledaagse veiligheid – wij zouden dat de handhaving van de openbare orde noemen – op te krikken. Ze bouwden ook een rudimentair rechtssysteem op, wat bij de Amerikanen alleen maar verbazing kon opwekken omdat die niets wilden weten van militaire bemoeienis met de rechtspraak in een ander land. Hieraan moet wel worden toegevoegd dat het mogelijk nogal wat verschil uitmaakt of de buitenlandse militairen zo'n missie moeten uitvoeren in een stedelijk gebied met voortdurende strijd tussen en tegen *warlords*, of op het platteland waar geen of minder oorlogsgeweld heerst.

De twee missies op Europese bodem – Bosnië en Kosovo – waren in militair opzicht een overweldigend succes, maar het vredesproces en de wederopbouw zijn er aanzienlijk moeizamer verlopen. Ondanks het uitstekende werk bij het beveiligen van lokale gemeenschappen en de ondersteuning van civiele projecten – niet in de laatste plaats door Nederlandse militairen – geldt voor beide gebieden dat de politieke situatie er nog steeds uitermate instabiel is. In Bosnië stonden de Amerikaanse militairen op zijn zachtst gezegd gereserveerd tegenover inspanningen om van oorlogsmisdaden verdachte personen op te pakken; dat lag buiten het mandaat van hun missie. De miljarden die in een veelheid van wederopbouwprojecten zijn gestoken wegen niet op tegen dergelijke obstakels. In Kosovo werden Nederlandse en Duitse militairen geconfronteerd met intense pogingen van de grootste voormalige guerrillagroepering om de interne veiligheidstaken naar zich toe te halen. Hun geloofwaardigheid werd belemmerd door de beperkingen die ook zij bij opsporingsactiviteiten opgelegd kregen. De dreiging van bloedig etnisch geweld is in Kosovo nog lang niet afgewend.

Zo bezien valt er weinig af te dingen op de bevindingen en resultaten van het onderzoek van Brocades Zaalberg. Het boek is een warm pleidooi voor vredesmissies die ruimte laten voor het winnen van de 'hearts and minds' van de lokale bevolking. De uitgezonden militairen moeten die ruimte krijgen. Als ze die niet krijgen en dan maar op eigen initiatief het civiele vacuüm vullen, zal dat het vredes- en reconstructieproces uiteindelijk ten goede komen, zo wordt betoogd. De Amerikanen worden met zoveel woorden gekapitteld omdat zij vasthouden aan strakke, militaire instructies en vredesmissies nog altijd benaderen vanuit een orthodoxe militaire confrontatiedoctrine.

We beoordelen deze bevindingen nu eerst aan de hand van het eerdergenoemde onderscheid tussen harde en zachte macht. Zoals Kagan het heeft uitgedrukt, de Amerikanen die van Mars komen, versus de Europeanen die afstammen van Venus. Ook als dat zo mocht zijn, wie zegt dan dat de ene benadering per definitie beter is dan de andere? Die suggestie wordt al gauw gewekt, maar het is de vraag of ze terecht is. Want het zal van de omstandigheden afhangen of harde dan wel zachte macht nodig is. Sterker nog, als we weer naar de vier besproken vredesmissies kijken, kunnen we vaststellen dat in drie gevallen de eerste fase, die van strikt militaire operaties, bijzonder succesvol was en dat, uiteraard, pas daarna civiele operaties op gang konden komen. Vanzelfsprekend in die volgorde. Dus zonder harde macht was het 'of' noch het wanneer van een succesvolle benutting van zachte machtsmiddelen – de civiele follow-up – aan de orde geweest.

Een tweede punt van twijfel is of de kritiek op strakke mandaten en instructies aan uitgezonden militairen wel juist is. Natuurlijk moeten militairen onder moeilijke omstandigheden hun werk kunnen doen. Maar het is te simpel om op vredesmissies het oude mantra van toepassing te verklaren dat de politici de oorlogvoering toch vooral aan de militairen moeten overlaten. Cohen heeft dit mantra inmiddels in een fraaie historische analyse van confrontaties tussen politieke leiders en generaals tot zeer bescheiden proporties teruggebracht. Maar afgezien van het feit dat dit langzamerhand ter discussie staat, geldt ook dat we hier nu juist niet langer te maken hebben met oorlogvoering oude stijl maar met een nieuwe kerntaak van de krijgsmacht. Die krijgt als zodanig volop steun van de bevolking, maar afzonderlijke vredesmissies kunnen omstreden zijn. Dan is het van belang dat de voorwaarden waaronder missies uitgevoerd worden, helder omschreven en bepaald zijn.

Uri Rosenthal is hoogleraar bestuurskunde aan de Universiteit Leiden, voorzitter van het COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement te Den Haag en voorzitter van de VVD-fractie in de Eerste Kamer.

Besproken boeken:

Soldiers and Civil Power - Supporting or Substituting Civil Authorities in Modern Peace Operations
door **Thijs W. Brocades Zaalberg**
Amsterdam University Press. Amsterdam 2006.
528 pag., € 45,00

Literatuur:

- **E.A. Cohen** (2003). *Supreme Command. Soldiers, Statesmen and Leadership in Wartime*. Londen: Random House.
- **S.E. Finer** (1962). *The Man on Horseback. The Role of the Military in Politics*. Londen: Pall Mall.
- **R. Kagan** (2003). *Of Paradise and Power. America and Europe in the New World Order*. New York: Alfred A. Knopf.