



Universiteit  
Leiden

The Netherlands

**Tussen haalbaarheden en wenselijkheden: de strategische effectiviteit van machtsinstrumenten in de internationale betrekkingen**

Wijk, R. de

**Citation**

Wijk, R. de. (2001). *Tussen haalbaarheden en wenselijkheden: de strategische effectiviteit van machtsinstrumenten in de internationale betrekkingen*. Leiden: Universiteit Leiden.

Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/5287>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/5287>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

## **Tussen haalbaarheden en wenselijkheden**

De strategische effectiviteit van machtsinstrumenten  
in de internationale betrekkingen

Rede uitgesproken door

**Dr. Rob de Wijk**

Bij de aanvaarding van het ambt  
van bijzonder hoogleraar Strategische Studies  
aan de Universiteit Leiden  
2 februari 2001.

Met dank aan Fred van Staden en Frans Ozinga voor het inhoudelijk becommentariëren van de eerdere versie van deze oratie. Met dank aan Gerard Telkamp voor de eindredactie.

Mijnheer de rector magnificus,  
Leden van het bestuur van de stichting strategische studies,  
Leden van het curatorium,  
Excellenties,  
Zeer gewaardeerde toehoorders,

## Inleiding

Deze rede gaat over de strategische effectiviteit van machtsinstrumenten in de internationale betrekkingen, of het met economische en militaire middelen afdwingen van gedragswijzigingen bij een opponent.

Ondanks grote belangstelling van de media voor interventies in conflictsituaties is onderzoek naar de wijze waarop machtsinstrumenten het effectiefst kunnen worden aangewend in de wetenschappelijke wereld weinig populair. Een verklaring is dat het gebruik van machtsinstrumenten als de ‘schaduwzijde’ van de internationale betrekkingen wordt gezien. Het is ethisch nu eenmaal aantrekkelijker om zich met de effectiviteit van conflictpreventie en vredesopbouw bezig te houden, dan met interventies.<sup>1</sup> Daarbij komt dat juist militair ingrijpen zich veelal slecht verdraagt met het internationale recht.

De geringe wetenschappelijke belangstelling zou erop kunnen wijzen dat het hier om een onbelangrijk onderzoeksgebied gaat. Niets is minder waar. De afgelopen tien jaar hebben Westerse landen veelvuldig en om uiteenlopende redenen machtsinstrumenten gebruikt om een opponent tot gedragswijziging te dwingen.<sup>2</sup> Het succes was wisselend. Amerikaanse economische sancties en militaire dreigementen leidden in 1994 tot herstel van de democratie in Haïti. Operatie *Desert Storm*, die leidde tot de bevrijding van Koeweit in 1991, was een militair succes. Maar economische sancties, noch militaire maatregelen konden in de jaren daarna Saddam Hoessein tot gedragsverandering dwingen. Tot slot leverden de interventies in het voormalige Joegoslavië vanaf 1992 en Somalië in 1993 traumatische ervaringen op. Aan Srebrenica en Mogadishu willen velen niet meer herinnerd worden.

Deze ervaringen temperden het aanvankelijke optimisme ten aanzien van het gebruik van machtsinstrumenten, dat na het einde van de Koude Oorlog in brede kring was ontstaan. Operatie *Allied Force* heeft het optimisme verder getemperd. De voorspelling van de leiders van de NAVO dat de Joegoslavische president Slobodan Milosevic binnen twee tot vijf dagen wel door de knieën zou gaan, werd niet bewaarheid.

In deze rede richt ik mij op de wijze waarop Westerse mogendheden militaire en economische machtsinstrumenten hanteren ter bescherming van hun belangen of vanwege normatieve beginselen, zoals het bevorderen van humaniteit, democratie en rechtsorde. De vraag die hierbij centraal staat is waarom de effectiviteit van deze machtsinstrumenten zo vaak gebrekkig is, en of derhalve een nieuwe benadering gewenst is.

## Theorievorming

Van oudsher zijn er drie invalshoeken die het Westerse denken over dit onderwerp bepalen. De eerste is de juridische benadering, met het non-interventiebeginsel als logisch complement van de leer der soevereiniteit. Dit beginsel gaat terug op rechtsgeleerden als Hugo de Groot.

Ten tweede is er de religieuze of ethische benadering. De wortels hiervan liggen in het christelijke concept van de 'rechtvaardige oorlog', dat door Sint Augustinus zo'n 1600 jaar geleden als eerste werd geformuleerd. Hierbij gaat het om de morele rechtvaardiging voor ingrijpen en het opleggen van restricties voor de wijze waarop dit ingrijpen plaatsvindt.

De derde benadering is die van de doeltreffendheid van interventies. Von Clausewitz heeft 200 jaar geleden de fundamenteen gelegd voor het denken over de wijze waarop militaire macht het effectiefst kan worden aangewend.

In de jaren negentig is in de Westerse wereld een debat ontstaan over humaniteit en soevereiniteit. Aan humanitaire interventies ligt de gedachte ten grondslag dat humaniteit voor soevereiniteit gaat. Dit duidt erop dat de religieuze of ethische benadering aan kracht lijkt te winnen. Hierdoor is in tal van Westerse landen de opvatting ontstaan dat humanitaire interventies mogelijk niet legaal, maar wel legitiem zijn. Maar als interventies onder bepaalde omstandigheden legitiem zijn, hoeven ze nog niet haalbaar te zijn. Daarom is het van belang te bezien onder welke omstandigheden machtsinstrumenten doeltreffend kunnen worden ingezet. En zo komen we weer uit bij Von Clausewitz.

Weliswaar hebben de interventies in de Golf en de Balkan gezorgd voor een opleving van de wetenschappelijke belangstelling, maar halverwege de jaren negentig stagneerde het onderzoek. Dit heeft ertoe geleid dat de beschikbare literatuur gering en de theorievorming nog steeds mager is.

De consequenties zijn verstrekkend. Het ontbreken van kennis is mede de oorzaak van het uitblijven van succes. Politici erkennen dit probleem. Veelzeggend is de constatering van de Tijdelijke Commissie Besluitvorming Uitzendingen, kortweg de Commissie Bakker, dat de Tweede Kamer in een aantal gevallen instemt met besluiten „waarvan zij de reikwijdte op het moment van instemmen niet lijkt te onderkennen”<sup>3</sup>

Wat is het probleem? De politieke effectiviteit, alsmede de rechtvaardiging van een interventie vereisen een strategie. Deze bepaalt de wijze waarop militaire macht wordt ingezet voor het behalen van politieke doelstellingen. Zonder strategie is de inzet van militaire macht doelloos. Maar in het politieke debat gaat het vrijwel nooit om de gewenste strategie. De Amerikaan Richard Betts stelde onlangs dat besluitvormers om politieke, psychologische en organisatorische redenen niet tot strategisch denken in staat zijn en dat derhalve interventies tot mislukken gedoemd kunnen zijn.<sup>4</sup> Dit verwijt is mijns inziens onterecht als onderzoekers zélf onvoldoende theoretische inzichten aanbieden. Wel ben ik het met Colin Gray eens, die stelt dat vanwege de complexiteit van het onderwerp 'de strategie' over een aantal intellectuele kwa-

liteiten moet beschikken die zelden in één persoon verenigd zijn.<sup>5</sup>

Daarbij komt dat de beschikbare theorieën over het aanwenden van militaire macht grotendeels verouderd zijn. Tijdens de Koude Oorlog weerhield de NAVO het Warschaupact van agressie door een onaanvaardbare prijs in het vooruitzicht te stellen. Afschrikkingstheorieën die hierop betrekking hebben zijn in de huidige tijd weinig relevant omdat het kernwapen, het afschrikkingswapen bij uitstek, zijn waarde gedeeltelijk heeft verloren. Bovendien speelt militaire macht in de afschrikkingstheorieën hoofdzakelijk een *passieve* rol.

Het huidige gebruik van machtsinstrumenten vereist theoretisch inzicht in *coercion* (dwang). Dwang wordt gedefinieerd als de doelbewuste en gerichte dreiging met of het gebruik van machtsinstrumenten om de politiek-strategische keuzen van de opponent te beïnvloeden.<sup>6</sup> De theorie moet inzicht verschaffen over de wijze waarop door het actieve gebruik van machtsinstrumenten de strategische keuzen van een opponent kunnen worden beïnvloed.

De bestaande theorieën over dwang zijn hoofdzakelijk gebaseerd op de studies van Thomas Schelling, Alexander George en Robert Pape.<sup>7</sup> Schelling maakt onderscheid tussen 'brut geweld' en dwang. De toepassing van brut geweld is gericht op het forceren van een militaire oplossing; bij dwang gaat het om dreigen met geweld om iemands keuze te beïnvloeden.<sup>8</sup> Hiervoor gebruikt hij de term 'compellence' (afdwingen). Daadwerkelijke actie kan slechts ongedaan worden gemaakt als de opponent inbindt. Dit vereist een *deadline*, want zonder ultimatum is er sprake van een loos dreigement.<sup>9</sup> Voor Schelling gaat het niet alleen om het ongedaan maken van een actie, maar ook om de dreiging met geweld om de tegenstander ertoe te dwingen iets op te geven.

De kern van Schellings benadering is de 'risicostrategie'. Door de burgerbevolking te treffen en verschrikkingen in het vooruitzicht te stellen verwacht hij dat de opponent zijn gedrag verandert. Deze benadering is niet verwonderlijk, als wordt bedacht dat Schellings beroemde studie *Arms and Influence* in 1966 verscheen. Hierin zocht Schelling naar alternatieven voor de afschrikking tussen Oost en West.

George's studie verscheen in 1971, maar in de jaren negentig presenteerde hij een nieuwe editie waarin hij zijn theorie toetste aan recente cases. Hij maakt onderscheid tussen een offensieve 'militaire strategie' en defensieve 'coercive diplomacy', dat wil zeggen door machtsinstrumenten ondersteunde diplomatie. Dwangacties in de vorm van dreigementen of beperkte militaire interventies moeten de opponent dwingen zijn activiteiten te staken. De kern van zijn benadering is dat diplomatie en dwangmaatregelen hand in hand gaan met beloningen om de opponent ertoe te bewegen met de eisen in te stemmen.<sup>10</sup>

De theorieën van Schelling en George richten zich hoofdzakelijk op het latente gebruik van machtsinstrumenten. Pape's theorie gaat over het feitelijk gebruik van machtsinstrumenten. Hij stelt dat dwang effectief is als deze zich richt op de batenkant van de afweging van kosten en baten die elke opponent maakt. De kosten van toegeven aan de eisen van de interveniënt moeten lager zijn dan de kosten van verzet.

Pape stelt dat dit mogelijk is door de opponent militair succes te ontzeggen en deze tevens een beloning in het vooruitzicht te stellen als hij met de eisen instemt.

Het werk van Schelling, George en Pape is waardevol als vertrekpunt voor verder onderzoek, maar niet goed bruikbaar voor de huidige beleidsvorming. Daarvoor zijn drie redenen. Ten eerste zijn de theorieën incompleet. Schelling en George richten zich hoofdzakelijk op het dreigen met geweld; Pape houdt zich wel bezig met de feitelijke toepassing van geweld, maar beperkt zich tot het luchtwapen. In alle theorieën speelt het economische machtinstrument een ondergeschikte rol. Mijns inziens moeten economische en militaire machtinstrumenten in elkaars verlengde worden gezien. Er is sprake van een continuüm. Wat begint met symbolische economische sancties, kan eindigen in een grootschalig militair conflict, als de interveniënt koste wat het kost de opponent tot gedragswijziging wil dwingen.

Ten tweede richt de theorievorming zich op het afdwingen van gedragswijzigingen van *staten* tijdens de Koude Oorlog. De theoretische inzichten van de genoemde auteurs zijn hoofdzakelijk gebaseerd op cases als Korea, Vietnam en Libië. Pape, maar ook George in de meest recente editie van zijn studie, hebben daarnaast de casus Irak onderzocht. Mijns inziens dient de theorie niet alleen van toepassing op staten te zijn, maar op actoren in het algemeen, dus ook op de krijsheer die in Sierra Leone zeggenschap over diamantmijnen tracht te krijgen.

Tot slot trekken auteurs conclusies uit cases<sup>11</sup> die veelal leiden tot het identificeren van voorwaarden voor succesvolle interventies.<sup>12</sup> George formuleert deze voorwaarden expliciet ten behoeve van besluitvormers en beleidsmakers. Hij komt tot de conclusie dat er acht voorwaarden zijn die het succes bepalen: een heldere doelstelling, de motivatie van de partijen, een *sense of urgency*, sterk leiderschap, voldoende publiek draagvlak, angst bij de opponent voor verdere escalatie, en helderheid over de voorwaarden waarop de crisis wordt beëindigd.

Ook officiële beleidsdocumenten, zoals de *Presidential Decision Directive 25* van president Clinton, en het Nederlandse *Toetsingskader voor de uitzending van militaire eenheden* pogen voorwaarden voor succes te identificeren.<sup>13</sup> Het Toetsingskader beoogt de kwaliteit van de besluitvorming te verbeteren en het overleg tussen parlement en regering te structureren. Het werd in 1995, aan de vooravond van het debacle van Srebrenica, door de regering naar de Tweede Kamer werd gestuurd en bevat veertien punten. Een aantal van de door George genoemde factoren, zoals draagvlak en een heldere doelstelling, komt ook in het Toetsingskader voor.

In de praktijk blijkt echter dat, in de woorden van de Commissie-Bakker, het „Toetsingskader nauwelijks integraal wordt gebruikt“.<sup>14</sup> In overleggen, debatten en brieven aan de Tweede Kamer wordt er volgens de commissie meestal niet naar verwezen. Daar waar de term ‘Toetsingskader’ wordt gehanteerd, blijkt de regering er lippendienst aan te bewijzen. Slechts in één geval werd op grond van het Toetsingskader besloten niet aan een operatie deel te nemen. Het betrof hier de operatie UNOMA in Angola in 1997.

Dit is verklaarbaar. Ten eerste kan aan sommige voorwaarden in de praktijk niet

worden voldaan. Een helder mandaat met heldere doelstellingen blijkt in de internationale politieke werkelijkheid van de Verenigde Naties veelal onhaalbaar. Aan alle voorwaarden kan immers niet worden voldaan. Dat dit tot politieke controversen kan leiden hoeft geen betoog. Ten tweede is een Toetsingskader van veertien punten voor besluitvormers onhanteerbaar. Ten derde is het document het resultaat van een bureaucratisch onderhandelingsproces binnen en tussen ministeries. Daardoor is het een compromis en moeilijk hanteerbaar. De onderdelen van het Toetsingskader hebben onderling een verschillend abstractieniveau. De Commissie Bakker stelt dat het „een opsomming van ongelijksoortige aandachtspunten naar aanleiding van geleerde lessen“ bevat, die „aanleiding geven tot verschillende interpretatie“. Dat geldt ook voor de voorwaarden van George. Ook hij maakt geen onderscheid tussen strategische, operationele en tactische factoren. Dat onderscheid is van belang omdat voor het initiële besluit slechts de strategische effectiviteit van het gebruik van machtsinstrumenten van belang is. Succes wordt immers bepaald door de mate waarin de politieke doelstellingen zijn behaald.

Ten vierde verlangt het Toetsingskader een rationeel besluitvormingsmodel. Dit betekent dat eerst ten minste de politieke doelstellingen voor de inzet van militaire worden vastgesteld, vervolgens de militaire opties worden geïnventariseerd, hieruit een keuze wordt gemaakt, om tot slot de benodigde militaire middelen te bepalen. Maar in de praktijk beperkt volgens de Commissie Bakker de besluitvorming zich vaak tot het vaststellen van de beschikbare middelen. Voorts stelt de Commissie Bakker: „Indien deelname zeer gewenst wordt geacht, zullen bijvoorbeeld de risico's eerder als 'verantwoord' worden ingeschat en zullen de politieke en militaire doelen eerder haalbaar worden gevonden.<sup>15</sup> Hoewel het hier geen interventie betreft, is de uitzending van militaire eenheden naar het grensgebied tussen Ethiopië en Eritrea daarvan een goed voorbeeld. In de brief aan de Tweede Kamer schatte de Regering de risico's zo laag in, dat kan worden getwijfeld aan de noodzaak mariniers zwaar te bewapenen, laat staan de inzet van bewapende Apache-helikopters. Ongewapende waarnemers zouden in deze situatie ook voldoen.

Nederland heeft overigens niet het patent op deze wijze van besluitvorming. Dit bleek uit een recent rapport over vredesoperaties dat voor de secretaris-generaal van de Verenigde Naties werd geschreven. Een commissie onder leiding van de voormalige Algerijnse minister van buitenlandse zaken, Lakhdar Brahimi, stelde dat voordat eenheden worden uitgezonden, een analyse van de veiligheidssituatie moet worden gemaakt op basis waarvan een helder mandaat met duidelijke politieke doelstellingen kan worden geformuleerd.<sup>16</sup> Op basis hiervan moeten de benodigde eenheden worden bepaald. Komt men niet aan de vereiste omvang van een troepenmacht, dan dient de gehele operatie geen doorgang te vinden, aldus de aanbeveling van Brahimi.

Tot slot is door het Toetsingskader in brede kring het beeld ontstaan dat als aan alle voorwaarden is voldaan, succes vrijwel automatisch volgt. Deze conclusie is onjuist. Mijns inziens zijn opsommingen van aandachtspunten of succesfactoren, al dan niet gevat in een Toetsingskader, een verkeerd vertrekpunt voor de besluitvor-

ming. Zij zijn wel nuttig om de besluitvorming meer inhoud te geven wanneer eenmaal inzicht is ontstaan in de strategische effectiviteit van machtsinstrumenten in een gegeven situatie.

Derhalve dient mijns inziens voor een andere benadering te worden gekozen. Allereerst dient de gewenste strategie te worden vastgesteld. Deze strategie moet aansluiten bij de dynamiek van de interactie tussen de actoren of partijen. Deze dynamiek wordt bepaald door de afweging tussen kosten en baten die interveniënt en opponent zullen maken. Mijn uitgangspunt is dat de opponent in de praktijk slechts tot gedragsverandering bereid is, als de kosten van instemming met de eisen van de interveniënt lager zijn dan de kosten van verzet. Dit betekent dat de interveniënt niet alleen inzicht moeten hebben in de eigen kosten en baten, maar ook in die van de opponent. Bovendien moet de interveniënt inzicht hebben in de mogelijkheden van de opponent een zo hoog mogelijke prijs voor de interventie te bedingen.

Aan de hand van drie stellingen zal ik inzicht in deze dynamiek geven, die de strategische effectiviteit van machtsinstrumenten bepaalt. Deze stellingen gelden niet alleen voor het feitelijke gebruik, maar ook voor dreigementen. Deze zijn immer slechts geloofwaardig indien de opponent de overtuiging heeft dat de interveniënt zijn machtsmiddelen effectief, mogelijk beslissend kan inzetten. Daarom zijn deze stellingen ook van belang voor de voorbereiding van een relatief simpele en risicoloze vredebewarende missie, gericht op het controleren van een vredesakkoord of staakt het vuren. Immers, als de partijen zich niet aan de akkoorden houden, kan de vredesmacht in een situatie komen waarin militaire macht moet worden toegepast.

### **Stelling 1:**

**De intensiteit waarmee de interveniënt bereid is machtsmiddelen in te zetten is recht evenredig aan het belang dat voor hem op het spel staat.**

Hoe hoger de intensiteit waarmee de interventie wordt uitgevoerd, hoe hoger de kosten van verzet voor de opponent. Maar ook geldt, hoe hoger de intensiteit, hoe hoger de personele, materiele, financiële en politieke prijs die de interveniënt moet betalen.<sup>17</sup> Wat betekent dit in de praktijk? Intensiteit wordt bepaald door de omvang van en de snelheid waarmee economische strafmaatregelen en militaire macht worden toegepast. Wil de interveniënt er zeker van zijn de politieke doelstellingen te bereiken, dan kan dit vereisen dat hij zijn machtsinstrumenten op beslissende wijze moet inzetten. Met welke instrumenten kan een opponent tot capitulatie worden gedwongen, zodat de interveniënt hem zijn wil kan opleggen? Economische maatregelen bieden veelal weinig soelaas. Er zijn slechts weinig voorbeelden bekend waarbij de opponent door economische druk zijn strategische keuzen heeft bijgesteld.

In hun baanbrekende studie naar de effectiviteit van economische sancties concludeerden Hufbauer, Scott en Elliot dat deze in 34 procent van de gevallen succesvol waren.<sup>18</sup> Pape heeft vervolgens de succesvolle gevallen nog eens onder de loep genomen en concludeerde dat in werkelijkheid slechts drie procent van de gevallen suc-

cesvol was.<sup>19</sup> Het meest dramatische dieptepunt van falende economische sancties is Irak, waar in de jaren negentig het bruto nationaal product meer dan gehalveerd werd en honderdduizenden kinderen zijn gestorven aan ondervoeding en ontbrekende medische voorzieningen. Waar economische sancties aanvankelijk werden gezien als een humane, niet-militaire vorm van interventie, heeft Irak aangetoond dat sancties dramatische uitwerkingen kunnen hebben zonder dat er enig zicht is op het behalen van politieke doelstellingen.

Behalve als wordt gekozen voor louter symbolische maatregelen die slechts tot doel hebben de zorg om een crisis tot uitdrukking te brengen, dient de interveniënt daarom rekening te houden met het aanwenden van militaire macht. Het luchtwapen, *air power* in het jargon, lijkt daarvoor het aangewezen middel. Het luchtwapen is flexibel door zijn grote afstandsbereik, zijn relatieve onkwetsbaarheid, zeker als gebruik wordt gemaakt van *stand-off* wapens die vanaf grote afstand kunnen worden afgevuurd, zijn nauwkeurigheid en het feit dat een scala aan systemen voorhanden is, van vastvleugelige vliegtuigen en helikopters tot raketten. Zowel de Golfoorlog als operatie *Allied Force* heeft aangetoond dat de inzet van het luchtwapen met weinig eigen verliezen mogelijk is.

Pape kwam echter tot de conclusie dat met het luchtwapen alléén geen beslissende inzet mogelijk is.<sup>20</sup> En Kosovo dan? De Britse historicus John Keegan stelde dat hij terug moest komen op zijn overtuiging dat met het luchtwapen alleen de overwinning niet kan worden behaald. Maar steeds meer onderzoekers komen tot de conclusie dat de oorlog niet beëindigd is door een militaire capitulatie van de Serviërs, maar doordat een diplomatieke oplossing werd gevonden waardoor Milosevic naar zijn achterban toe het strijdperk met opgeheven hoofd kon verlaten.<sup>21</sup> De inzet van het luchtwapen was dus onderdeel van een bredere strategie.

In de praktijk blijkt het luchtwapen vooral geschikt te zijn om de effectieve inzet van landstrijdkrachten tegen aanvaardbare risico's mogelijk te maken. Operatie *Desert Storm* werd ingeleid door een langdurig luchtoffensief, waarna de landstrijdkrachten het karwei in 100 uur afmaakten.

Als met het luchtwapen alléén de opponent niet tot capitulatie kan worden gedwongen, is de conclusie dat het behalen van politieke doelstellingen de bereidheid kan vereisen om lucht-, land- én zeestrijdkrachten op beslissende wijze in te zetten. Militair-technisch zijn westerse mogendheden, zeker als ze in coalitieverband optreden, daartoe per definitie in staat. Door hun superioriteit beschikken zij over escalatiedominantie, of het vermogen onder alle omstandigheden de sterkste te zijn.

Maar hier is sprake van een probleem. Als vitale belangen niet in het geding zijn, zullen Westerse landen in de praktijk niet bereid zijn de voor de interventie benodigde prijs te betalen. De politiek roept dan 'iets te doen', hoofdzakelijk omdat de politieke prijs die betaald moet worden voor niets doen om binnenlands-politieke redenen te hoog is. Hier is echter sprake van een dilemma. De kans op succes van „iets doen“ kan niet hoog zijn, als de kenmerken van het conflict de beslissende inzet van

militaire middelen vereisen.

Slechts als de territoriale integriteit, de economische veiligheid of de politieke en sociale stabiliteit van de interveniënt zelf op het spel staan, is deze bereid tot het uiterste te gaan en zijn militaire macht beslissend in te zetten. Deze vitale belangen zijn echter zelden in het geding. Een uitzondering was operatie *Desert Storm*, gericht op het verdrijven van Irak uit het olierijke Koeweit. Uit het feit dat de Amerikanen met 14.000 gewonden en 7.000 gesneuvelden rekening hielden, blijkt dat Washington bereid was een hoge prijs te betalen.

Dat lag anders tijdens de humanitaire interventie in Somalië. Hier waren op geen enkele wijze vitale belangen van de Verenigde Staten in het geding. De Amerikaanse deelname aan de interventie werd beëindigd nadat 18 Amerikaanse soldaten waren gedood en toen één van hen door de straten van Mogadishu werd gesleept.

Overigens kan een halfslachtig uitgevoerde interventie tot een situatie leiden waarin eer en geloofwaardigheid van de interveniënt als vitaal belang worden beschouwd. Daardoor kan de doelstelling van de interventie worden aangepast en kan de interveniënt alsnog besluiten alle beschikbare middelen in te zetten. Dit gebeurde tijdens operatie *Allied Force*. Deze begon als een relatief bescheiden dwangmaatregel, maar werd geëscaleerd toen Milosevic niet overstag ging en de geloofwaardigheid van de NAVO in het geding kwam. Tegen het einde van de interventie werden in sommige landen het publiek rijp gemaakt voor de zeer risicovolle 'grondoptie'.

Uit deze observaties zijn enkele beleidsconclusies te trekken. Ten eerste zegt militaire superioriteit weinig als de politieke bereidheid niet bestaat militaire macht beslissend in te zetten. Als die bereidheid niet bestaat, dient grote terughoudendheid te worden betracht met retoriek en dreigementen. Want als dreigementen in de ogen van de opponent niet geloofwaardig zijn, kan deze tot de conclusie komen dat het zo'n vaart niet loopt en dat hij zijn gang kan gaan.

Ten tweede vereisen beperkte belangen ook beperkte politieke en militaire doelstellingen, indien het toch tot een interventie komt. Als er voor de interveniënt geen vitale belangen op het spel staan, kan de opponent tot de conclusie komen dat de kosten van verzet lager zullen zijn dan de kosten van instemming met de eisen. De opponent zal dan de strijd aangaan.

Ten derde zijn interventies die uitsluitend omwille van normatieve beginselen worden uitgevoerd, gedoemd te mislukken. De schending van normatieve beginselen, zoals mensenrechten en democratie, tast de vitale belangen van de interveniënt op zich zelf niet aan en leiden derhalve niet tot de bereidheid een hoge prijs voor de interventie te betalen. Deze constatering is van groot belang voor de zogenaamde humanitaire interventie, die juist de snelle en beslissende inzet van militaire middelen vereist om een einde aan menselijk lijden te maken. Het langzaam opvoeren van de druk, geeft de opponent vrij spel. Dat bleek tijdens de Kosovo oorlog, waar het grootste aantal slachtoffers onder de Albanezen niet voor, maar tijdens de luchtcampagne viel.

Tot nu toe heb ik slechts gesproken over de motivatie van de interveniënt. Die van de opponent is minstens zo belangrijk. Sun Tzu scheef 2500 jaar geleden al: „ken de vijand en jezelf, en je zult in geen honderd veldslagen worden verslagen“. Dit brengt mij op de tweede stelling.

### **Stelling 2:**

**De opponent tracht een prijs voor de interventie te bedingen die recht evenredig is aan de belangen die voor hém op het spel staan.**

Voor de opponent geldt hetzelfde als voor de interveniënt. Belangen zijn in de praktijk bepalend voor zijn motivatie, in dit geval voor het verzet. Economische dwangmaatregelen kunnen zijn economische veiligheid bedreigen; een militaire interventie zijn territoriale integriteit, de combinatie van beide kan tevens de sociale en politieke stabiliteit in zijn gebied ondermijnen.

Afhankelijk van de politieke doelstellingen van de interveniënt, staan zijn vitale belangen dus in meer of mindere mate op het spel. Naarmate zijn vitale belangen meer op het spel staan, heeft een leider minder moeite zijn volk tot verzet te motiveren. Dat geldt overigens ook voor de eerder genoemde krijsheer in Sierra Leone. Deze zal zijn milities eenvoudig kunnen motiveren als zijn territorium en daardoor zijn fysieke en economische veiligheid worden bedreigd.

Als voor de interveniënt geen vitale belangen op het spel staan, maar voor de opponent wel, is sprake van een asymmetrie. De bereidheid van de opponent te incasseren is dan groot; de bereidheid van de interveniënt een hoge prijs te betalen is dan klein. Dit verklaart waarom in geval van asymmetrische belangen een interventie in het gunstigste geval moeizaam verloopt, en in het slechtste geval mislukt. Zie Somalië.

De belangen van de opponent worden door Westerse landen zelden in overweging genomen. Dit heeft mijns inziens ten eerste te maken met het feit dat het denken in termen van afschrikking nog steeds dominant is. Gezien de krachtsverhoudingen lijkt verzet zinloos en lijken doelstellingen relatief eenvoudig behaald te kunnen worden. Verder is veelal sprake van een gevoel van morele superioriteit. Om voldoende publieke steun te verkrijgen worden interventies vaak voorgesteld als een strijd tussen goed en kwaad. Er wordt geïntervenieerd in landen waar sprake zou zijn ‘middeleeuwse barbarij’, waartegen met de middelen van eenentwintigste eeuw moet worden opgetreden. Bovendien bestaat er een welhaast onbedwingbare neiging de tegenstander te demoniseren door hem als een ‘nieuwe Hitler’ te beschrijven. Dat maakt blind voor de strategische ambities en de opties van de tegenstander.

Niet zelden hebben beide partijen een fout beeld van elkaar.<sup>22</sup> Enerzijds meende president George Bush dat Saddam Hoessein een compromis zou zoeken als hij zou inzien dat oorlog onvermijdelijk zou zijn. Anderzijds dacht Saddam Hoessein dat de Arabische wereld door de islamitische solidariteit zich tegen de door de Verenigde Staten geleide coalitie zou keren, waardoor de bevrijding van Koeweit zou stranden en Irak uiteindelijk de dominante macht in de regio zou worden.<sup>23</sup>

Soms zijn beoordelingen correct. Tijdens de Cubaanse Raketcrisis had president Kennedy een juist beeld van zijn opponent Chroesjtsjov. Voor de Amerikanen stonden vitale belangen op het spel en zij waren militair superieur in de regio. Kennedy schatte in dat zijn opponent een stap terug zou doen als de risico's te groot zouden worden. Maar president Johnson verkeerde zich weer op de motivatie van Noord Vietnam onder leiding van Ho Chi Minh, die vastbesloten was zijn politieke doelstellingen in Zuid Vietnam te verwezenlijken.<sup>24</sup>

Als sprake is van asymmetrie van belangen, is de opponent dus in het voordeel. Voor beleidsmakers leidt dit tot de volgende conclusies. Als voor de interveniënt geen of slechts beperkte belangen op het spel staan moet worden vermeden dat door de interventie voor de opponent vitale belangen op het spel komen te staan. Daarom zullen de politieke doelstellingen van de interventie beperkt moeten zijn, de diplomatieke kanalen moeten worden opgehouden en zal moeten worden afgezien van de demonisering van de opponent. De opponent moet een uitweg worden geboden en moet zelfs worden beloofd als hij instemt hem de eisen van de interveniënt. Deze 'carrot and stick'-benadering stond, zoals gezegd, reeds in het werk Schelling en George centraal.

Voor deze benadering wordt echter zelden gekozen, omdat de belangen van de opponent genegeerd worden. De interventies tegen Saddam Hoessein en Slobodan Milosevic brachten hun leiderschap en zeggenschap over delen van hun territorium in gevaar. Beide werden gedemoniseerd door politici en commentatoren, die vergelijkingen Hitler trokken. Bovendien werd Milosevic tijdens operatie *Allied Force* door het Joegoslavië-tribunaal wegens misdaden tegen de menselijkheid aangeklaagd. In beide gevallen was tijdens de interventie geen ruimte voor diplomatie en geen van beiden werd een eervolle aftocht geboden. Dat stond het bereiken van een duurzame oplossing van de kwesties Irak en Kosovo in de weg. Leaders die geen uitweg zien, zijn zeker niet bereid tot compromissen. Daarbij komt dat in het nauw gebrachte leiders veel opties hebben, ook al zijn zij op papier zwakker. Dit brengt mij de derde en laatste stelling.

### Stelling 3:

**Asymmetrie in belangen en militaire vermogens leidt tot asymmetrische reacties.**

Van de hand van twee Chinese kolonels, Qiao Liang en Wang Xiangsui, verscheen begin 1999 de studie *Unrestricted Warfare*.<sup>25</sup> Volgens hen is de Golfoorlog een keerpunt in de moderne krijgsgeschiedenis. Hun redenering is als volgt:

Ten eerste zijn de Verenigde Staten en hun bondgenoten na het einde van de Koude Oorlog onbetwist superieur, waardoor zij militaire macht naar goeddunken kunnen gebruiken. Ten tweede is door de zogenaamde *Revolution in Military Affairs* (RMA) militaire macht een bruikbaar instrument geworden. De door de Amerikanen geleide coalitie bleek in staat te zijn met zeer geringe verliezen aan eigen zijde Irak uit Koeweit te verdrijven. De sleutel was superieure technologie. De preci-

siebombardementen maakten op de Chinezen diepe indruk. De collateralen, of ongewenste, nevenschade was laag; de effectiviteit leek hoog. Met het luchtwapen werden de Irakese strijdkrachten zo murw gebombardeerd, dat de definitieve overwinning door landstrijdkrachten eenvoudig kon worden behaald. Hier was volgens de Chinese kolonels zonder twijfel sprake van een revolutie in de oorlogvoering.

Door de ontwikkeling van 'slimme' precisiewapens, geavanceerde gecomputeerde systemen voor commandovoering, communicatie en informatievergaring, en netwerken van sensoren, zal het vermogen van Westerse krijgsmachten ver van huis te opereren verder verbeteren. Hierdoor ontstaat het vermogen onder alle omstandigheden, op beslissende wijze en tegen aanvaardbare risico's en kosten militaire macht elders in de wereld in te zetten. Daarmee komt een trendbreuk in zicht. Tot het einde van de jaren tachtig werd verondersteld dat de kosten, risico's en problemen die met de inzet van militaire macht gepaard gaan, steeds hoger worden, terwijl de baten daarentegen verminderen.<sup>26</sup> De veronderstelling was dat door deze ontwikkeling militaire macht een onbruikbare optie in de internationale betrekkingen werd. Deze veronderstelling lijkt nu te worden ondergraven.

Operatie *Allied Force* -de oorlog om Kosovo- sterkte de Chinezen in hun overtuiging dat hier sprake was van een revolutie in de oorlogvoering. Dit leidde tot de conclusie dat klassiek verzet tegen het Westen zinloos is. In de Westerse terminologie is hun antwoord dat op asymmetrische wijze op Westerse interventies moet worden gereageerd.

Dit betekent dat de opponent moet trachten de interveniënt het behalen van zijn strategische doelstellingen te ontzeggen door zijn zwakke kanten te treffen. Op zich zelf is dat niet nieuw; het is de klassieke strategie van de guerrilla. Die zwakke kanten van het Westen zijn goed te definiëren: de wens de collateralen schade en het aantal slachtoffers aan eigen zijde te beperken; de noodzaak zich aan het oorlogsrecht en andere internationaal aanvaarde normen te houden; de wens de coalitie bijeen te houden; en de nadruk op technologische oplossingen.<sup>27</sup> Op deze kenmerken zal een opponent zijn strategie moeten afstemmen. Dit brengt mij op de strategieën van *counter coercion* die de opponent kan toepassen.

De eerste strategie is gericht op het verhogen van het lijden van de eigen bevolking. De gedachte is dat Westerse interveniënten een strikt onderscheid maken tussen combattanten en non-combattanten en dat men door het opvoeren van het lijden van de eigen bevolking zich in de positie van *underdog* kan manoeuvreren. Leaders blijken daarin uiterst bedreven: Saddam Hoessein en Milosevic wentelden, tot afschuw van het Westen, de gevolgen van de sancties af op de eigen bevolking. Zij plaatsen voorts militaire installaties in en nabij bevolkingscentra, zodat de bevolking het slachtoffer van bombardementen kon worden. Milosevic voerde na aanvang van de NAVO-bombardementen de terreur tegen de Albanezen op, terwijl de NAVO juist ingreep om een einde aan een humanitaire tragedie te maken. De Tsjetsjeense rebellen vermengden hun strijders met de bevolking. Russische bombardementen troffen tot afschuw van Westerse landen daarom meer onschuldige burgers dan opstandelingen.

De tweede strategie is gericht tegen de bevolking van de intervenient zelf. Bij deze strategie gaat het om terreur in de troepenleverende landen. Tijdens de Golfoorlog en de verschillende crises rond het voormalige Joegoslavië werd voortdurend rekening gehouden met terroristische aanslagen, bijvoorbeeld tegen politici, hoge militairen, maar ook tegen kerncentrales en raffinaderijen. De aanslag op het World Trade Center in New York, die in verband wordt gebracht met de Saoedier Osama Bin Laden, valt eveneens in deze categorie.

De derde strategie die de opponent kan kiezen, is gericht op het vergroten van het aantal slachtoffers onder de interventiemacht. Westerse, reguliere, technologisch geavanceerde krijgsmachten zijn uitgerust en getraind voor conventionele oorlogvoering. Dat verklaart mede het succes tijdens de Golfoorlog. Maar Westerse krijgsmachten zijn kwetsbaar voor irreguliere tegenstanders die niet-conventionele gevechtstactieken toepassen. De Amerikanen in Vietnam en Somalië, de Russen in Afghanistan en Tsjetsjenië waren niet opgewassen tegen guerrillastrijders, terreur en *hit-and-run* acties. Toen in 1983 de kazerne van de Amerikaanse mariniers in Beiroet werd bestookt, vielen er 241 doden. Daarop besloten de Verenigde Staten zich terug te trekken. Toen de NAVO in april 1993 begon met het afdwingen van een *no-fly zone* boven Bosnië, reageerden de Serviërs met het gijzelen de *peace-keepers* van UNPROFOR, die vervolgens als menselijk schild werden gebruikt. De Russische onderhandelaar Victor Tsjernomyrdin meende dat Milosevic vurig hoopte op een grondoffensief. Dat zou zijn partizanenstrijders in staat stellen een massaslachting onder de troepen van de NAVO aan te richten.<sup>28</sup>

De vierde strategie is die van gedeeltelijke passiviteit. Ook deze strategie werd door Milosevic toegepast. De berekeningen van de NAVO toonden aan dat wanneer Milosevic zijn luchtmacht en luchtverdediging zou inzetten, hij binnen enkele dagen verslagen zou zijn. Maar Milosevic verborg zijn gevechtsvliegtuigen en zette ze slechts af en toe in. Ook werd de luchtverdediging slechts nu en dan ingeschakeld. Daardoor bleef gedurende de gehele luchtcampagne een dreiging voor de NAVO bestaan, want de opponent bleef over de militaire mogelijkheden beschikken in actie te komen. Het gevolg was dat de NAVO geen volledig luchtoverwicht kreeg en van grote hoogte moest bombarderen. Dit vertraagde de luchtcampagne zichtbaar en vergrootte de kans op collaterale schade.

De laatste strategie die de opponent kan kiezen is gericht op horizontale escalatie. In reactie op een interventie kan de strijd op een ander front worden opgevoerd. Tijdens de Golfoorlog lanceerde Saddam Hoesein raketten op Tel Aviv en dreigde hij met een tweede front tegen Turkije. Tijdens de oorlog om Kosovo leek Milosevic onrust te willen stoken onder de Bosnische Serviërs. Het resultaat was dat de strategische reserve van SFOR in de hoogste staat van paraatheid werd gebracht. Ook *information warfare*, hackers die de computersystemen van de interveniënt trachten te ontregelen, kan als een vorm van horizontale escalatie worden gezien.

Door de toepassing van deze strategieën tracht de opponent de interveniënt een hoge

prijs, een te hoge prijs, voor het behalen van zijn politieke doelstellingen te laten betalen. Voorts kan hij het publieke draagvlak voor een Westerse interventie trachten te ondermijnen. Zeker als sprake is van een humanitaire interventie, zal het Westerse publiek niet aanvaarden dat er veel burgerslachtoffers tijdens de interventie vallen. Tot slot kan hij trachten door het toepassen van asymmetrische strategieën een veroordeling van de interventie door de rest van de wereld uit te lokken.

De strategie van de opponent is dus niet gericht op het behalen van een militaire overwinning, maar op het vermijden van een militaire nederlaag, door tijd te rekken en ondermijning van de bereidheid de interventie voort te zetten. Als de opponent een nederlaag vermijdt, heeft hij gewonnen en heeft de interveniënt verloren.

De beide Chinese kolonels hebben gelijk dat de onbetwiste militaire superioriteit van Westerse mogendheden geen andere keus biedt dan asymmetrische reacties. Dit vereist een omslag in het denken van Westerse leiders, die veelal uitgaan van de gedachte dat superieure economische en militaire macht de sleutel tot succes voor interventies is. Dat is dus niet zo. Superieure macht lokt slechts asymmetrische reacties uit, waarop Westerse interveniënten mogelijk geen antwoord hebben.

De belangrijkste beleidsconclusie is dat de interveniënt zich dient te verplaatsen in de denkwereld van de opponent om zich een beeld te vormen van de strategie die deze kan kiezen. Daarom moet de eigen strategie mede worden afgestemd. Als dat aan de vooravond van de Kosovo oorlog was gedaan, had de interventie niet plaatsgevonden of was deze anders verlopen.

### **Het object van de interveniënt**

Dit brengt ons terug bij de strategie van de interveniënt. Deze moet een antwoord geven op de te verwachten dynamiek van de interactie tussen interveniënt en opponent. Voordat de strategie definitief kan worden bepaald, moet eerst worden vastgesteld op wie of wat de druk zich moet richten.

Ten eerste kan de strategie gericht zijn tegen de bevolking. Economische strafmaatregelen treffen per definitie de bevolking. Maar ook kan militaire macht tegen de bevolking zijn gericht. Dit is, zoals gezegd, de kern van het denken van Schelling. Zijn 'risicostrategie' voorziet immers in het langzaam opvoeren van de druk door schade aan civiele doelwitten in het vooruitzicht te stellen. Een variant op dit thema is de strafmaatregel. Dit denken vindt zijn oorsprong in het denken van vroege theoretici over de inzet van het luchtwapen, zoals Douhet en Trenchard. Zij meenden dat grootschalige terreurbombardementen tegen de steden en de economische infrastructuur de opponent op de knieën zou kunnen krijgen.

Er zijn echter geen historische bewijzen dat terreurbombardementen alleen leiden tot capitulatie, de val van een regime, of stagnatie van de industriële productie als gevolg van een tekort aan arbeidskrachten.<sup>29</sup> Een verklaring is dat conventionele bombardementen onvoldoende schade kunnen aanrichten om de pijn tot onaanvaardbare proporties op te voeren. Tijdens de zwaarste terreurbombardementen uit de geschiedenis werden tijdens de Tweede Wereldoorlog bijvoorbeeld 900.000

Japanners op een bevolking van 70 miljoen gedood, maar dit leidde op zich zelf niet tot capitulatie.<sup>30</sup> Japan werd uiteindelijk tot capitulatie gedwongen door een geïntegreerde strategie van militaire en economische maatregelen, waarvan het terreurbombardement een onderdeel was. Bovendien blijken leiders en bevolking bij bedreigingen van buitenaf een zeer hoge prijs voor verzet te willen betalen.

Toch is de strategie van het bombardement tegen civiele doelen opmerkelijk persistent in het Westerse denken. Enerzijds worden dergelijke bombardementen als barbaars afgedaan; anderzijds bestaat er een onbedwingbare neiging ze uit te voeren. Zo ook in Kosovo, waar in de tweede helft van mei 1999 de druk werd opgevoerd door steeds zwaardere bombardementen op de petrochemische industrie, elektriciteitscentrales, industrieën, infrastructuur en zelfs radio- en televisiezenders.<sup>31</sup> Woordvoerder Jamie Shea stelde tijdens zijn dagelijks persconferenties in het hoofdkwartier van de NAVO in Brussel dat de bevolking last moest krijgen van „enkele ongemakken“.

Ten tweede kan de strategie van de interveniënt gericht zijn tegen politieke en militaire leiders. Deze strategie is aantrekkelijk, omdat het de burgerbevolking buiten de strijd houdt en zich slechts richt op de verantwoordelijken. De geringe effectiviteit en de ongewenste neveneffecten van economische sancties voor de burgerbevolking hebben geleid tot de behoefte aan 'slimme sancties'. Het gaat hier om maatregelen die de leiders zelf treffen, zoals het blokkeren van hun buitenlandse banktegoeden en het treffen van hun economische basis. Het is echter een illusie te veronderstellen dat kapitaalkrachtige leiders geen wegen kunnen bedenken om deze 'pluk ze'-sancties te omzeilen of de gevolgen ervan alsnog op de bevolking af te wentelen.

Het gedachtegoed over *militaire* operaties tegen leiders en hun machtsbasis is vooral ontwikkeld door de Amerikaan John Warden.<sup>32</sup> Hij stelt geen rechtstreekse aanvallen tegen leiders voor. Afgezien van het feit dat de Amerikaanse wet het doden van buitenlandse leiders verbiedt, is het de vraag of dit technisch mogelijk is. Inlichtingen over hun verblijfplaats zijn veelal niet voorhanden en zij beschikken over een veelheid aan schuilplaatsen. Warden wil de *machtsbasis* van leiders aangrijpen. Zijn strategie werd tijdens de operaties *Desert Storm* en *Allied Force* gevolgd. Daartoe werden onder meer communicatieknooppunten, radio- en televisiezenders, industrieën die met de clan van de leider in verband werden gebracht, loyale militaire en para-militaire eenheden en gebouwen van politieke partijen gebombardeerd. Maar succesvol was dit niet. De loyaliteit, en daarmee de machtsbasis van de leider, werd niet aangetast. Ook bleken bombardementen niet in grootschalige protesten en opstanden tegen leiders te resulteren, die daardoor ten val kwam. Hier bleek hetzelfde mechanisme van toepassing als rechtstreekse aanvallen tegen civiele doelwitten. De bevolking bleek niet of nauwelijks onderscheid te maken tussen aanvallen tegen civiele doelen en aan de leiders gerelateerde doelen. Het gevolg was dat de leiders een goede mogelijkheid werd geboden de steun van de bevolking te krijgen en hen tot verzet aan te sporen.

De nieuwe Joegoslavische president Kostunica stelde onlangs dat de westerse interventies in Joegoslavië het politieke leven van Milosevic sterk hebben verlengd.

Zonder interventies zou Milosevic volgens hem reeds in het begin van de jaren negentig het veld hebben moeten ruimen.<sup>33</sup>

Tot slot kan de strategie zijn gericht tegen de militaire capaciteiten van de tegenstander. Hier gaat het om het ontzeggen van het gebruik van zijn middelen (*denial*) of het fysiek bezetten van gebied (*control*). Het ontzeggen van het gebruik van militaire capaciteiten is mogelijk door militaire doelen intensief te bombarderen. Daardoor kan de opponent worden afgehouden van successen op het slagveld. Pape stelt echter terecht dat deze vorm van optreden (*attrition* of uitputting) enige kans op succes hebben als de tegenstander met reguliere eenheden een conventionele oorlog voert. De strategische luchtcampagne is dan gericht tegen zijn logistiek en al datgene wat de oorlogsinspanning voedt. De tactische luchtcampagne is gericht tegen de troepen te velde.

De kans op succes is echter kleiner als moet worden opgetreden tegen irreguliere eenheden die een niet-conventionele oorlog, zoals een guerrilla, voeren. Overigens zal dit het geval zijn in het merendeel van de interventies. De reden is dat doelwitten ontbreken. Kleine, beweeglijke strijdgroepen zijn moeilijk te lokaliseren. Zij steunen niet op omvangrijke logistiek, zij beschikken niet over zware wapens en verplaatsten zich bij voorkeur te voet of in civiele voertuigen. De Russen kozen in Grozny echter wel voor een initiële strategie van uitputting, hetgeen leidde tot het platbombardeerden van de gehele stad. Daarna konden landstrijdkrachten met relatief weinig moeite en geringe risico's de stad innemen. De NAVO paste tijdens operatie *Allied Force* een dergelijke aanpak niet toe en weigerde voorts landstrijdkrachten in te zetten om Kosovo onder controle te krijgen. Dit verklaart waarom het bondgenootschap de NAVO tijdens operatie *Allied Force* de belangrijkste doelstelling, het stoppen van de terreur tegen de Albanezen in Kosovo, pas na 78 dagen bombarderen kon bereiken. De acties in Kosovo werden immers uitgevoerd door strijdgroepen, zoals Arkans Tijgers, en de paramilitaire eenheden van het ministerie van binnenlandse zaken. Deze eenheden waren relatief onkwetsbaar voor NAVO-bommen.<sup>34</sup> Dit gegeven maakt het overigens eveneens twijfelachtig of luchtsteun de val van Srebrenica had kunnen voorkomen.

Hetzelfde geldt voor een strategie gericht op het fysiek bezetten van gebied. De kans op succes is het grootst indien Westerse strijdkrachten kunnen optreden tegen een opponent die eveneens over reguliere strijdkrachten beschikt, en biedt de minste kans op succes als bijvoorbeeld moet worden opgetreden tegen guerrillastrijders. De reden is, zoals gezegd, dat westerse krijgsmachten hierop onvoldoende zijn voorbereid en gericht.

De conclusie is dat een interventie de meeste kans op succes heeft als de strategie zich uiteindelijk richt op de militaire capaciteiten van de tegenstander. Hierbij kan worden getracht een conventioneel optredende opponent door middel van het luchtwapen het gebruik van zijn middelen te ontzeggen. Vervolgens dient de intervenient de bereidheid te hebben tot optreden met landstrijdkrachten om een gebied fysiek te bezetten.

Een interventie met landstrijdkrachten is de enige mogelijkheid een niet-conventioneel optredende opponent tot capitulatie te dwingen, zodat de opponent zijn wil kan opleggen. Dit soort optreden is echter uiterst risicovol, maar biedt de enige mogelijkheid met succes op te treden tegen een opponent die een asymmetrische strategie toepast. Maar succesvol optreden vereist aanpassingen van westerse krijgsmachten.

De grote risico's die een strategie van 'control' meebrengt, maakt Westerse leiders in de praktijk uiterst terughoudend militaire macht op deze wijze toe te passen. Als geen vitale belangen op het spel staan wordt in de praktijk gekozen voor de minder effectieve aanpak van 'denial', die tegen aanvaarbare risico's met het luchtwapen kan worden uitgevoerd.

### **De strategie van de intervenient**

Deze conclusies brengen mij op mijn laatste vraag: welke strategie kan de intervenient kiezen? Deze dient, zoals gezegd, te zijn gebaseerd op de dynamiek van de interactie tussen intervenient en opponent. Deze dynamiek laat zich als volgt samenvatten. De belangen die zowel voor de intervenient als de opponent op het spel staan, zijn bepalend voor de inspanningen die zij wensen te leveren. Als hun vitale belangen niet in het geding zijn, zullen Westerse landen niet bereid zijn een hoge prijs voor de interventie te betalen. Indien voor de opponent vitale belangen op het spel staan, zal deze in zijn verzet tot het uiterste willen gaan. In de praktijk zal er voor de opponent meer op het spel staan dan voor de intervenient. Deze asymmetrie verklaart waarom in veel gevallen er slechts beperkte mogelijkheden zijn een opponent te dwingen tot het maken van de strategische keuzen die de intervenient voor ogen heeft. Dit is vooral een probleem als Westerse mogelijkheden slechts omwille van normatieve beginselen interveniëren.

Voorts is van belang dat succesvolle interventies militaire acties kunnen vereisen die de opponent het gebruik van zijn militaire capaciteiten ontzeggen en dat de bereidheid moet bestaan uiteindelijk zijn territorium onder controle te krijgen. Omdat Westerse landen daartoe veelal niet bereid zijn is grote terughoudendheid geboden bij het formuleren van politieke doelstellingen. Dit leidt tot de conclusie dat de dynamiek van de interactie tussen intervenient en opponent slechts kan worden begrepen, indien de wederzijdse belangen juist worden ingeschat, en de intervenient bereid is zijn strategie hierop af te stemmen. Die strategie moet uiterst simpel zijn. Een oude wijsheid luidt dat als de strateeg meer dan een minuut nodig heeft om deze uit te leggen, de strategie gedoemd is te mislukken.

Op basis van deze dynamiek heeft de intervenient de keuzen uit twee strategieën. De eerste wordt toegepast als voor hem vitale belangen op het spel staan en de diplomatie geen soelaas meer biedt. Westerse landen zijn dan bereid grote risico's te nemen. Als de diplomatie en mogelijke economische strafmaatregelen falen, zal snel, massaal en overrompend geweld worden toegepast waarbij geen enkele militaire optie wordt uitgesloten. De militaire interventie is gericht op capitulatie van de

tegenstander waarna de overwinnaar hem zijn wil kan opleggen en de oorlog kan beëindigen op zijn voorwaarden. Deze strategie van het brute geweld zal echter zelden worden gekozen.

De tweede strategie wordt toegepast als voor de interveniënt geen of slechts beperkte belangen op het spel staan. Dat is het geval als de interventie bijvoorbeeld omwille van normatieve beginselen plaatsvindt. Er dienen nu slechts beperkte politieke doelstellingen te worden geformuleerd, waarbij moet worden voorkomen dat de vitale belangen van de interveniënt in het geding komen. Het gebruik van militaire en economische macht is hier voortdurend onderdeel van een bredere politieke strategie. De diplomatieke kanalen dienen voortdurend open staan en te allen tijde moet er de bereidheid zijn met de tegenstander te onderhandelen en hem zo nodig met beloningen over de streep te trekken. In deze strategie kan worden getracht de opponent eerst door middel van strafmaatregelen met het luchtwapen tot gedragsverandering te dwingen. De geloofwaardigheid hiervan is echter afhankelijk van de bereidheid te escaleren en uiteindelijk snel, beslissend en grootschalig op te treden. Als die bereidheid niet bestaat, kan dat leiden tot het politieke besluit voort te modderen of af te zien van verdere acties door eenvoudigweg te stellen dat de doelstellingen zijn bereikt. Eind 1998 staakte men de Amerikaans-Britse bombardementen op Irak omdat Saddams capaciteit om massavernietigingswapens te fabriceren verder zou zijn aangetast. Dat was totaal oncontroleerbaar, maar bleek wel een prima exit-strategie. De effectiviteit van het ingrijpen werd hier ondergeschikt gemaakt aan de politieke noodzaak 'iets te doen'. Dat maakte van operatie *Desert Fox* een symbolistische actie.

De interveniënt kan nu twee kardinale fouten maken. De eerste is dat hij de doelstellingen van de eerste strategie wil bereiken door toepassing van de tweede strategie. Dat gebeurde tijdens operatie *Allied Force*. De kans op succes wordt nog kleiner als gekozen wordt voor het langzaam opvoeren van de druk. Daardoor blijft het initiatief bij de opponent, die daardoor in staat is asymmetrische reacties voor te bereiden. Maar het risico dat deze fout keer op keer zal worden gemaakt is helaas groot, omdat politieke besluitvormers per definitie naar goedkope en eenvoudige oplossingen zoeken.

De tweede is dat om politieke redenen niet voor een van beide strategieën, maar voor louter symbolische maatregelen wordt gekozen. Deze kunnen om binnenlandse redenen noodzakelijk worden geacht, bijvoorbeeld om de zorg een conflictsituatie zichtbaar tot uitdrukking te brengen en de binnenlandse politiek en de politieke opinie tegemoet te komen. De binnenlands politieke prijs voor niets doen is dan hoger dan voor iets doen. Daarmee wordt voorbijgegaan aan het feit dat louter symbolische maatregelen in de ogen van de opponent niet geloofwaardig zijn. Daardoor kan deze denken een vrijbrief te hebben zijn activiteiten voorts te zetten. Dit kan vervolgens leiden tot verlies aan geloofwaardigheid van de interveniënt, die zijn activiteiten moet staken of juist moet escaleren om alsnog de opponent tot het juiste gedrag te dwingen. De conclusie is dat een symbolische maatregel wellicht politieke bevredi-

ging op korte termijn kan opleveren, maar op de iets langere termijn rampzalig kan uitpakken.

Om deze reden wil ik aan het slot van deze rede dan ook pleiten voor een onafhankelijk expertisecentrum, dat gevraagd en ongevraagd politieke besluitvormers adviseert over de wijze waarop economische en militaire macht in een gegeven situatie het effectiefst kan worden gehanteerd.

### **Dankbetuigingen**

De traditionele dankbetuigingen wil ik beperkt houden omdat ik tijdens mijn vorige oratie degenen die mij inspireerden uitvoerig heb bedankt. Ik wil echter drie uitzonderingen maken. Allereerst dank ik de Stichting Strategische Studies voor deze benoeming. Ik zal zeker verder gaan op de weg die mijn voorganger Gé Berkhof zo succesvol is ingeslagen. Voorts dank ik het departement politieke wetenschap voor de collegialiteit tot nu toe. Ik verheug mij op de verdere samenwerking en zal mij inzetten voor het vergroten van de wetenschappelijke kennis over de effectiviteit van machtsinstrumenten en de rol die internationale instituties, zoals de NAVO en de EU daarbij kunnen spelen. Tot slot doet het mij groot genoegen dat een groot aantal van mijn studenten aanwezig is. Voor jullie doe ik het per slot van rekening.

Ik heb gezegd.

## Noten

- 1 Daags na het uitspreken van deze rede stelde oud VN-ambassadeur Peter van Walsum: „Nederland voelt zich alleen maar thuis in de preventieve en de wederopbouw sfeer. Alles wat daar tussen in ligt, doen we liever niet“. Geciteerd in Robert van de Roer: „Nederland is soms net een patiënt“, *NRC-Handelsblad*, 10 februari 2000.
- 2 De belangrijkste voorbeelden zijn: de Golfoorlog 1991 om Irak uit Koeweit te verdrijven; de *no-fly zones* in het noorden en zuiden van Irak ter bescherming respectievelijk de Koerden en de Sjiieten na afloop van de Golfoorlog en de Amerikaans-Britse operatie *Desert Fox* in 1998 om Saddam Hoessein te dwingen de VN-inspecteurs niet langer te hinderen bij het controleren van de aanwezigheid van (productiefaciliteiten van) massavernietigingswapens en raketten; de achtereenvolgende interventies in het voormalige Joegoslavië vanaf 1992, met als hoogtepunt operatie *Allied Force*, de oorlog om Kosovo in 1999; de humanitaire interventie in Somalië tussen 1992 en 1994; het herstel van de democratie in Haiti in 1994; de Amerikaanse interventies in Soedan en Afghanistan in 1998, gericht tegen het terreurnetwerk van Osama Bin Laden.
- 3 Tijdelijke Commissie Besluitvorming Uitzendingen (Commissie Bakker), Deel 1, *Vertrekpunt Den Haag*, Kamerstuk 26 454, september 1999, para. 6.2.4.
- 4 R. Betts, 'Is Strategy an Illusion?', *International Security*, herfst 2000, vol.25, no.2, pp. 5-50.
- 5 C.S.Gray, *Modern Strategy*, (Oxford, Oxford University Press, 1999), pp. 49-54.
- 6 L. Freedman (red.), *Strategic Coercion: Concepts and Cases* (Oxford, Oxford University Press, 1996), p 15.
- 7 T. Schelling, *Arms and Influence*, (New Haven, Yale University Press, 1966); A.L. George en W.E. Simons (red.), *The Limits of Coercive Diplomacy*, (Boulder, Westview Press, 1994); R. A. Pape, *Bombing to Win: Air Power and Coercion in War*, (Ithaca en Londen, Cornell University Press, 1996); L. Freedman (red.), *Strategic Coercion: Concepts and Cases*, (Oxford, Oxford University Press); C. S. Gray, *Modern Strategy*, (Oxford, Oxford University Press, 1999); R. N. Haas, *Intervention: The Use of Military Force in the Post-Cold War World*, (Washington DC, The Brookings Institution, 1994); A. O'Hanlon, *Saving Lives with Force: Military Criteria for Humanitarian Intervention*, (Washington DC, The Brookings Institution, 1997); B.R. Pirnie en W.E. Simons, *Soldiers for Peace: Critical operational Issues*, (Santa Monica, RAND, 1996).
- 8 Schelling, *Arms and Influence*, pp. 2- 3.
- 9 Schelling, *Arms and Influence*, p. 69-91 en *The Strategy of Conflict*, pp. 195-199.
- 10 George en Simon, *Limits of Coercive Diplomacy*, p.7.
- 11 Pape, *Bombing to Win*, pp. 314 - 331; Haas, *Intervention*, 67 - 100; Freedman, *Strategic Coercion*, p. 72.
- 12 George en Simon, *Coercive Diplomacy*, pp. 279 - 287.

- 13 Voor een beschrijving van PDD 25 zie onder meer A. Roberts, 'The Crisis in UN Peacekeeping', in C.A. Crocker, F. O. Hampson en P. Aall, *Managing Global Chaos: Sources of and Responses to International Conflict*, (Washington DC, University of Peace Press, 1996), p. 310. Het Toetsingskader: TK, 1994-1995, 23 591, nr.5.
- 14 Commissie Bakker, para. 6.3.1.
- 15 Commissie Bakker, para. 6.3.1
- 16 Verenigde Naties, *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*, augustus 2000.
- 17 Zie hiervoor bijvoorbeeld de formule die Pape hanteert in *Bombing to Win*, p. 16:  
 $R + Bp(B) - Cp(C)$   
 Where:  
 R = value of resistance  
 B = potential benefits  
 P(B) = probability of attaining benefits by continued resistance  
 C = potential costs of resistance  
 P (C) = probability of suffering costs
- 18 G.C. Hufbauer, J.J. Schott en K.A. Elliot, *Economic Sanctions Reconsidered*, (Washington D.C., Institute for International Economics, 1990).
- 19 R.A. Pape, 'Why Economic Sanctions Do Not Work', *International Security*, herfst 1997, vol.22, no.2, pp. 90-136. Zie ook de repliek van K.A. Elliott, 'The Sanctions Glass: Half Full or Completely Empty', *International Security*, zomer 1998, vol.23, no.1, pp. 50-65 en het weerwoord van R.A. Pape, 'Why Economic Sanctions Still Do Not Work', *International Security*, zomer 1998, vol.23, no.1, pp. 66 - 77.
- 20 Pape, *Bombing to Win*, pp. 314-316.
- 21 B.R. Posen, 'The War for Kosovo: Serbia's Political-Military Strategy', *International Security*, voorjaar 2000, vol. 24, no 4, p.79
- 22 Zie hiervoor bijvoorbeeld R. Jervis, *Perception and Misperception in International Politics*, (Princeton, N.J. Princeton University Press, 1976).
- 23 George en Simons, *Coercive Diplomacy*, p. 282.
- 24 George en Simons, *Coercive Diplomacy*, p. 289.
- 25 Q. Liang en W. Xiangsui, *Unrestricted Warfare*, (Beijing, PLA Literature and Arts Publishing House, februari 1999).
- 26 Zie voor hiervoor onder meer K. Knorr, *The Power of Nations*, (New York, Basic Books, 1975); J. Mueller, *Retreat from Doomsday: The Obsolescence of Major War* (New York, Basic Books, 1989); R. Ullman, *Securing Europe* (Princeton, Princeton University Press, 1991); R. Rosecrance, *The Rise of the Trading State: Commerce and Conquest in the Modern World* (New York, Basic Books, 1986); F. Fukuyama, *The End of History and the Last Man* (New York, Avon, 1992).

- 27 Tijdens operatie *Allied force* stelde opperbevelhebber Wesley Clark: „No body bags, no collateral damage and stay one“. Operatie *Allied Force* was de eerste oorlog die uitsluitend met het luchtwapen werd gevochten en daarmee een hoog technologisch karakter had. Zie ook: D. Byman en M. Waxman, 'Defeating US Coercion' in *Survival*, zomer 1999, pp. 107 - 120. Hun *counter coercion strategies* komen deels overeen met de door mij beschreven strategieën.
- 28 Gesprek met Tsjernomyrdin en marge van de vijfde zitting van de Independent Commission on Kosovo, Johannesburg, Zuid-Afrika, 25 augustus 2000.
- 29 Pape, *Bombing to Win*, p. 23.
- 30 J.D. Singer en M. Small, *The Wages of War, 1816-1965: A Statistical Handbook* (New York, John Wiley), 1972, pp. 351 - 357.
- 31 Posen, 'The War for Kosovo', p. 72.
- 32 J.A. Warden III, 'Employing Air Power in the Twenty-First Century', in R.H. Shultz Jr. en R.L. Pfalzgraff Jr., *The Future of Air Power in the Aftermath of the Gulf War* (Air University Press, 1992) en *The Air Campaign* (New York, to Exel, 1998).
- 33 S. Erlanger, 'A Key Issue Hangs Over Serbian Election: Legacy of U.S. Actions', *International Herald Tribune*, 23-24 december 2000.
- 34 Dit bleek uit het feit dat Milosevic tot na de totstandkoming van het militair-technisch akkoord in staat was naar believen de terreur tegen de Albanen in Kosovo te escaleren. Bovendien waren vele waarnemers verrast door het geringe aantal vernietigde tanks en andere pantservoertuigen dat in Kosovo werd aangetroffen.

