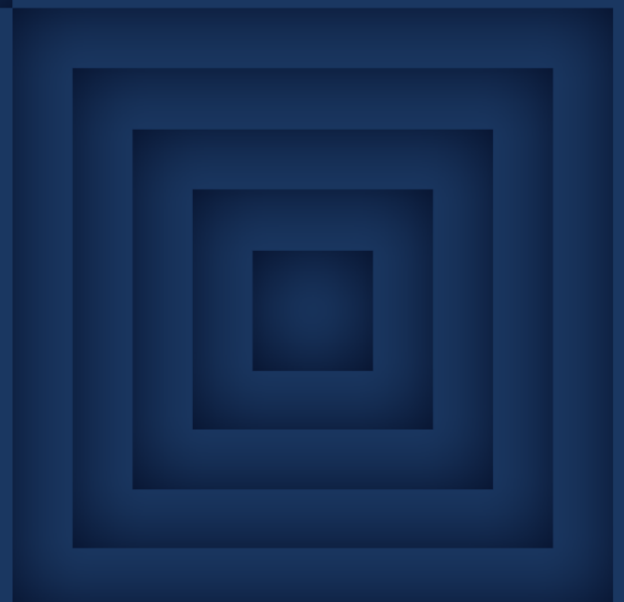
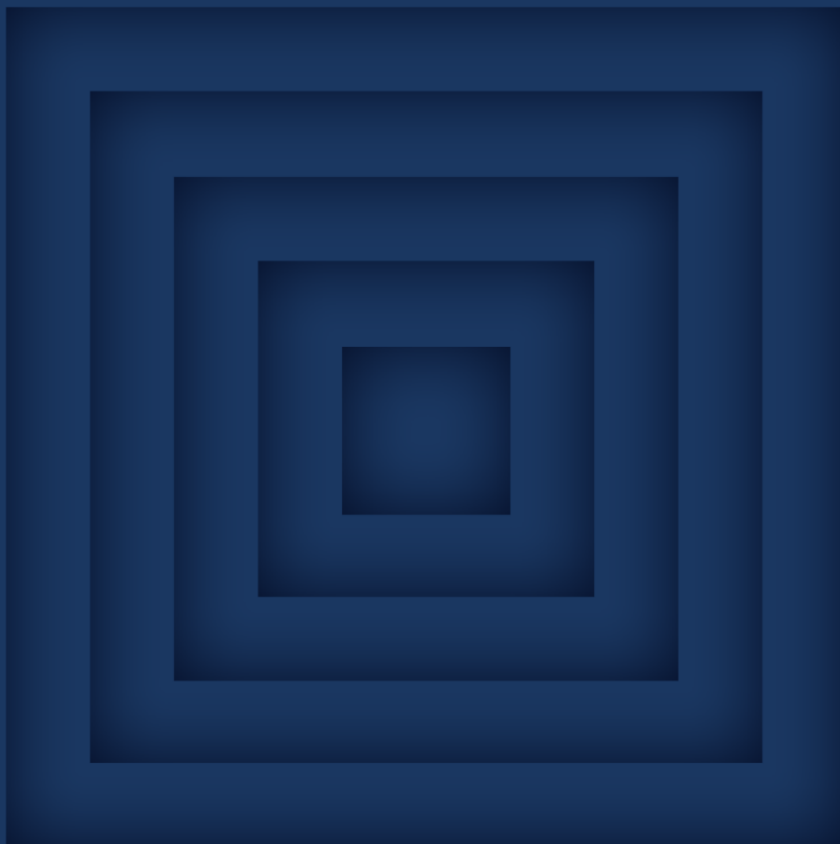




De Tweede Hoofdtak tot 2035

Discussiestuk

Auteurs: Rob de Wijk & Frank Bekkers
Januari 2022



De Tweede Hoofdtak tot 2035

Discussiestuk

Auteurs:

Rob de Wijk & Frank Bekkers

Januari 2022

© *The Hague* Centre for Strategic Studies. All rights reserved.

No part of this report may be reproduced and/or published in any form by print, photo print, microfilm or any other means without prior written permission from HCSS. All images are subject to the licenses of their respective owners.

The Hague Centre for Strategic Studies

info@hcss.nl

hcss.nl

Lange Voorhout 1

2514 EA The Hague

The Netherlands

Inhoudsopgave

1. Doelstelling en kader	4
2. De Tweede Hoofdtak nader bekeken.....	6
2.1. Wat is de tweede hoofdtak?	6
2.2. Korte terugblik	8
3. Het nieuwe veiligheidsparadigma en de tweede hoofdtak	13
3.1. Permanente competitie tussen grootmachten.....	13
3.2. De gecombineerde inzet van machtsinstrumenten	14
3.3. De trans-Atlantische relatie	16
4. Europa en haar periferie	18
4.1. Europa en haar grenzen.....	18
4.2. Europa en de MENA-regio.....	20
4.3. Europa en sub-Sahara Afrika.....	21
4.4. Europa en de maritieme dimensie	23
5. De toekomst van de tweede hoofdtak.....	25
5.1. De politieke dimensie.....	25
5.2. Hoe?	26
5.3. Waar?	28
5.4. Met wie?	28
6. Conclusie	30

1. Doelstelling en kader

In het kader van de krijgsmachtontwikkeling¹ heeft Defensie behoefte aan inzicht in hoe de invulling van de tweede hoofdtak er de komende 15 jaar uit zal zien. Deze notitie beoogt een aanzet tot een discussie over dit onderwerp te geven. Daarbij wordt gekeken naar wat deze hoofdtak feitelijk is, de gewijzigde context waarin deze moet worden uitgevoerd en de toekomstige zwaartepunten voor de inzet.

De vredesmissies en crisisbeheersingsoperaties die onder de tweede hoofdtak vallen vormen een belangrijk instrument van het Nederlandse buitenland-beleid. Buitenlandse Zaken hecht er daarom aan dat Defensie voldoende capaciteit beschikbaar houdt voor dergelijke inzet. Actieve bijdragen aan multi-laterale missies ter bevordering van de internationale rechtsorde geeft Nederland een stem en invloed in de internationale politieke arena. Maar ook vanuit het perspectief van Defensie is het bevorderen van de internationale rechtsorde en bijdragen aan conflict-preventie buiten Europa belangrijk. Dit kan immers worden gezien als een vorm van vooruitgeschoven verdediging.

Nederland heeft de afgelopen decennia fors geïnvesteerd in vredesmissies en crisisbeheersingsoperaties vallend onder de tweede hoofdtak. De inzet richt zich momenteel primair op de instabiele regio's rond Europa. De Defensievisie 2035 bevestigt het blijvend belang van de drie hoofdtaken van de krijgsmacht. Maar waar de Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie van 2018 nog stelt dat de drie hoofdtaken van even groot belang zijn, is er in de huidige geopolitieke realiteit feitelijk sprake van een hiërarchie. De eerste en derde hoofdtak, die direct raken aan soevereiniteit en het ongestoord kunnen functioneren van het Koninkrijk en zijn bondgenoten, zijn fundamenteel dan de tweede hoofdtak. Dit is zeker het geval als delen van de krijgsmacht worden ingezet in conflicten die de vitale belangen van Nederland niet direct raken. Daarom behoeft het geen verbazing dat de Defensievisie 2035 constateert dat de eerste hoofdtak en in het verlengde daarvan de derde hoofdtak aan belang winnen. Tegelijk wordt gesteld “[d]ie aandacht voor de eerste en derde hoofdtak laat het belang van de tweede hoofdtak onverlet. Het brengen van veiligheid en het beschermen van de internationale rechtsorde is fundamenteel voor ons

allemaal. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van preventie of door vooruitgeschoven verdediging en kan zowel in NAVO-, EU- en VN-kader, als in ad-hoc-coalities gebeuren.” In deze notie wordt betoogd dat het belang van de tweede hoofdtak zelfs zeer groot is als de belangen van Nederland worden bedreigd.

Maar wat betekent het vinden een nieuwe balans tussen (de relatieve belangen van) de hoofdtaken in de praktijk? Hoewel Defensie op papier veel ervaring heeft met ‘meer doen met minder’, gaat in de praktijk meer doen op het ene terrein altijd ten koste van het vermogen tot handelen op een ander terrein. De Kamerbrief Samenhang Nederlandse inspanningen snelle reactiemachten en missies en operaties tot en met 2021 van Juni 2019 meldt terecht dat substantiële additionele bijdragen in het kader van de tweede hoofdtak vrijwel niet zonder directe impact voor verplichtingen in het kader van de eerste en derde hoofdtak en/of het herstel van de gereedheid van de krijgsmacht kunnen worden gerealiseerd. Het omgekeerde geldt uiteraard ook. Meer inspanning in de eerste en derde hoofdtak beperkt de mogelijkheden op het gebied van de tweede hoofdtak. Het ligt dus voor de hand dat er beter wordt nagedacht over prioriteiten in de inzet van schaarse defensie-capaciteiten in de tweede hoofdtak,² zeker gezien het ervaringsfeit dat de mogelijkheden voor succesvolle inzet beperkt zijn.

Een strategische rationale voor de inzet in het kader van de tweede hoofdtak ontbreekt bij veel missies. De inzet wordt veelal gedreven door politiek opportunisme. De onderbouwing van nut en noodzaak van vredesmissies is meestal niet veel meer dan een verwijzing naar de grondwettelijke taak tot het bevorderen van de internationale rechtsorde en/of de betrouwbaarheid van Nederland als internationale partner. Dergelijke algemene onderbouwingen zijn niet

¹ De uitwerking van de Defensievisie 2035 gebeurt in een proces dat ‘krijgsmachtontwikkeling’ wordt genoemd. Hierin wordt geconcretiseerd wat Defensie gaat doen (taken), hoe dat gedaan wordt (organisatie en concepten), met wie (samenwerkingspartners) en met welke capaciteiten (middelen in brede zin).

² Naast dat er ook over versterking van die capaciteiten dient te worden gesproken.

behulpzaam bij het stellen van prioriteiten, het maken van keuzes of het bepalen van de inrichting van de krijgsmacht.

2. De Tweede Hoofdtak nader bekeken

2.1. Wat is de tweede hoofdtak?

We zijn nagegaan hoe de drie hoofdtaken van de krijgsmacht, en in het bijzonder de tweede hoofdtak, in de diverse officiële documenten worden omschreven. Verrassend genoeg zit er duidelijk licht tussen de verschillende definities.

2.1.1. Uitgangspunt: de grondwet

De taken van de krijgsmacht zijn een afgeleide van de opgaven die in de grondwet zijn geformuleerd. Artikel 97 van de grondwet stelt: "Ten behoeve van de verdediging en ter bescherming van de belangen van het Koninkrijk, alsmede ten behoeve van de handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde, is er een krijgsmacht". Met 'verdediging' wordt in de grondwet bedoeld op het waarborgen van de territoriale integriteit van het Koninkrijk, zelfstandig

of in NAVO- of EU-verband. Met 'belangen' wordt bedoeld op dreigingen die een directe impact op de veiligheid van Nederland hebben zonder dat de fysieke veiligheid gevaar loopt. 'Internationale rechtsorde' wordt gezien als een voorwaarde voor vreedzame en stabiele verhoudingen; een goed functionerende internationale rechtsorde reduceert het risico dat de fysieke veiligheid en de belangen van Nederland in het geding zijn (zie tekstbox hieronder).

Verdediging van het Koninkrijk, bescherming van belangen en bevordering van de rechtsorde

Tijdens de discussie over de grondwet in de jaren negentig is nadrukkelijk het onderscheid tussen de bescherming van 'belangen' en de 'verdediging' van het grondgebied besproken. Het begrip 'belangen' is bewust separaat in de grondwet opgenomen. Belangen zouden geschonden kunnen worden door alle dreigingen tegen het Koninkrijk anders dan fysieke dreigingen die 'verdediging' vereisen. De bescherming van 'belangen' en de 'verdediging' van het grondgebied vereisen ieder capaciteiten; capaciteiten die mogelijk in kwaliteit en kwantiteit deels overlappen maar ook kunnen verschillen.

'Handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde' is géén belang, maar een voorwaarde voor vreedzame en stabiele internationale verhoudingen. Vredeoperaties konden in dit licht worden beschouwd en gerechtvaardigd. Ook voor deze taak kunnen capaciteiten worden bepaald, maar omdat de internationale rechtsorde op veel grotere schaal geschonden wordt dan de nationale soevereiniteit en belangen heeft Defensie voor deze taak besloten over te gaan van een dreigingsgeoriënteerde naar een capaciteitsgeoriënteerde benadering, gebaseerd op een politiek ambitieniveau.

'Belangen' zijn later uitgewerkt als 'nationale veiligheidsbelangen' in de Strategie Nationale Veiligheid (SNV). Deze werden omschreven als territoriale veiligheid, fysieke veiligheid, economische veiligheid, ecologische veiligheid en sociale en politieke stabiliteit, waarbij de laatste categorie het gevolg kan zijn van de aantasting van de eerste vier categorieën. Later is hier 'internationale rechtsorde' aan toegevoegd, terwijl dit door de oorspronkelijke opstellers van de grondwet en de SNV werd gezien als een *instrument* om de belangen van de staat te dienen. Door het toevoegen van dit element als *belang* werd de SNV gepolitiseerd en werd een grondwettelijke opdracht nu als nationaal belang gezien waardoor de discussie conceptueel vertroebelde en de systematiek van de SNV (van scenarioanalyse naar opvolging) niet meer deugdelijk kon worden uitgevoerd.

Door de nadruk op conflictpreventie, vredesmissies en stabilisatieoperaties is de afgelopen decennia het onderscheid tussen deze categorieën vertroebeld. De nadruk kwam te liggen op de internationale rechtsorde die conflictpreventie, vredesmissies en stabilisatieoperaties eiste. De overige grondwettelijke

opdrachten waren in de praktijk niet meer aan de orde. Hierbij is van belang dat het leveren van een bijdrage aan conflictpreventie, vredesmissies en stabilisatieoperaties een keuze is. Die keuzevrijheid bestaat bij het beschermen van belang niet, of in mindere mate.

2.1.2. Twijfelachtige andere omschrijvingen

Volgens de website van de Rijksoverheid heeft “het Nederlandse leger drie hoofdtaken: (1) het eigen grondgebied (inclusief het Caribische deel van het Koninkrijk der Nederlanden) en dat van bondgenoten verdedigen; (2) de internationale rechtsorde en stabiliteit beschermen en bevorderen; (3) de overheid (bijvoorbeeld provincies en gemeenten) ondersteunen bij rechtshandhaving, rampenbestrijding en humanitaire hulp, nationaal en internationaal”.³ Deze definitie is niet goed bruikbaar. Afgezien van het feit dat met het ‘leger’ de ‘krijgsmacht’ wordt bedoeld,⁴ ontbreekt in deze omschrijving van de drie hoofdtaken de grondwettelijke ‘bescherming van belangen’. Dit ontbreekt eveneens in de taakomschrijving die op de website van Defensie zelf te vinden is.

Ook in de Defensievisie 2035 wordt de bescherming van belangen niet meegenomen. De eerste hoofdtak is bondgenootschappelijke verdediging, de tweede betreft de bescherming van de internationale rechtsorde, de derde gaat over de steunverlening aan civiele autoriteiten en de “beheersing van crises, zowel nationaal als internationaal”. In deze taakomschrijving wordt de derde hoofdtak dus uitgebreid met crisisbeheersing, die dertig jaar lang onderdeel van de tweede hoofdtak was. Welke relatie het beheersen van internationale crises heeft met de derde hoofdtak is onduidelijk. Omdat crises de internationale rechtsorde kunnen aantasten viel crisisbeheersing sinds het einde van de Koude Oorlog onder de tweede hoofdtak. Door dit niet te doen, wijkt de Defensievisie 2035 tevens af van de Defensienota 2018 die de tweede hoofdtak definieert als “Bescherming en bevordering van de internationale rechtsorde en stabiliteit” en de derde hoofdtak als “Ondersteuning van civiele autoriteiten bij rechtshandhaving, rampenbestrijding en humanitaire hulp, zowel nationaal als internationaal”.

Voor alle bovenstaande taakomschrijvingen geldt dat het onduidelijk is waar het beschermen van de belangen van het Koninkrijk onder valt. Dit is met het oog op de toekomstige missies en de gewenste samenstelling van de krijgsmacht geen triviale kwestie. Een discussie over de invulling over de tweede hoofdtak van de krijgsmacht kan echter niet zonder eerst een antwoord te geven op de vraag of de bescherming van belangen onder de eerste, tweede of derde hoofdtak valt. De regimes waaronder deze drie hoofdtaken invulling krijgen zijn immers heel anders. Deze vraag is des te pregnanter omdat bescherming van belangen belangrijker wordt als gevolg van de veranderende geopolitieke situatie. Dit heeft uiteraard ook gevolgen voor de invulling van de tweede hoofdtak.

Tijdens de unipolaire wereldorde van de jaren negentig en de jaren nul van deze eeuw was de bedreiging van onze belangen niet aan de orde. Militairen werden vooral ingezet om humanitaire redenen. Belangen kunnen als gevolg van de geopolitieke veranderingen nu wel worden bedreigd. Zo kan de sociale en politieke stabiliteit worden aangetast door illegale migratie en vluchtelingenstromen. De fysieke veiligheid kan worden bedreigd door terroristische aanslagen. De economische veiligheid van Nederland kan worden bedreigd als handelsroutes worden geblokkeerd. Verder wordt verwacht dat in de nieuwe geopolitieke situatie inbreuken op de internationale rechtsorde vaker tot aantasting van de belangen van de staat leiden. Rusland en China zullen hun belangen willen beschermen en zijn bereid daarvoor militaire macht in te zetten. De annexatie van de Krim en de confrontatie in 2021 tussen China en India met als inzet een grenscorrectie zijn hiervan voorbeelden.

³ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/krijgsmacht/taken-van-de-krijgsmacht>

⁴ In het militaire jargon is ‘leger’ van oudsher de ‘landmacht’, een onderdeel van de totale Nederlandse krijgsmacht.

2.1.3. Terug naar de grondwettelijke opgaven

Dit discussiestuk gaat uit van de grondwettelijke opgaven zoals die oorspronkelijk bedoeld zijn (en in de Defensienota 2018 nog zo benoemd) omdat anders geen inzicht in de tweede hoofdtaak kan worden gegeven. We zien bescherming van belangen dus als onderdeel van de tweede hoofdtaak, die zich daarmee feitelijk richt op alle operaties buiten het NAVO-verdragsgebied.

Concreet adviseren we nadrukkelijk om in de komende Defensienota de taken van de krijgsmacht nauwkeuriger te definiëren door de eerste hoofdtaak te beperken tot collectieve defensie van het NAVO-verdragsgebied en de verdediging van het Koninkrijk; de derde hoofdtaak te beperken tot steun aan nationale autoriteiten; en de tweede hoofdtaak te

relateren aan de grondwettelijke opdracht de belangen van het Koninkrijk te beschermen en de internationale rechtsorde te bevorderen. Dit is van belang om per taak de benodigde capaciteiten te kunnen vaststellen en te kunnen bepalen of capaciteiten voor meerdere taken kunnen worden ingezet. De benodigde capaciteiten verschillen per taak. Als voorbeeld dient de Koninklijke landmacht. Zware, gemechaniseerde eenheden en EMP-bestendige *command & control* zijn noodzakelijk voor collectieve verdediging; relatief lichte, beweeglijke eenheden met voldoende vuurkracht voor de bescherming van belangen en vredesoperaties; en mankracht voor de ondersteuning van de civiele autoriteiten.

2.2. Korte terugblik

Om de toekomstige uitvoering van de tweede hoofdtaak te kunnen duiden is het noodzakelijk aan te geven hoe de invulling ervan geëvolueerd is. Die evolutie is gerelateerd aan de veranderende veiligheidspolitieke context. Daarbij is het cruciaal te aanvaarden dat een paradigmaverandering in de internationale betrekkingen ingrijpende gevolgen voor de krijgsmacht en de uitvoering van de drie hoofdtaken kan hebben.

2.2.1. De Koude Oorlog

Tijdens de Koude Oorlog beperkte de tweede hoofdtaak zich tot relatief risicoloze vredesbewarende operaties. Sommige van die VN-operaties bestaan nog steeds. Zo ging in 1964 UNFICYP van start om een buffer te vormen tussen het door Turkije bezette deel van Cyprus en de rest van het eiland. UNDOF stamt uit 1974 en moet toezien op de scheiding van Syrische en Israëlische troepen op de Golan hoogvlakte. UNIFIL in het zuiden van Libanon stamt uit 1978 en is bedoeld als waarborg tegen een nieuwe bezetting van Israël. Met een omvang van ruim 10.000 militairen is dit nog steeds een van de grootste operaties.

Tijdens de Koude Oorlog domineerden vredesbewarende operaties omdat alleen voor dit soort operaties een mandaat van de VN-Veiligheidsraad kon worden verkregen. De met instemming van de betrokken partijen ingezette troepen moesten zich onpartijdig gedragen. Militairen konden slechts geweld

toepassen ter zelfverdediging. Vredesafdwingende operaties waarin de troepenmacht partij in een conflict kon worden en operaties gericht op het beschermen van belangen konden rekenen op een veto van een van de permanente leden van de VN-Veiligheidsraad, zeker als de operatie in de invloedssfeer van een van beide supermachten zou worden uitgevoerd.

In een enkel geval trachtte een van de supermachten zich te manifesteren in de invloedssfeer van de ander. Toen de Sovjetunie in 1962 raketten op Cuba wilde plaatsen waarmee de VS konden worden getroffen, balanceerde de wereld op de rand van een kernwapenoorlog. Daarna werd terughoudendheid betracht met openlijke militaire activiteiten die de spanningen tussen de twee ideologische blokken zouden kunnen doen oplaaien en zouden kunnen escaleren tot een directe confrontatie. Interventies in elkaars invloedssferen waren er wel, maar namen de

vorm aan van subversieve operaties, zoals de illegale financiering van strijdgroepen door Amerika die tegen revolutionaire sandinisten in Nicaragua streden. Toen deze financiering, waarbij Israël en Iran betrokken waren, uitkwam ontstond in 1978 een politieke rel die bekend stond als de Iran-Contra Affaire.

Daarnaast werden operaties uitgevoerd in om invloedsferen af te bakenen. De bekendste voorbeelden zijn de oorlogen in Korea (1950-53) en

Vietnam (1955-75). Tot slot werden door Westerse mogendheden talloze dekolonisatieoorlogen gevoerd.

Tijdens de Koude Oorlog werden onderdelen van de Nederlandse krijgsmacht buiten het verdragsgebied steeds voor relatief risicoloze gemandateerde vredesbewarende missies ingezet. Tegelijkertijd bepaalde de noodzaak van collectieve defensie tegen het Warschaupact de aard en omvang van de krijgsmacht.

2.2.2. Het tijdperk van unipolariteit

Na de Koude Oorlog veranderde de situatie. Er ontstond een unipolaire wereld waarin Westerse mogendheden niet langer strategisch werden uitgedaagd en *wars of choice* konden gaan voeren. Als gevolg van de militaire en economische overmacht van het Westen en het verdwijnen van de ideologische tegenstellingen verschoof de veiligheidsopvatting van territoriale veiligheid en belangen naar humanitaire veiligheid. Daarmee verschoof de discussie van collectieve defensie naar conflictpreventie, vredesmissies en stabilisatieoperaties ter bevordering of bescherming van de internationale rechtsorde. Zodoende kwam de nadruk op de tweede hoofdstaak te liggen. Deze ging daardoor in toenemende mate de aard en omvang van de krijgsmacht bepalen.

Door het wegvallen van het risico van een confrontatie met een rivaliserende supermacht evalueerde traditionele *peace keeping* naar *peace enforcing* en vervolgens naar complexere stabilisatieoperaties met vredesafdwingende elementen in locaties als het voormalige Joegoslavië, Afghanistan, Irak en Libië. Door de introductie van *enforcement* konden lokaal de facto oorlogssituaties ontstaan.

In sommige gevallen werden deze operaties zonder mandaat van de VN-Veiligheidsraad uitgevoerd. Dit was het geval als dat mandaat geblokkeerd werd of zou worden, maar een missie om dwingende reden toch noodzakelijk werd geacht. Het belangrijkste voorbeeld is de humanitaire interventie door de NAVO in Kosovo (1999). Omdat sprake was van onbetwiste Westerse economische en militaire superioriteit konden de bezwaren van twee permanente leden van de Veiligheidsraad, Rusland en China, worden genegeerd. Voor beide landen vormde deze oorlog een keerpunt. Volgens Rusland zou het Westen misbruik van zijn macht maken en de bedoeling

hebben delen van het voormalige Joegoslavië waarmee Rusland sterke banden onderhield binnen het eigen kamp te trekken. Tijdens diezelfde oorlog bombardeerde de VS de Chinese ambassade in Belgrado. Deze gebeurtenis werd door China uitgelegd als een bewuste poging haar invloed op de Balkan te verminderen.

Deze landen gingen niet mee met de redenering van de NAVO dat de operatie een humanitair doel had, maar zagen het als een poging om nieuwe invloedsferen te creëren. In de ogen van Rusland bevestigde de uitbreiding van de EU en de NAVO deze visie. Dat gebeurde nogmaals met de door de Britten en Fransen geleide interventie in 2011 in Libië. Hieraan lag wél een VN-mandaat ten grondslag, maar daarin was expliciet gesteld dat de interventie een humanitair doel had en niet zou leiden tot *regime change*. Toen in oktober de Libische leider kolonel Moammar al-Qadhafi toch werd gedood schaadde dit opnieuw het vertrouwen. De gevolgen werken tot op de dag van vandaag door en verklaren mede waarom zowel Rusland als China in beginsel niet bereid zijn Westerse interventies te steunen met een VN-mandaat.

Naast wantrouwen ligt hieraan ook een politiek-ideologische reden ten grondslag. Zowel Rusland als China definiëren veiligheid nooit in humanitaire termen maar uitsluitend in territoriale termen en de bescherming van belangen. Daarom worden soevereiniteit en niet-inmenging als absolute concepten gezien. Leaders mogen niet tot de orde worden geroepen als ze de mensenrechten op grote schaal schenden of anderszins een humanitaire ramp veroorzaken. Het beginsel van de *Responsibility to Protect* (R2P) dat in 2005 door alle lidstaten van de VN werd aangenomen, wordt door deze landen gezien als een methode om de Westerse invloed uit te breiden. Rusland en China

gingen ermee akkoord omdat beide landen op dat moment geen echte vuist tegen het Westen konden maken. Het viel echter te verwachten dat ze op hun traditionele opvattingen zouden terugvallen als de mondiale machtsverhoudingen zouden verschuiven. Precies dat gebeurde.

Waar vredesbewarende en crisisbeheersingsoperaties gericht zijn op het tegengaan van conflictescalatie, is conflictpreventie bedoeld om de inzet van de krijgsmacht voor dit soort operaties te voorkomen. Ontwikkelingssamenwerking en preventieve diplomatie werden als geëigende instrumenten gezien. Ook Defensie zou hieraan kunnen bijdragen. De belangrijkste bijdrage die Defensie kan leveren is de preventieve ontplooiing van eenheden. Voor zover ons bekend is slechts eenmaal een preventieve missie met succes uitgevoerd: de *United Nations Preventive Deployment* in het huidige Macedonië in de jaren negentig.

De overige bijdragen van Defensie zijn kleinschaliger. Zo beschikt Defensie in veel landen over militaire attachés die informatie kunnen inwinnen en bedoelingen kunnen overbrengen aan de lokale autoriteiten. Een goed voorbeeld is EMASOH, de multilaterale missie waaraan een Nederlands fregat in 2020 deelnam, waarbij de Nederlandse attaché in Teheran de bedoeling van de missie bij de Iraanse autoriteiten toelichtte. Ook kan deelname aan oefeningen de

stabiliteit bevorderen. Van de *Flintlock*-oefeningen voor *special operations forces* (SOF) in Afrika gaat een duidelijk signaal uit dat Westerse mogendheden bereid zijn een rol te spelen in het stabiliseren van dat deel van de wereld. De formele doelstelling van deze oefeningen is “to help strengthen the defense capabilities of African governments and regional organizations to address security threats more effectively – ultimately opening economic investment and trade opportunities and reducing threats to citizens and interests of allies and the United States abroad and at home”.⁵ Het Amerikaanse *Global Peace Operations Initiative*, waarin Nederland deelneemt, heeft een soortgelijke doelstelling. Dit initiatief is gericht op vredesoperaties met als doel “to enhance partner countries’ self-sufficient peace operations proficiencies and build the capacity of the UN and regional organizations to conduct such missions”.⁶

Tot slot kan Nederland met advies, training en andere vormen van capaciteitsopbouw bijdragen aan regionale stabiliteit. Na de Koude Oorlog was Defensie om deze reden betrokken bij de hervorming van de krijgsmachten van de voormalige lidstaten van het Warschaupact. Daarbij lag de nadruk op het versterken van de internationale rechtsorde en de het verbeteren van de civiele controle. Geleidelijk verschoof de aandacht van de Midden- en Oost-Europa naar Afrika waar aan talrijke missies werd deelgenomen.

2.2.3. De periode vanaf 2014

Dat er een directe relatie is tussen de toenemende macht van China, de toenemende assertiviteit van Rusland en het toegenomen wantrouwen tussen deze landen en het Westen blijkt uit het feit dat Westerse landen de afgelopen jaren geen nieuwe mandaten meer hebben verkregen voor omvangrijke vredesmissies en stabilisatieoperaties en operaties ter bescherming van belangen. Als keerpunt wordt 2014 genomen. In jaar annexeerde Rusland de Krim en verzuurde de relatie tussen Oost en West. In die tijd werd ook duidelijk dat China zijn groeiende macht heel bewust omzette in belangenbehartiging met alle middelen.

De teruggang in het aantal grote, complexe operaties door Westerse landen is óók toe te schrijven aan het

gebrek aan succes van de missies in het voormalige Joegoslavië, Irak, Syrië, Libië en Afghanistan. In het voormalige Joegoslavië hebben Slovenië en Kroatië zich tot democratieën kunnen ontwikkelen en hebben zij zich kunnen aansluiten bij de EU en de NAVO. Kosovo en Bosnië Herzegovina zijn feitelijk bevroren conflicten. In dat laatste land zet de leider van de Bosnische Serviërs, Milorad Dodik, recent de verhoudingen op scherp door met afsplitsing te dreigen en een eigen leger op te richten. Ook dreigt Rusland het mandaat van de EU-troepenmacht in het gebied niet te willen verlengen. Daarop gingen stemmen op om de EU-macht te vervangen door een NAVO-macht die de stabiliteit in het land moet garanderen. Servië is een land waar China, Rusland en de Westerse mogendheden om invloed strijden. Irak,

⁵ <https://www.africom.mil/what-we-do/exercises/flintlock>

⁶ <https://www.africom.mil/what-we-do/security-cooperation/global-peace-operations-initiative>

Syrië, Libië en Afghanistan zijn in belangrijke mate mislukte avonturen. Deze ervaringen maken de Westerse mogendheden terughoudend nieuwe missies te starten.

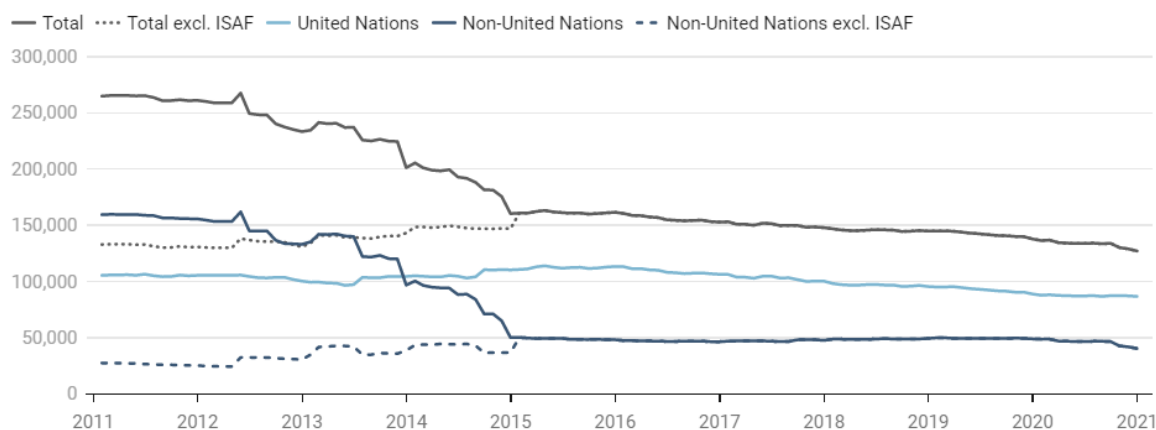
Volgens de cijfers van het SIPRI zijn slechts 12 van de 61 in 2020 lopende operaties na 2014 gestart.⁷ Naast VN-missies zijn er missies van de Afrikaanse Unie (AU), de *Economic Community of West African States* (ECOWAS), de EU, de NAVO, de OVSE en ad-hoc coalities. Nieuwe missies zijn vaak zeer kleinschalig en met een beperkte looptijd. Dit past in het beeld dat VN-mandaten slechts kunnen worden verkregen voor relatief weinig controversiële missies. Zo zijn er in 2020 twee missies in de Centraal Afrikaanse Republiek (CAR) en een in Libië gestart met in totaal enkele tientallen militairen en burgers. De EU werd verantwoordelijk voor een van de twee missies in de CAR. Dit betrof een adviesmissie in het kader van het Gemeenschappelijk Buitenland- en Defensiebeleid.

Voorts is opmerkelijk dat de uitvoering van de meer recente gemandateerde missies in de meeste gevallen bij regionale arrangementen zoals de AU of bij regionale organisaties zoals de EU of de NAVO ligt. Na 2014 zijn geen nieuwe VN-vredesoperaties gestart.

Wel zijn er 'speciale politieke missies' georganiseerd die eveneens een militaire component kunnen hebben. Zo is vanaf 2019 de *United Nations Integrated Office* gemandateerd om de regering van Haïti te adviseren over de versterking van de politieke stabiliteit, goed bestuur en de rechtstaat.

De tien grootste missies waren goed voor 90% van het ingezette personeel. *AMISOM*, de door de VN gemandateerde vredesmissie in Somalië van de AU die in 2014 werd gestart, was en bleef met iets minder dan 20.000 militairen, politiemensen en burgers de grootste van alle lopende operaties. De ECOWAS-missie ECOMIG in Gambia, ingesteld in 2017 na de dubieus verlopen verkiezingen, was met 850 militairen en 125 politiemensen een van de grotere. De grootste na 2014 gestarte missie was de *Resolute Support Mission* (RSM) in Afghanistan met ruim 16.700 militairen.

RSM is recent beëindigd. Dit is nog niet in de SIPRI-cijfers verwerkt. Maar ook zonder dat is sprake van een jarenlang dalende trend. Personeel ingezet in VN-vredesoperaties nam tussen 2019 en 2020 met 2,4% af tot 86.712 op 31 december 2020. Daarmee werd het laagste niveau sinds 2007 bereikt (zie Figuur 1).



ISAF = International Security Assistance Force.

Figuur 1: Aantal militairen in vredesoperaties 2011-20⁸

Voor alle multilaterale vredesoperaties betrof het 94.201 personen op 31 december 2020, waarmee het laagste niveau werd bereikt sinds december 2012. De grootste inzet vindt plaats in sub-Sahara Afrika. Nu al is 26% van alle vluchtelingen in dit gebied te vinden. Voor de UNHCR vormen 18 miljoen mensen hier een grote zorg.⁹ De omvang van de Nederlandse deelname aan

missies in het kader van de tweede hoofdtaak weerspiegelt de algemene trend. In 2017 had Defensie nog ca. 3.000 militairen in missies in het kader van de tweede hoofdtaak. In 2018 waren dat er nog maar 1591, een halvering ten opzichte van het jaar daarvoor. In 2019 liep dit aantal terug tot 1148 en in 2020 tot 1093.¹⁰ Met de beëindiging per juni 2020 van de inzet van het

⁷ SIPRI yearbook 2021, Oxford University Press 2021, pp60-61.

⁸ Bron: Multilateral peace operations in 2020: Developments and trends | SIPRI. De aantallen betreffen internationaal personeel; in 2019 en 2020 was hiervan ongeveer 87% militair personeel.

⁹ <https://www.unhcr.org/africa.html>

¹⁰ Deze getallen zijn ontleend aan de Jaarlijkse Voortgangsrapportage kleine missiebijdragen, de meeste recente uit 2020, Jaarlijkse voortgangsrapportage kleine missiebijdragen 2020 | Jaarverslag | Rijksoverheid.nl. Het gaat in

LC-fregat Zr. Ms. De Ruyter in de EMASOH-missie in de Straat van Hormuz en per juli 2021 van de RSM in Afghanistan, is deze inzet in 2021 verder afgenomen. De meeste bijdragen aan internationale missies (zo'n 12) zijn kleinschalig met een financiële omvang van minder dan € 2,5 miljoen per jaar en een personele

omvang tot ca. 10 personen. Deze kleine missies zijn hoofdzakelijk gericht op advisering en conflict-preventie. Grotere missies in 2021 betreffen de bijdrage aan de internationale veiligheidsinspanningen in Irak en de inzet van mariniers als *Vessel Protection Detachments* ter bescherming van de koopvaardij.

strikte zin om de omvang van het mandaat. Omdat personeel in het algemeen op rotatiebasis wordt ingezet, ligt het aantal ingezette militairen hoger (over de duim: ca. 1,5 tot 2 keer zo hoog). Merk op dat, naast de hier aangehaalde aantallen militairen, ook enkele tientallen civiele personen in missieverband

worden ingezet. Merk verder op dat de inzet van 270 militairen in Litouwen in het kader van de NATO enhanced Forward Presence (eFP) is meegenomen; deze inzet kan met evenveel recht tot de eerste hoofdtak worden gerekend.

3. Het nieuwe veiligheidsparadigma en de tweede hoofdtak

In dit hoofdstuk beschrijven we de ontwikkelingen in de veiligheidsomgeving die bepalend zijn voor de invulling van de tweede hoofdtak voor de komende 10-15 jaar. We nemen het veranderende paradigma van de geopolitieke verschuiving van West naar Oost als gevolg van de opkomst van China als uitgangspunt. Deze paradigmaverandering levert een permanente competitie tussen grootmachten op die doorwerkt in de uitvoering van de tweede hoofdtak. In het nieuwe paradigma raken de hoofdtaken van Defensie steeds meer verweven. Dit geldt ook voor de gecombineerde inzet van de instrumenten van staatsmacht. Naast militaire macht wordt geo-economische macht steeds belangrijker. Samen vormen zij de basis onder de Westerse diplomatieke macht.

Verder zal het als gevolg van de geopolitieke verschuivingen steeds lastiger worden om een mandaat van de VN-Veilighedsraad te krijgen, met uitzondering van voor relatief risicoloze klassieke vredesoperaties. De uitvoering zal hoofdzakelijk in handen worden gegeven van regionale arrangementen en organisaties. Complexere stabilisatie-operaties met duidelijke vredesafdwingende elementen zijn per definitie controversieel en zullen steeds moeilijker gemandateerd worden. De politiek kan tot een niet-gemandateerde operatie besluiten. Dit leidt, zoals later uiteen wordt gezet, tot een groter risico op een confrontatie tussen de grootmachten. Kortdurende, niet per se gesanctioneerde operaties ter bescherming van belangen nemen in belang toe. Operaties hebben steeds meer de kenmerken van 'multidomein' optreden gekregen, maar dit lijkt de effectiviteit niet per se ten goede te zijn gekomen. Tot slot is het de vraag in hoeverre Europa en de VS samen optrekken. Deze ontwikkelingen worden in dit hoofdstuk nader beschouwd.

3.1. Permanente competitie tussen grootmachten

Macht en waarden zijn twee zijden van dezelfde medaille. Een machtig land of bondgenootschap kan zijn waarden aan andere landen proberen op te leggen of zich in zijn buitenlandsbeleid hierdoor laten leiden. Door de geopolitieke machtsverschuiving naar het Oosten kan het Westen (zijn) waarden minder goed gebruiken als rechtvaardiging van interventies. Verder zetten de verschuivende machtsverhoudingen regionale machten als Rusland er toe aan om meer ruimte in het buitenlandbeleid te nemen en hun eigen waarden leidend te maken. Die waarden zijn gebaseerd op traditionele opvattingen over zelfbeschikking, soevereiniteit en niet-inmenging.

China en Rusland worden bovendien gedreven door antiwesterse rancune en revisionisme. China refereert naar de Eeuw van Vernedering, de periode van halverwege de negentiende eeuw tot de oprichting

van de Volksrepubliek in 1949 waarin de Westerse koloniale machten het land onderdrukten. Rusland wijst naar de uitbreiding van de NAVO en de EU, interventies zoals die in Kosovo en steun aan de 'kleurenrevoluties' in bijvoorbeeld Oekraïne en Moldavië als Westerse pogingen om zijn invloedssfeer uit te breiden. Beide landen beschuldigen het Westen ervan zich te bemoeien met hun interne aangelegenheden. China veroordeelt de Westerse bemoeienis met Xinxiang, Hongkong, binnen-Mongolië en Tibet. Rusland protesteert tegen steun aan de democratiseringsbewegingen. Dit versterkt het idee dat soevereiniteit in absolute termen moet worden gezien en inmenging in de binnenlandse aangelegenheden onder geen enkele voorwaarde toegestaan is.

Het gevolg is dat mandaten voor nieuwe missies in de Veiligheidsraad veelal worden geblokkeerd. Dat is

zeker het geval waar het relatief grootschalige inzet zou betreffen aan de randen van Europa, het Midden-Oosten en Oost-Azië waar *proxy*-conflicten tussen grootmachten aan de gang zijn. De VN-missies die nog wél (kunnen) worden gesanctioneerd betreffen kleinere missies met beperkte mandaten. Potentiële inzet in bijvoorbeeld West-Afrika (Burkina Faso, Kameroen, Niger), in het Midden-Oosten (Syrië, Jemen), in Zuidoost-Azië (Myanmar, de Filipijnen) of in het Middellandse Zeegebied, als het überhaupt van de grond komt, zal worden ingegeven door nationale belangen bij het veiligstellen van strategische installaties en hulpbronnen, het tegengaan van opstanden en terrorisme, het stoppen van migratie en het herstellen van de rechtsorde in gebieden van strategisch belang.

Dit wil niet zeggen dat er geen Russische en Chinese interventies plaatsvinden. Momenteel vergroot China de druk op de Zuid-Chinese Zee, Taiwan en de Senkaku-eilanden, en tracht grenscorrecties te forceren in conflicten met India en Bhutan. Rusland heeft de Krim geannexeerd, is actief in het oosten van Oekraïne en heeft nieuwe vazalstaten gecreëerd zoals Transnistrië en Nagorno-Karabach na de oorlog met

Georgië. Het gaat om gebieden waarvan China of Rusland vinden dat ze om historische redenen binnen hun invloedssfeer liggen of die met het 'moederland' moeten worden verenigd. In vrijwel alle gevallen wordt daarbij in strijd met de internationale rechtsorde gehandeld.

Een zeer belangrijke ontwikkeling is dat door de mondiale machtsverschuivingen beide landen de confrontatie met het Westen niet uit de weg gaan. In de Zuid-Chinese Zee vinden regelmatig aanvaringen (soms letterlijk) plaats. China's recente acties nabij Taiwan hebben geleid tot de belofte van president Biden dat Amerika het land zal steunen in geval van Chinese agressie. Rusland koos partij voor de Syrische president Assad en riskeerde daarmee een confrontatie met de VS die de oppositie steunde. Deze grootmachtscompetitie vormt de nieuwe context voor alle operaties buiten het NAVO-gebied waarin Nederland deelneemt. Meer dan ooit neemt bij elke missie die geen door de VN-gemandateerde vredesmissie betreft het risico op escalatie en confrontatie tussen de grootmachten – moedwillig of per ongeluk – toe.

3.2. De gecombineerde inzet van machtsinstrumenten

Een belangrijke les die uit vroegere missies is getrokken en die door de geopolitiek verschuivingen aan belang zal toenemen is de georkestreerde inzet van machtsinstrumenten. Als tot een niet-gemandateerde operatie wordt besloten, dan dient deze zo effectief mogelijk te worden uitgevoerd. Een slecht lopende langdurige operatie kan leiden tot ongewenste escalatie en inmenging van derde partijen. De grootmachtscompetitie kan zo leiden tot een regionaal conflict. Syrië is hiervan in het bijzonder een voorbeeld.

De *Defensievisie 2035* spreekt over de Europese en de nationale veiligheidsarchitectuur die worden

gekenmerkt door de samenwerking van scala aan spelers, waarvan Defensie er een is. Leidend bij de 'transformatie naar een nieuw profiel' die in de *Defensievisie 2035* wordt beschreven is de unieke bijdrage die Defensie hieraan levert. Ook voor de tweede hoofdstuk wordt volgen de visie "multidomein en geïntegreerd optreden uitgangspunt bij het inrichten van de organisatie".¹¹ De Nederlandse militaire inzet in het kader van de tweede hoofdstuk heeft de afgelopen twee decennia al een duidelijk 'multidomein' accent gehad. Met name rond de missies in Afghanistan, Irak, Syrië en Mali is er in de afgelopen twee decennia veel gesproken over nut en noodzaak van de geïntegreerde of 3D-benadering.¹²

¹¹ Dit is inrichtingsprincipe 6 uit de *Defensievisie 2035* (zie Figuur 3 in §0).

¹² 3D=Diplomacy, Development, Defense; waarbij de volgorde waarin de elementen worden genoemd wisselt. Vergelijkbare Engelstalige termen zijn *whole of government* of *comprehensive approach*. De Nederlandse overheid heeft de 3D-benadering volop toegepast in missie in Uruzgan (2006-10). Later is de overheid de term 'geïntegreerde benadering' gaan gebruiken, in de Leidraad geïntegreerde benadering van 2014 als volgt

omschreven: "het doorvoeren van een werkwijze waarmee de Nederlandse overheid zo doeltreffend mogelijk de beschikbare instrumenten en relevante actoren kan combineren om veiligheid en stabiliteit in fragiele staten en conflictgebieden te bevorderen, in samenwerking met de overheidsinstanties in het conflictgebied, internationale organisaties en maatschappelijke partners in hoofdsteden en in het veld." Merk op dat de Leidraad geïntegreerde benadering op de rol start om in 2022 te worden herzien.

3D vormt geen eenduidig concept in doelstelling en uitvoering. Voor sommigen is de 3D-benadering het richten van alle instrumenten van staatsmacht op politieke en veiligheidsdoelstellingen op de relatief korte termijn. Toegepast op Irak en Afghanistan betekende deze interpretatie dat de diplomatieke en ontwikkelingsinspanningen vooral ondersteunend waren aan het militaire doel om opstanden te bestrijden, bijvoorbeeld in het beïnvloeden van *hearts & minds*. Het andere uiterste is dat diplomatie en ontwikkeling worden ingezet voor het opbouwen van een land vanuit een gedeelde visie op vrijheid, participatief bestuur en mensenrechten, met militaire inzet ondersteunend aan de andere twee, bijvoorbeeld met *security sector reform*. Een gebalanceerde 3D-benadering, als tussenweg, streeft naar een evenwichtige inzet (en budgettering) van de middelen voor ontwikkeling, diplomatie en defensie, waarbij al deze elementen van staatsmacht, maar ook maatschappelijke organisaties, worden ingezet voor de bescherming van burgers en de bredere veiligheid van mensen en gemeenschappen. Veelal geschiedt dit onder de noemer van conflictpreventie.

Het bundelen van militaire macht, staatsopbouw en het verdiepen van diplomatieke en economische betrekkingen tot een effectief geheel (*unity of effort*) om een gemeenschappelijk doel (*unity of purpose*) te bereiken is een voor de hand liggende strategie voor conflictgebieden. Alleen in combinatie kunnen structureel uitdagingen in landen als Afghanistan, Irak, Jemen of Mali worden aangepakt. Helaas is het ontwikkelen en uitvoeren van een samenhangende strategie moeilijk, zoals ook blijkt uit de uiterst matige staat van dienst die het Westen – en de internationale gemeenschap als geheel – heeft als het gaat om de stabilisatie en (weder)opbouw van landen.¹³ De kosten in menselijke en financiële termen van de post-9/11 operaties in Afghanistan en Irak, en ook tegen het gerelateerde geweld in Pakistan en Syrië, zijn in ieder geval verbijsterend,¹⁴ de effectiviteit twijfelachtig.

De twijfels over de feitelijke effectiviteit van de geïntegreerde benadering gelden ook voor Nederland. De jaarlijkse evaluaties van de Nederlandse bijdragen aan missies en operaties maken slechts beperkt

helder hoe de integratie van militaire, politieke en ontwikkelingselementen daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. *Planmatig* wordt nadruk gelegd op nut en noodzaak van de geïntegreerde benadering, en zien alle partijen de merites van een gezamenlijke aanpak. Tegelijk lijkt van een *feitelijk* georkestreerde afstemming tussen de verschillende activiteiten 'op de grond' maar beperkt sprake. Het blijkt lastig de verzuiling tussen de machtsinstrumenten door de hele keten te doorbreken om, zeker in de praktijk, tot *unity of purpose* en *unity of effort* te komen. Hoewel in Uruzgan actief en met redelijk succes op tactisch niveau integratie werd gestreefd, werd dit niet gestuurd vanuit een duidelijke strategie.¹⁵ Een goed zicht op de feitelijke resultaten van de Nederlandse 3D-inspanningen wordt overigens belemmerd door het feit dat de voortgang in missies bepaald wordt door het geheel van internationale activiteiten waarvan de Nederlandse bijdrage slechts onderdeel van uitmaakt.

Een belangrijke reden voor de problemen om tot een werkbare en werkende geïntegreerde benadering te komen is dat de fragiele of conflictueuze samenleving waarin ingegrepen wordt een complex systeem vormt, met allerlei onderlinge afhankelijke, onbekende en zelfs onkenbare grootheden. Alleen al de vraag naar de volgtijdelijkheid van de inzet van de verschillende instrumenten verdeelt experts. De stimulansen die van buitenaf aan conflictresolutie worden gegeven, of ze nu economisch, militair of een combinatie zijn, kunnen gemakkelijk worden geïnterpreteerd als het bevoordelen van de ene partij boven de andere, waardoor ook een VN-macht partijdig wordt en de oplossing eerder wordt ondermijnd dan ondersteund. Een belangrijke maatstaf voor hoe een volk zijn lot ziet, is de investeringen die ze in hun land steken. De Nederlandse regering hecht sterk aan lokaal eigenaarschap. Maar buitenlandse investeringen die een stimulus moeten vormen voor lokale investeringen blijken deze in de praktijk vaak juist te verdringen.

Minstens zo belangrijk is dat ieder van de 3D's werkt met zijn eigen doelstellingen, stimuleringsystemen en tijdshorizonten. Het doel van militaire macht is om potentiële vijanden af te schrikken en zo nodig te verslaan. In tegenstelling tot defensie vereist

¹³ De Amerikaanse inspanningen om na de Tweede Wereldoorlog een verenigde, veilige en welvarende Europese gemeenschap op te bouwen kan als een succes van de '3D' aanpak worden gezien. Hetzelfde geldt voor de gecombineerde inspanningen van de EU en de VS om in de jaren '90 de voormalige Warschaupact-landen bij de EU en de NAVO te betrekken. In beiden gevallen is er echter sprake van een sterke nadruk op economisch staatsmanschap omdat de andere

instrumenten - diplomatie en defensie - niet doeltreffend of niet beschikbaar waren. Het is dus maar zeer beperkt te zien als een succes van de 'geïntegreerde benadering'.

¹⁴ Zie Costs of War (brown.edu)

¹⁵ Zie bijvoorbeeld H. Amersfoort, Nederland de weg kwijt. Over de teloorgang van de militaire strategie en de noodzaak van geschiedenis, *Militaire Spectator* 185 (2016) (5) pp217-231.

diplomatie het voeren van onderhandelingen met vriend én vijand, gericht op het vinden van een gemeenschappelijke basis voor gedeelde belangen. In wezen gaat het daarbij om de taart zo te verdelen dat alle partijen geloven dat zij op geen enkele manier méér zullen krijgen, zelfs niet door het gebruik van geweld. Het probleem is dat de aanwezigheid van militaire macht in de omgeving bepaalde onderhandelingen, bijvoorbeeld gericht op conflictresolutie tussen strijdende partijen, eerder zal ondermijnen dan ondersteunen. Ontwikkeling tenslotte is gericht op het scheppen van de voorwaarden om economische groei op lange termijn te bevorderen. Helaas weet niemand precies wat die voorwaarden zijn; het is vaak vallen en opstaan. Wel is men het er over eens dat duurzame ontwikkeling tientallen jaren van institutionele opbouw en vorming van menselijk kapitaal vraagt, om uiteindelijk een situatie te bereiken waarin een land of regio zelf de structurele investeringen pleegt noodzakelijk voor economische en sociale voorspoed.

De geopolitieke verschuivingen compliceren dit verder. De uitdagingen van zwakke staten, grensoverschrijdende criminaliteit en terrorisme, en economische en milieuschokken met mondiale effecten vergen een multinationale aanpak. Tegelijk

leidt de toegenomen statelijke competitie tot nog minder appetijt van (Westerse) landen om zich te committeren aan langdurige en complexe internationale vredesmissies of stabilisatieoperaties. Het beste waar men in complexe veiligheidssituaties op kan hopen is een vorm van gecontroleerde beheersing. Op zijn minst is een forse dosis bescheidenheid nodig.

Opgeteld lijkt het ons waarschijnlijk dat de nationale besluitvorming over deelname aan complexe stabilisatiemissies met een stevige militaire inbreng zowel zorgvuldiger als terughoudender zal worden. In de toekomst zullen zich gelegenheden blijven voordoen waarin een coalitie van gelijkgestemde landen een geïntegreerde benadering willen toepassen. Maar daarbij zullen, meer dan in het verleden, complexe, vage en open-einde doelstellingen worden vermeden. De aantasting van belangen zal meer dan humanitaire normen leidend zijn. De gecombineerde inzet van de instrumenten zal meer dan nu worden gestuurd door een causale theorie die input koppelt aan uitkomsten. Dit staat overigens los van de vraag of een dergelijke missie wel of niet gemandateerd wordt uitgevoerd.

3.3. De trans-Atlantische relatie

De volgende vraag is in hoeverre toekomstige missies samen met de Verenigde Staten kunnen worden uitgevoerd. De voorzitter van de Europese Raad, Charles Michel, verklaarde in een toespraak op 2 oktober 2021 dat "2022 het jaar van de Europese defensie wordt".¹⁶ In zijn toespraak riep Michel op tot meer strategische autonomie voor Europa, en vatte zijn kijk daarop als volgt samen: "We want less dependency. We want more influence, because we have values to promote, interests to defend, and citizens to protect. Our greater autonomy must be based on two strategic pillars. The first pillar is economic and social. The second pillar is that of our security. The Atlantic Alliance is its backbone. Strengthening Defensive Europe means strengthening the Alliance. Stronger allies make stronger alliances."

De Amerikanen zijn op dit moment onmisbaar voor de collectieve verdediging van Europa omdat ze een aantal essentiële taken uitvoeren. Willen de Europeanen zelfstandig operaties kunnen uitvoeren, dan liggen hier de kritische tekortkomingen:

1. *Extended deterrence*. De aanwezigheid van Amerikaanse troepen in Europa is essentieel voor de geloofwaardigheid van de Amerikaanse betrokkenheid bij de Europese veiligheid. Als Amerikaanse soldaten sneuvelen, zijn Amerikaanse vitale belangen in het geding en zullen de VS reageren. Hoé is niet vooraf vastgesteld, maar kan variëren van sancties en cyberaanvallen tot de inzet van conventionele en uiteindelijk nucleaire wapens.
2. Troepenleverancier. Volgens de Military Balance hebben de VS in 2020 en 2021 ongeveer 71.000 troepen in Europa gestationeerd. Dit is een

¹⁶ <https://www.politico.eu/article/charles-michel-declares-2022-year-of-european-defense/>

substantiële hoeveelheid hoogwaardige eenheden, waarvan het eventuele gemis duidelijk gevoeld zal worden. Op zich heeft Europa voldoende troepen vis-a-vis een evt. Russische dreiging. Maar zowel de paraatheid als de strategische mobiliteit van die eenheden is een groot probleem.

3. Force integration. De NAVO, met de VS als verreweg de belangrijkste leverancier van capaciteiten, beschikt over gezamenlijke besluitvormingsmechanismen en -structuren voor de grootschalige inzet van militaire middelen. De Europese bondgenoten hebben géén geïntegreerde militaire structuren of een gezamenlijk operationeel hoofdkwartier. Datzelfde geldt voor een gezamenlijke C4ISR-ruggengraat. Zonder dat zijn Europese strijdkrachten in grotere operaties feitelijk niet inzetbaar.
4. Leverancier van kritische wapensystemen. Belangrijke clusters van tekortkomingen die ontstaan als Amerikaanse troepen zich terugtrekken zijn geïntegreerde lucht- en ruimteverdediging; elektronische bescherming en elektronische oorlogvoering; strategische inlichtingen; defensieve en offensieve cybercapaciteiten; en langeafstandsartillerie en offensieve langeafstandssystemen.

Wat heeft dit te maken met de tweede hoofdtak? Het antwoord is dat naarmate de operatie complexer, grootschaliger en risicovoller wordt, de behoefte aan *enablers* ook toeneemt. Zonder dat is *force integration* niet mogelijk, laat staan zelfstandig optreden. Dit werd pijnlijk duidelijk toen de Europeanen overwogen om medio 2021 een troepenmacht naar Kaboel te sturen om de evacuatie van landgenoten en Afghanen die voor de NAVO werken te voltooien. Zoals Hugo Klijn constateerde “[...] Afghanistan legde ook bloot in welke mate de [NAVO] bondgenoten afhankelijk bleven van Amerikaanse ondersteuning, tot aan het

bittere einde toe.”¹⁷ Zonder Amerikaanse *enablers* konden zowel het Afghaanse leger als de Europese interventiemacht niet meer worden ingezet.

Waar veel van de grotere expeditionaire operaties van de afgelopen decennia Amerikaans leiderschap en een Amerikaanse militaire ruggengraat kende, kan Europa, zeker in de eigen periferie, hier in de toekomst niet meer vast op rekenen. De redenen zijn duidelijk: de vitaalste Amerikaanse belangen zijn niet in Europa of zijn directe omgeving in het geding, maar in Azië; de VS dringen aan op een evenwichtiger *burden sharing*, ook waar het leiderschap van vredesmissies en crisisbeheersingsoperaties betreft; en de (bedreigde) belangen van Europa en de VS lopen niet altijd en overal parallel. Dat laatste bleek bijvoorbeeld uit het feit dat Amerika niet actief wilde deelnemen aan de operaties tegen Libië (2011) en de voor de Europese bondgenoten te snelle terugtrekking van Amerikaanse troepen uit Afghanistan (2021). Het verwondert dan ook niet dat de regering-Biden eind november 2021 de *Global Posture Review* van het Pentagon goedkeurde, waarin wordt gepleit voor meer militaire aanwezigheid in de Indo-Pacific ten koste van andere gebieden.

Voorts kan voor de blijvende betrokkenheid van de VS bij de Europese veiligheid door de Amerikanen worden geëist dat de Europese bondgenoten de Amerikaanse operaties in Azië steunen. Een voorbeeld is het garanderen van de veiligheid van de maritieme handelsroutes en van de vrijheid van navigatie in de Indo-Pacific (zie §0). Onmiskenbaar hebben ook Nederland en Europa grote belangen bij de instandhouding van een open en vrije multilaterale maritieme orde van de Atlantische Oceaan tot de Indo-Pacific. Maar militaire aanwezigheid in de Indo-Pacific voor dat doel betekent wel een risico dat Europa nolens volens wordt meegezogen in een mogelijke escalatiedynamiek tussen de VS en China.

¹⁷ Hugo Klijn, Context van een aftocht: de internationale terugtrekking uit Afghanistan, Atlantische Perspectief #5, 2021.

4. Europa en haar periferie

Van de 16 *high intensity conflicts*¹⁸ in de wereld vinden er 11 in Afrika plaats (Burkina Faso, Democratische Republiek Congo, Ethiopië, Kameroen Libië, Mali, Niger, Mozambique, Nigeria, Somalië en Zuid-Soedan). Nog eens drie zijn in het Midden-Oosten te vinden (Irak, Syrië). Hiermee wordt duidelijk dat de afgelopen jaren verreweg de meeste conflicten ten zuiden van Europa plaatsvonden. Het valt niet te verwachten dat hierin snel verandering komt. Dit hoofdstuk richt zich op de instabiliteit in de Europese periferie en wat dit kan betekenen voor de tweede hoofdstaak.

4.1. Europa en haar grenzen

Als gevolg van vluchtelingen, migranten en *spill-over* van conflicten zal een steeds groter beroep worden gedaan op de bescherming van de buitengrenzen van de Europese Unie. De lengte van de landgrenzen – in het noorden met Rusland, in het oosten met Turkije en in het zuiden met Marokko (de Spaanse enclaves Ceuta en Melilla) – bedraagt 12.033 km. De lengte van de zeegrenzen is 32.172 km langs de Baltische Zee, de Noordzee, de Noorse Zee, het Kanaal, de Atlantische Oceaan, de Middellandse Zee en de Zwarte Zee.¹⁹ In de bewaking van deze buitengrenzen dient onderscheid te worden gemaakt tussen legale en niet-legale grensoverschrijdingen enerzijds, en de collectieve verdediging van het grondgebied in het geval van doelgerichte agressie anderzijds. Het laatste valt onder de eerste hoofdstaak. We gaan hier in op het eerste.

Conflicten, demografie, economische ontwikkelingen en klimaatveranderingen zijn en blijven de drijvende krachten achter onveiligheid. Door de aanhoudende stroom van migranten en vluchtelingen ontstond in 2015 een crisis binnen de EU. Lidstaten bleken steeds minder bereid mee te werken het beginsel dat een vluchteling of migrant moet worden opgevangen in het land van aankomst om van daaruit door te reizen naar een andere lidstaat. Omdat het vluchtelingenbeleid niet meer werkte en de asielprocedures niet werden gevolgd, presenteerde de Europese Commissie in september 2020 een nieuw pakket aan voorstellen waarbij vrijwilligheid voorop stond. Door achtereenvolgende migratie- en vluchtelingencrises is

de EU zich bewust van zijn buitengrenzen geworden en is men bereid deze te beschermen.

Doelgerichte agressie en migratie kunnen in elkaar overlopen. Turkije zette in het voorjaar van 2020 de grens naar Griekenland open om de Unie onder druk te zetten. Het doel was het afdwingen van steun in het conflict in Syrië en het vluchtelingenprobleem op Turks grondgebied. In 2021 faciliteerde de Marokkaanse regering een exodus van landgenoten naar Ceuta als vergelding voor de Spaanse steun aan Brahim Ghali, de leider van de verzetsbeweging Polisario. En in oktober en november 2021 ontstond een crisis toen Wit-Rusland de migratie naar dit land faciliteerde van onder meer Irakezen uit de Koerdische gebieden, met als doel de migranten te laten doorreizen naar Polen en vervolgens naar landen als Duitsland. Dit was een vergelding voor sancties die door de EU waren opgelegd in verband met de frauduleus verlopen verkiezingen in augustus 2020 en het onder valse voorwendselen laten landen van een Ryanair-toestel in mei 2021 waarna een dissident van boord werd gehaald en gearresteerd.

De genoemde voorbeelden hebben geleid tot pushbacks, de informele grensoverschrijdende uitzettingen zonder proces van individuen of groepen naar een ander land. Pushbacks kunnen worden opgevat als in strijd met de algemene regel van non-refoulement, en zijn dan volgens het internationale recht illegaal.²⁰ Het gebruik van migranten als politieke drukmiddel schept echter nieuwe precedents. Na de

¹⁸ Volgens het SIPRI zijn dit conflicten met tussen de 1000 en 9999 dodelijke slachtoffers. Zie SIPRI Yearbook 2021, p29.

¹⁹ https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/IBM/EU_IBM_Brochure_EN.pdf, p17.

²⁰ Refoulement is het terugzenden van vluchtelingen naar hun land van herkomst als zij vervolging te vrezen hebben. Het internationaal Vluchtelingenverdrag omvat het beginsel van non-refoulement (art. 32, 33) dat staten verbiedt personen die verklaren asiel te willen

inwerkingtreding van de deal tussen de EU en Turkije in 2016 werd afgesproken dat vluchtelingen die proberen naar Europa te komen, niet rechtstreeks mogen worden teruggestuurd. Dat mag pas nadat een procedure is doorlopen. Een Syrisch gezin zou na aankomst op het Griekse eiland Milos, ondanks dat het zich had geregistreerd om een aanmerking te komen voor een asielpcedure, toch op een vliegtuig worden gezet. Nederlandse advocaten zagen daarin een illegale pushback en startten een zaak.

Het jaar ervoor werd het vermoeden van illegale pushbacks door Griekenland aanhangig gemaakt door de Duitse parlementariër Hunko (Linke). Deze zouden zijn waargenomen door Duitsers die deelnamen aan de NAVO-operatie *Sea Guardian* (de opvolger van de contra-terrorisme-operatie *Active Endeavour*). Een rapport van parlementariërs uit het Europese Parlement concludeerde dat Frontex-eenheden meermaals weggekeken als Griekenland op illegale wijze migranten terugstuurde. De kwestie van de pushbacks was ook aan de orde tijdens de door Wit-Rusland gecreëerde migratiecrisis met Polen. In dit geval vroeg de Poolse regering geen hulp van Brussel, maar kreeg wel hulp van Britse militairen bij de bouw van hekken. In de zomer van 2021 was noodwetgeving aangenomen die de bouw van hekken en pushbacks mogelijk maakte. Litouwen nam soortgelijke wetgeving aan. Pushbacks heetten hier 'redirection'. Tijdens een bezoek van Raadsvoorzitter Michel werd niet expliciet ingegaan op deze gang van zaken, maar toonde de EU zich solidair met Polen. Michel meende voorts dat er geen juridische belemmering zijn voor financiële steun bij het bouwen van hekken.

De kwestie van de pushbacks in relatie tot het gebruiken van migranten als pressiemiddel lijkt een *game changer* te zijn geworden. Doordat migranten als politiek instrument werden gebruikt veranderde een humanitair probleem in een veiligheidsprobleem. Dit rechtvaardigde in de ogen van de EU dat migranten werden geweerd en niet volgens de geldende procedures behandeld. Ook ontstond een discussie over de vraag of dit een zaak van de NAVO of van de EU zou zijn. De Poolse regering overwoog samen met die van Litouwen om zich op artikel 4 van het NAVO-verdrag te beroepen om met de bondgenoten te kunnen consulteren. Grensbewaking krijgt zo steeds meer een militaire dimensie. In Polen bleek dit toen in

november 2021 12.000 militairen naar het grensgebied werden gestuurd. In reactie hierop organiseerde Wit-Rusland en Rusland gezamenlijke oefeningen. Daardoor werd het gevaar op escalatie vergroot. Dit is inherent aan de aard van de uitdaging. Het gebruik van migranten als politiek pressiemiddel is agressie en kan een directe militaire confrontatie dichterbij brengen.

Een andere reden waarom (illegale) migratie en vluchtelingen een militaire dimensie krijgen is het politieke en publieke draagvlak voor de opvang in lidstaten. Dit leidt tot een grotere roep om opvang in de regio. Vluchtelingen kunnen worden opgevangen in kampen die worden opgericht en beschermd door Europese militairen. Een dergelijke actie zou in een crisisgebied kunnen worden uitgevoerd waarbij rekening met gevechtsoperaties moet worden gehouden. Tot slot zal gezien de omvang de verwachte migratie uit onder meer sub-Sahara Afrika het aantal patrouilles op zee drastisch uitgebreid kunnen worden.

Deze trend is zichtbaar uit de ontwikkeling die Frontex, de *European Border and Coast Guard Agency*, doormaakt. Opgericht in 2004, werd het mandaat als gevolg van de vluchtelingencrisis van 2015 versterkt. Frontex, met een hoofdkwartier in Polen, voert zijn taken momenteel uit met *European Border and Coast Guard teams*. Er is een pool van 1.500 grenswachten voor snelle interventies. Daarnaast zet Frontex vliegtuigen, schepen, voertuigen en andere capaciteiten in die door de lidstaten beschikbaar worden gesteld. Het ligt in de lijn van de verwachtingen dat Frontex in de toekomst steeds vaker een beroep zal doen op nationale middelen, zoals marinevaartuigen.

Uiteindelijk moet in een periode van acht jaar een organisatie van 10.000 medewerkers ontstaan. Frontex heeft een belangrijke rol gekregen bij 'return operations', en mag operaties uitvoeren op het grondgebied van niet-lidstaten die aan ten minste één lidstaat grenzen indien de migratiedruk te hoog wordt. In het uiteindelijke mandaat werd een controversiële paragraaf over een rol van Frontex in de voorbereidende besluitvorming voor uitzettingen geschrapt. Dat geldt ook voor een paragraaf over de bevoegdheid die Frontex zou krijgen 'to launch interventions in third countries'.²¹ Hoewel de controversieelste teksten dus

aanvragen, terug te sturen naar een plaats waar zij waarschijnlijk gevaar lopen te worden vervolgd. Zie Pushbacks and police

violence - Legal framework – Border Violence Monitoring Network
21 <https://ecre.org/an-eu-agreement-on-reform-of-frontex/>

uit het mandaat van Frontex zijn verdwenen, wijst de militarisering van de migratie- en asielproblematiek erop dat deze activiteiten vervolgens naar (coalities

van) lidstaten zullen verschuiven. Conceptueel is dit een inzet die onder de tweede hoofdtak valt.

4.2. Europa en de MENA-regio

Onrust in het Midden-Oosten en Noord-Afrika raakt Europa rechtstreeks. Dit kan het geval zijn door de *spill-over* van conflicten in de periferie van Europa en door ongewenste, massale migratie. Maar ondanks al haar economische en politieke partnerschappen met regionale spelers is Europa een grotendeels passieve toeschouwer geweest bij de recente gewelddadige beroeringen in haar zuidelijke en zuidoostelijke periferie. Gehinderd door de eigen interne tegenstellingen en gedesoriënteerd door de snel gegroeide afstand tot de VS, heeft de EU de afgelopen jaren toegekeken hoe de regionale dynamiek door landen als Rusland, Turkije, de Golfstaten, Iran en Israël werd vormgegeven. Dit gebeurde veelal op manieren die in strijd waren met de Europese belangen en zeker met de Europese waarden.

Het valt niet te verwachten dat de MENA-regio de komende jaren stabiel zal worden. De politieke, economische en sociale drijvende krachten achter de 'Arabische Lente'-opstanden van 2011 zijn nog volop aanwezig, terwijl destabiliserende factoren als externe inmenging en extremisme alleen maar zijn vergroot. De gewelddadige conflicten hebben tot miljoenen ontheemden geleid van wie velen hun heil in Europa zochten (en zoeken). De instabiliteit in de regio ging gepaard met terroristische acties in Europese steden. De combinatie heeft bijgedragen aan de opkomst van populistische partijen die knagen aan de fundamenten van de Europese politieke stelsels.

De regio heeft dringend behoefte aan stabiliserende en hervormende invloed. Die zal steeds minder komen van de VS. Rusland, dat belang heeft bij bevroren conflicten waarmee het ten opzichte van Westerse mogelijkheden het initiatief behoudt, gaat juist relaties aan met lokale potentaten. Daardoor wordt de invloed van het Westen teruggedrongen en kan Rusland overzeese militaire bases inrichten. Dit is reeds het geval in Syrië en in mindere mate in Libië.

De *potentiële* invloed van Europa in de regio is groot. Van oudsher hebben Europese landen als Frankrijk en

het VK goede politieke banden met diverse landen in de regio; hoewel Rusland en China in rap tempo bezig zijn hun invloed uit te breiden. De Europese betrokkenheid ligt echter minder gevoelig dan die van andere actoren en biedt zo geloofwaardigheid om te bemiddelen in conflicten en veiligheidsmechanismen te bevorderen in overeenstemming met de Europese belangen – die overigens verder gaan dan alleen migratie en counter-terrorisme, de twee onderwerpen die op dit moment de korte termijn-gerichte agenda van de EU domineren. De *European Council on Foreign Relations* (ECFR) heeft de 'European leverage in the MENA region' in kaart gebracht. De belangrijkste instrumenten zijn economisch van aard, gevolgd door diplomatieke invloed. Militaire betrokkenheid in de regio moet primair ten dienste staan van deze twee instrumenten. Een belangrijke troef van de EU is immers haar (vermeende) neutraliteit in een tijd van regionale polarisatie.

Tegelijk is het duidelijk dat, in een tijd waarin harde macht steeds belangrijker wordt, de Europese landen hun onwil en/of onvermogen om hun strijdkrachten in de regio in te zetten moeten overwinnen. Europese militaire macht kan, mits verstandig ingezet, een belangrijke hefboom vormen. De EU en haar lidstaten moeten bereid zijn zo nodig met militaire middelen een grotere veiligheidsrol in de MENA-regio te spelen. Nederlandse bijdragen daaraan vallen onder de tweede hoofdtak.

Momenteel is de militaire betrokkenheid van Nederland in MENA zeer beperkt. Het valt niet te verwachten dat deze in de nabije toekomst veel groter zal worden. In de MENA-regio vindt een competitie tussen de grootmachten plaats. Dit is zichtbaar in de actieve bemoeienis van Rusland met Syrië en Libië. Dit vermindert in Nederland de politieke lust om zich te mengen. Deze terughoudendheid kan leiden tot een beperkte inzet van Defensie gericht op het beschermen van de belangen van Nederland. Daarbij is van belang dat een bijdrage aan vredesmissies of stabilisatieoperaties een keuze is. Bij de bescherming

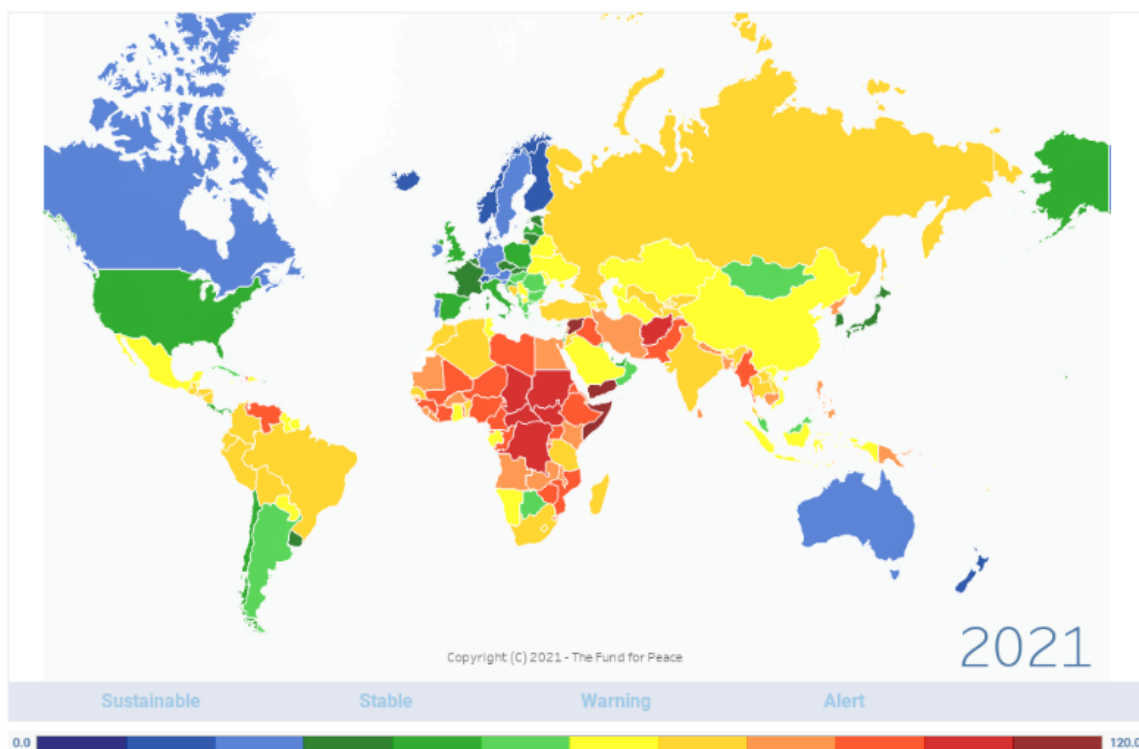
van belangen bestaat de luxe van keuzevrijheid niet of in mindere mate. Concreet betekent dit dat de nadruk zal worden gelegd op conflictpreventie en terughoudendheid zal worden betracht bij missies op

het land. Missies op zee zullen zich beperken tot bijvoorbeeld de bewaking van de buitengrenzen, het tegengaan van piraterij, het onderscheppen van migranten en de bescherming van de handelsroutes.

4.3. Europa en sub-Sahara Afrika

Het valt te verwachten dat sub-Sahara Afrika langdurig instabiel zal blijven door een combinatie van snelle bevolkingsgroei, economische groei die achterblijft bij de aanwas van werkzoekenden en de effecten van klimaatverandering. Uit de meeste recente *Fragile State Index* blijkt dat vooral sub-Sahara Afrika een grote cluster van fragiele staten is (Figuur 2). Somalië

valt in de categorie 'very high alert'; Soedan, Tsjaad, de Democratische Republiek Congo en Zuid-Soedan vallen in de categorie 'high alert'. Het merendeel van de overige landen valt onder de categorie 'alert'. Botswana is in deze Index het enige stabiele land van Afrika.



Figuur 2: Fragiliteit van landen wereldwijd

Voor Europa levert dit een uitdaging op in de vorm van migratie en vluchtelingen. De bevolkingsgroei in sub-Sahara Afrika is de hoogste van de wereld. In 1960 woonden er 227 miljoen mensen, in 2018 waren dat er tegen de één miljard. Dit getal zal in 2050 ruim verdubbeld zijn naar 2,2 miljard. Het aandeel van sub-Sahara Afrika in de totale wereldbevolking is dan 23%.²² Er is sprake van overwegend jonge bevolkingen. Op dit moment is 43% van de bevolking onder de 15 en 70% onder de 30.²³ Dit verandert wel. In

2050 zal 'slechts' 30% jonger dan 25 jaar zijn.²⁴ Zolang de aanwas van werkgelegenheid gelijke tred houdt met de bevolkingsgroei is een snelgroeiende bevolking gunstig voor de economie. Dit is echter niet het geval. In sub-Sahara Afrika zijn ongeveer 100 miljoen banen nodig voor jongeren die de afgelopen tien jaar op de arbeidsmarkt zijn gekomen, maar slechts 37 miljoen banen zijn gerealiseerd.²⁵ In een land als Zuid-Afrika is ruim de helft van de jongeren

²² <https://blogs.worldbank.org/opendata/worlds-population-will-continue-grow-and-will-reach-nearly-10-billion-2050>
²³ <https://blogs.worldbank.org/developmenttalk/youth-bulge-a-demographic-dividend-or-a-demographic-bomb-in-developing-countries>

²⁴ <https://www.populationpyramid.net/sub-saharan-africa/2050/>
²⁵ <https://www.un.org/en/academic-impact/migration-dynamics-refugees-and-internally-displaced-persons-africa>

werkloos. In veel andere landen schommelt het percentage rond de 20%.

De gevolgen van jeugdwerkloosheid werden duidelijk tijdens de Arabische opstanden die in 2010 begonnen. Het waren de jongeren die in opstand kwamen tegen de verslechterde sociaaleconomische omstandigheden door de snelle prijsstijgingen van grondstoffen, energie en voedsel die voor een belangrijk deel waren toe te schrijven aan de snel toegenomen vraag uit China.

In sub-Sahara Afrika is verder sprake van een aantal trends die al jaren zichtbaar zijn. Zo zal na 2030 de meerderheid van de Afrikanen in steden wonen. Momenteel hebben slechts Botswana en Angola een bevolking die overwegend in steden woont. De snelle groei van steden legt grote druk op regeringen. Steeds verder uitbreidende slums van kansarmen zijn bronnen voor ziekten, armoede en sociale onlusten. De trek vanuit het platteland wordt door grote groepen als een kans op sociaaleconomische verbetering gezien, maar blijkt in de praktijk een teleurstelling. In combinatie met *youth bulges* levert dit een explosieve cocktail op, temeer omdat 40% van de bevolking van Sub Sahara in armoede leeft. Daarbij komt dat verbeterde communicatietechnieken, in het bijzonder de snelle verspreiding van mobiele telefoons, de grip van regeringen op hun bevolking kan doen verminderen.

Ook etniciteit speelt een belangrijke rol. Vrijwel alle landen kennen spanningen langs etnische lijnen die door politieke entrepreneurs worden uitgebuit. Democratie biedt de beste bescherming tegen dit gedrag, maar in de praktijk blijken verkiezingen een belangrijke bron van instabiliteit zijn. Dit heeft te maken met een *zero sum*-mentaliteit waarin 'the winner takes it all'. Dit is een stimulans voor het verwerpen van verkiezingsuitslagen en gewelddadige actie. Het CSIC constateerde dat dit de belangrijke trigger voor verandering is.²⁶ Slechts een cluster van landen rond Zuid-Afrika kan als democratie worden aangemerkt, maar corruptie is in veel van deze landen endemisch. De overige landen in sub-Sahara Afrika zijn autocratisch geregeerde landen of landen waar een

sterke leider door middel van verkiezingen aan de macht komt.

Grondstoffenafhankelijkheid is eveneens een probleem. De kans op instabiliteit en conflicten neemt toe als het inkomen en de economische groei laag zijn en de afhankelijkheid van grondstoffen hoog is.²⁷ Grondstoffen zijn in toenemende mate inzet van geopolitieke strijd. Een voorbeeld is de verwerving door een Chinees bedrijf van een grote kobaltmijn in de Democratische Republiek Congo. Kobalt is onder meer noodzakelijk voor de bouw van elektrische auto's. Dit heeft in de VS tot beroering geleid en doorkruist de plannen van President Biden om een impuls aan de fabricage van elektrische auto's in eigen land te geven.²⁸

Tot slot is er de uitdaging van klimaatverandering die een aantoonbare bijdrage heeft geleverd aan de conflicten in Darfoer en Zuid-Soedan. In 2019 luidde de Wereld Meteorologische Organisatie de noodklok.²⁹ Die concludeerde dat er sprake is van toenemende dreigingen voor de volksgezondheid, voedselveiligheid en watervoorziening en daarom op de sociaaleconomische ontwikkeling van dit deel van de wereld. De zwaksten worden het hardste getroffen en volksverhuizingen zullen denkbaarder worden.

De conclusie is dat sub-Sahara Afrika de komende jaren een grote mate van instabiliteit zal kennen die Europa direct kan raken. Brookings constateert een lichte verbetering in de sociaaleconomische situatie, maar dat lijkt onvoldoende om de structurele onevenwichtigheden te kunnen compenseren en de effecten van de Covid-19 crisis teniet te doen.³⁰ De kans op legale en illegale arbeidsmigratie en op vluchtelingen als gevolg van klimaatverandering en conflicten is zeer groot. Dit versterkt de conclusie dat de bescherming van de buitengrenzen belangrijker gaat worden. Dit betekent tevens dat toekomstige deelname aan vredesmissies en stabilisatieoperaties in dit deel van Afrika voor de hand ligt en het belang van Nederland dient.

Er is echter geen uitspraak te doen waar precies deze missies zullen worden uitgevoerd en met welke bijdrage; of over welke conflicten succesvol kunnen

26 https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/publication/110707_Downie_Overview_Report_Web.pdf, p14.

27 Paul Collier and Anke Hoeffler, Resource rents, Governance, and Conflict, *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 49. No 4, Augustus 2005, p626-633.

28 <https://www.nytimes.com/2021/11/20/world/china-congo-cobalt.html>

29

https://library.wmo.int/index.php?lvl=notice_display&id=21778#YaCmdS1Y4UG

30 https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2021/03/21.03.24-IWOSS-Intro-paper_FINAL.pdf

worden gestabiliseerd. Wel kan met zekerheid worden vastgesteld dat conflictpreventie in sub-Sahara Afrika cruciaal is omdat de omvang van escalerende crises de internationale gemeenschap voor onoverkomelijke uitdagingen kan stellen. Preventieve ontspoelingen lijken praktisch en (geo)politiek onmogelijk. Een stabilisatiemacht lijkt gezien de te verwachten omvang

en complexiteit van te verwachten conflictsituaties te risicovol. Het gaat hier immers niet om een beperkt, overzichtelijke conflicten tussen groepen zoals in de CAR, maar in het ernstigste geval om grootschalige sociaaleconomische onlusten die tot massale migratiestromen kunnen leiden.

4.4. Europa en de maritieme dimensie

De militaire rol van Europa in Afrika betreft zeker gezamenlijke operaties ter verdediging van de Europese maritieme belangen in de Golfregio en in de wateren rond Afrika. Sinds 2001, en zeker in het afgelopen decennium, is er een aanzienlijke toename geweest van maritieme missies rond de Straat van Bab el-Mandeb, aan de ingang van de Rode Zee, de Golf van Aden en de Hoorn van Afrika. Het gaat om marines uit Europa, de Verenigde Staten, het Midden-Oosten, de Golfregio en Azië. De maritieme aanwezigheid van dit brede palet aan veiligheidsactoren gaat gepaard met de proliferatie van militaire faciliteiten – bases, havens, landingsbanen, opleidingskampen, semipermanente faciliteiten en logistieke knooppunten – in kustgebieden langs de Rode Zee en de Hoorn van Afrika. Zo heeft China een grote havenfaciliteit in Djibouti, groot genoeg om vliegkampschepen aan te laten meren.

Nederland heeft in Europees verband de afgelopen jaren bijgedragen aan piraterijbestrijding in de wateren van Oost-Afrika (EUNAVFOR Atalanta), operaties in de Middellandse Zee gericht op Libië (EUNAVFOR MED Sophia en EUNAVFOR Med Irini) en het waarborgen van vrije en veilige doorvaart en doortocht in de Golfregio (EMASOH).

Maar de maritieme belangen van Europa reiken verder dan de MENA-regio. Ook de Indo-Pacific is van groot belang. In het lopend Progress-onderzoek *Guarding the Maritime Commons*. *European multilateral engagement in the Indo-Pacific* stelt HCSS dat, gegeven het grote belang van de *sea lines of communication* met Azië voor de Europese economie, actieve betrokkenheid met deze regio onvermijdelijk is. De grote vraag is hoe de context waarin de bescherming van belangen gestalte krijgt zich ontwikkelt. Collectieve *veiligheid* is inclusief, gebruikt een scala aan veiligheidsinstrumenten en heeft een regionale en

globale oriëntatie. Collectieve *verdediging* is exclusief, primair gericht op militaire inzet en heeft ook een lokale en regionale oriëntatie. De Europese voorkeur gaat grosso modo uit naar collectieve veiligheid; de insteek van veel Aziatische landen gaat meer en meer uit naar collectieve verdediging; en de VS denken vooral in termen van collectieve verdediging (in de laatste twee gevallen: tegen China).

Het onderzoek beschouwt de vraag of een multilateraal Europees engagement in de maritieme veiligheid de veiligheidsdynamiek in de regio temperen. Bij een multilaterale aanpak valt bijvoorbeeld te denken aan samenwerking op het gebied van wetshandhaving (narcotica, piraterij, terrorisme, illegale visserij); observatie van de oceanen; en bestuur, normen en conflictpreventie. De houding van China is sterk medebepalend voor de mogelijkheden op dit gebied. Een complicerende factor daarbij is dat de Europese bedoelingen en de Chinese percepties niet per se overeenstemmen.

Hoe dan ook, het is waarschijnlijk dat Nederland zal worden geconfronteerd met missies gericht op het beschermen van belangen in de Indo-Pacific. Deze trend is feitelijk al ingezet. In 2021 maakte de Zr. Ms. Evertsen zeven maanden lang deel uit van de tien schepen tellende *UK Carrier Strike Group* rond het nieuwe Britse vliegkampschip HMS Queen Elizabeth. Op weg naar Azië voerde het vlootverband oefeningen uit en bezocht het havens. In de Zuid-Chinese Zee kreeg het vlootverband gezelschap van de het Amerikaanse vliegkampschip USS Carl Vinson. Deze doorvaart was een belangrijk politiek signaal aan China, dat dit zeegebied claimt. Deze claim is gezien een uitspraak uit 2016 van het Permanente Hof van Arbitrage in Den Haag wederrechtelijk. In het geval van de Evertsen ging het niet om een missie, maar de inzet van het schip geeft goed aan waar Nederlandse

belang in het geding kunnen zijn. In dit geval gaat het om het beginsel van de vrije zee (*mare liberum*), gericht op het openhouden van handelsroutes overal ter wereld. Dezelfde redenering geldt voor de Nederlandse deelname aan de *European-led Maritime Awareness in the Strait of Hormuz* (EMASOH) in 2020.

Het doel van deze missie, die zonder VN-mandaat maar volgens het staande zeerecht wordt uitgevoerd, is om incidenten op zee te voorkomen in een ook door de Nederlandse handelsvloot drukbevaren gebied. Al deze maritieme activiteiten vallen onder de tweede hoofdtak.

5. De toekomst van de tweede hoofdstaak

Zoals betoogd zal de invulling van de tweede hoofdstaak als gevolg van de geopolitieke veranderingen sterk veranderen. Enerzijds kunnen Europese landen gedwongen worden hun belangen in de periferie zonder steun van de VS te moeten beschermen; anderzijds worden stabilisatieoperaties moeilijker uitvoerbaar gezien de te verwachten bemoeienis van Rusland en China en de toenemende omvang en complexiteit van conflicten. Dit hoofdstuk gaat achtereenvolgens in op de politieke dimensie; de toekomstige uitvoering van de hoofdstaak, waar die tweede hoofdstaak het meest waarschijnlijk wordt uitgevoerd; en met wie.

5.1. De politieke dimensie

Eerder is opgemerkt dat deelname aan vredesmissies of stabilisatieoperaties een keuze is, waar de bescherming van belangen dat niet of in mindere mate is. Belangenbehartiging buiten het NAVO-gebied is politiek problematisch vanwege de risico's verbonden aan expeditieaire gevechtsoperaties. Zo kan de bescherming van handelsroutes tot een confrontatie met Rusland of China leiden. Het inrichten van een veilige zone voor vluchtelingen in een conflictgebied kan leiden tot een confrontatie met lokale partijen. Het feit dat de krijgsmacht niet op dit soort operaties is ingericht, maakt het politieke besluit nog moeilijker.

Voor de missies waaraan deelname een keuze is, is kleinschalige conflictpreventie op uitnodiging van een legitieme regering de minst risicovolle. Het relatieve Westerse machtsverval verkleint de ruimte om op eigen voorwaarden een mandaat van de VN-Veiligheidsraad te krijgen voor vredesmissies en stabilisatieoperaties. Dit kan ertoe leiden dat als Nederlandse belangen in het geding zijn, ervoor wordt gekozen om aan niet-gemandateerde missies deel te nemen. Dit is een belangrijke politieke ontwikkeling met grote gevolgen.

De Commissie-Davids werd in januari 2009 ingesteld om een onderzoek te doen naar de besluitvorming in maart 2003 die leidde tot de Nederlandse politieke steun aan de Irakoorlog. De commissie concludeerde dat na de politieke steun die Nederland had geleverd

aan de niet-gemandateerde Amerikaanse interventie in Irak in 2003, dat politieke steun en interventies altijd een mandaat vereisten.

In 2016 voerden de Amerikanen echter een aanval op doelen in Syrië uit als vergelding voor de vermeende inzet van chemische wapens door president Assad tegen zijn eigen bevolking. Deze vergelding werd door het Kabinet als rechtvaardig gezien, ook al lag er geen VN-mandaat aan ten grondslag. Daarop stelde het Kabinet een nieuwe commissie in onder leiding van prof. Fijnhout. De conclusie was dat politieke steun in beginsel alleen kan worden gegeven aan een gemandateerde operatie, maar dat in bijzonder gevallen hiervan kan worden afgeweken.³¹ Zonder dat dit expliciet werd gesteld, werd hiermee feitelijk de discussie geopend over niet-gemandateerde interventies als bijvoorbeeld de mensenrechten op grote schaal worden geschonden of belangen op het spel staan.

Zeker is dat de risico's op confrontaties met Rusland, en mogelijk ook met China, groter worden als ook deze landen zich met het conflict gaan bemoeien en verschillende partijen steunen. Tegenstanders kunnen openlijk of heimelijk worden gesteund. Zo heeft de Russische – in naam private, maar feitelijk aan het Kremlin gelieerde³² – Wagner Group alleen al in Afrika subversieve activiteiten uitgevoerd in Sudan, de Centraal Afrikaanse Republiek, Madagaskar, Libië,

31 https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j4nvgs5k927kof_j9vvij5epmj1ey0/vl53ebhfy9/f=/blg917814.pdf
De tekst luidt: "Having taken the legal and political risks and consequences into account, the government may nonetheless find that there are compelling reasons to offer political support to

an intervention even though they regard it as unlawful. The kind of circumstances that may be regarded as meriting such support may relate to extreme humanitarian distress, including the use of chemical weapons with direct danger for civilians." (blz. X)
32 <https://foreignpolicy.com/2021/07/06/what-is-wagner-group-russia-mercenaries-military-contractor/>

Mozambique, en Mali. In zekere zin is sprake van een gedeeltelijke terugkeer van de situatie van tijdens de Koude Oorlog toen slechts mandaten voor klassieke vredesbewarende operaties konden worden verkregen en alle andere militaire missies een risico op escalatie naar een conflict tussen grootmachten met zich meebrachten.

Toch valt te verwachten dat traditionele VN-gemandateerde vredesoperaties ook in de toekomst kunnen plaatsvinden. Immers in veel gevallen zal China, dat is uitgegroeid tot een belangrijke leverancier van blauwhelmen, een VN-mandaat niet willen blokkeren.³³ Een belangrijke reden is dat China zich als leider van de zich ontwikkelende landen opwerpt. De top-tien van troepenleveranciers bestaat uit dit soort landen. Daarnaast is Beijing na Washington de grootste financiële contribuant voor VN-operaties. Gevreesd wordt dat China zijn positie zal willen aanwenden om vredesmissies te gebruiken voor het steunen van pro-Chinese leiders in Afrika. China ziet deelname aan dit soort missies bovendien als goede PR, als een methode om operationele expeditievaart vaardig-

heden op te doen en om politieke relaties met andere landen te smeden. In dit licht moet ook het in 2009 opgerichte trainingscentrum in China worden gezien.

Dit alles kan verklaren waarom China vooral deelneemt aan relatief risicoloze operaties. Bovendien is vier-vijfde van de blauwhelmen actief in landen waar China grote belangen heeft. Zo heeft China ruim 1000 blauwhelmen in Sudan gestationeerd waar Beijing grote energiebelangen heeft. Dit alles betekent dat VN-operaties steeds meer een politiek doel van een grootmacht gaan dienen. Dit wordt versterkt doordat Rusland in 2019 heeft besloten zijn aanwezigheid in Afrika te willen uitbreiden.

Merk op dat het *Strategic Foresight en Direction* (SFD) proces van Defensie – dat in samenwerking tussen het Team Conflict Preventie en de Directie Operatiën van de Defensiestaf wordt uitgevoerd – zich richt op het koppelen van de belangen van Nederland aan mogelijke conflicthaarden in de wereld, met als doel preventieve activiteiten van Defensie beter te kunnen prioriteren en richten.

5.2. Hoe?

Bij de (toekomstige) uitvoering van de tweede hoofdstuk dient onderscheid te worden gemaakt tussen (1) deelname aan traditionele VN-gemandateerde vredesoperaties; (2) al dan niet gemandateerde operaties gericht op stabilisatie en vredesafdwinging; en (3) zeer waarschijnlijk niet-gemandateerde operaties ter bescherming van de Nederlandse, Europese of trans-Atlantische belangen. De laatste categorie kan langdurige gevechtsoperaties betreffen. Naarmate het geweldsniveau stijgt zal het verkrijgen van een mandaat dus afnemen. Dit is een logische gedachte omdat de belangen van de Westerse mogendheden en die van de overige leden van de VN-Veiligheidsraad steeds minder parallel lopen. Bij het onthouden van een mandaat zullen verder wantrouwen, rancune en revisionisme een belangrijke rol spelen.

Per soort operatie zal Nederland de niche moeten bepalen voor de eigen militaire bijdrage. Voor traditionele VN-operaties behoort Nederland niet tot de

vooraanstaande troepenleveranciers. Volgens de SIPRI-cijfers 2020 bestaat de top vijf van troepenleveranciers uit Ethiopië, Oeganda, Bangladesh, Rwanda en India. De VS is met een tiende plaats het enige Westerse land in de top-tien.³⁴ Als Nederland meedoet dan ligt de bijdrage vooral op het leveren van tactische *enablers*. De VN-vredesoperatie in Mali is daarvan een goed voorbeeld. Van april 2014 tot 1 mei 2019 droeg Nederland bij met inlichtingencapaciteit, trainers en adviseurs en langeafstandverkenner. Vanaf november 2021 draagt Nederland voor een periode van zes maanden bij met een C-130 Hercules transportvliegtuig. Daarnaast ondersteunen zes militairen de Europese trainingsmissie EUTM in Mali. Deze is gericht op het opleiden en trainen van politiefunctionarissen. Tot slot draagt Nederland bij met twee stafofficieren aan de multinationale taakgroep Takuba gericht op het adviseren, assisteren en begeleiden van Malinese eenheden. Het valt te verwachten dat een bijdrage met

³³ <https://www.brookings.edu/articles/chinas-pragmatic-approach-to-un-peacekeeping/>

³⁴ Spriri Yearbook 2021.

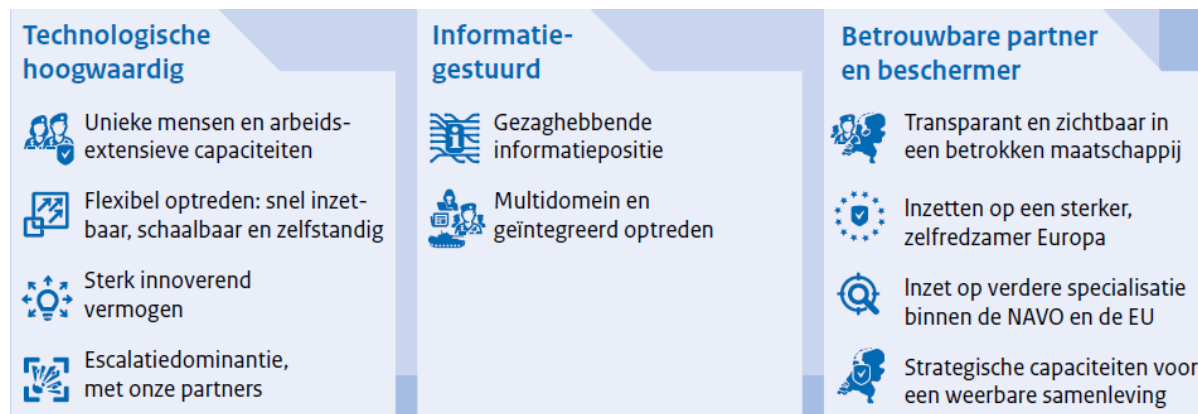
tactische *enablers* ook de norm voor de toekomst zal zijn.

Het belangrijkste gevechtselement dat kan worden ingebracht zijn SOF.³⁵ Een van de taken is *special reconnaissance*. Dit is van groot belang voor de beeldopbouw van een gebied. Daarnaast kunnen zo nodig kleinschalige en kortstondige gevechtsoperaties worden uitgevoerd in het kader van *direct action*. Daarnaast speelt SOF een cruciale rol in alle drie de soorten operaties hierboven onderscheiden. In alle fasen van een conflict richt SOF zich op *understand and shape*. Dit is feitelijk een tactische *enabler* gericht op het inwinnen van inlichtingen, het aangaan van verbindingen met facties, strijders en bevriende eenheden en het leveren van een aandeel in psychologische operaties gericht op het beïnvloeden van het gedrag van bevolking en strijders in het operatiegebied.

Bij stabilisatieoperaties en het beschermen van belangen verschuift de inzet van SOF in de richting van gevechtsoperaties. Afhankelijk van de

omstandigheden wordt dan ingezet op gespecialiseerde operaties zoals *Counter Insurgency*, *Counter Terror*, het bevrijden van gijzelaars, infiltratie en extractie, het ondersteunen van meer grootschalige inzet van landstrijdkrachten, en het faciliteren van luchtmachten voor *forward air control*.

Naarmate belangen meer op het spel staan is de bredere inzet van landstrijdkrachten, luchtmacht of marine onvermijdelijk. Wat dat betreft is sprake van een oplopende schaal van inzet en risico's: de bijdrage aan VN-vredesmissies kan zich beperken tot de kleinschalige inzet van nichecapaciteiten; de bijdrage aan stabilisatieoperaties vergt de inzet van grotere (gevechts-)eenheden; de bescherming van belangen kan de vorm aannemen van expeditieoorlogvoering met een veelheid aan middelen. In alle gevallen is de luchtmacht ondersteunend voor land- en maritieme operaties. Maritieme operaties kunnen plaatsvinden in de vorm van aanwezigheid en afschrikking tot gevechtsoperaties, bijvoorbeeld gericht op het openhouden van handelsroutes en militaire aanvoer routes.



Figuur 3: drie eigenschappen en tien inrichtingsprincipes in de Defensievisie 2035

In lijn met het voorgaande zijn een aantal van de inrichtingsprincipes van de Defensievisie 2035 (Figuur 3) van bijzonder belang voor de invulling van de tweede hoofdtaak:

- Binnen inrichtingsprincipe 2 'flexibel optreden' heeft het oprichten van specialistische modules voor militaire assistentie (*train, advise, assist*) prioriteit. Deze zijn van belang voor alle soorten missies en operaties in het kader van de tweede hoofdtaak.
- Inrichtingsprincipe 5 'informatiepositie' vertaalt zich voor de tweede hoofdtaak vooral in het ver-

mogen tot *understand and shape* als voorwaarden-scheppende activiteit in alle fasen van een conflict.

- Inrichtingsprincipe 6 'multidomein en geïntegreerd optreden' is onverkort van toepassing op alle operaties en missies in het kader van de tweede hoofdtaak. Dit vereist blijvende investeringen in de multilaterale samenwerkingsverbanden waarin Nederland opereert, zoals de NAVO, de EU en de VN. De is tevens in lijn met de eigenschap 'betrouwbare partner'. Daarbij moet worden ingezet op het verbeteren van de effectiviteit van missies en operaties.
- Inrichtingsprincipe 9 'specialisatie' is toepasbaar op VN-gemandateerde missies. Wij pleiten ervoor

³⁵ Zie voor verdieping van onderstaand HCSS, The Future of NLD SOF: Towards an All-Domain Force, 2021.

om nadruk te leggen op *enablers*. Dit is tevens in lijn met de eigenschap 'technologisch hoogwaardig'. Specialisatie is echter minder goed toepasbaar op missies gericht op het beschermen van belangen die expeditionaire gevechtsoperaties eisen. Hier geldt dat het Kabinet moet willen beschikken over een goed gevulde gereedschapskist waaruit afhankelijk van de omstandigheden keuzes kunnen worden gemaakt. Bij gebrek aan capaciteiten zal Nederland niet in staat zijn onder alle omstandig-

heden deel te nemen aan missies ter bescherming van belangen. Dergelijk *free rider*-gedrag tast de internationale geloofwaardigheid aan. Dit geldt zeker als Nederland niet bereid is gevechtseenheden in te zetten ter bescherming van zijn eigen belangen.

- Omdat Amerikaanse en Europese belangen niet altijd hoeven samen te vallen en de prioriteit van Amerika in Azië ligt wordt het belang van inrichtingsprincipe 8 'Europa' verder benadrukt.

5.3. Waar?

Het is evident dat de nadruk voor het landoptreden, zo nodig ondersteund door luchtstrijdkrachten, op VN-vredesmissies en complexere stabilisatiemissies in Afrika en in mindere mate in het Midden-Oosten ligt. Naar verwachting zullen de conflicten hier geleidelijk doven.

Nederland heeft groot belang bij een stabiel Afrikaans continent. Dit is niet alleen een humanitair belang, maar ook verlicht eigenbelang omdat vluchtelingenstromen en ongecontroleerde migratie Europa maatschappelijk en institutioneel kunnen ontwrichten. In toenemende mate zal sprake zijn van zogenaamde *complex contingencies* die plaats kunnen vinden in alle instabiele delen van Afrika. Dit zijn de rode gebieden van de *Fragile State Index*, in het bijzonder de landen die als 'very high alert' en 'high alert' zijn aangemerkt. Deze landen zijn belangrijke kandidaten voor toekomstige missies, maar gezien de omvang van de problematiek in deze landen dient vooral op conflictpreventie te worden ingezet. Merk daarbij op dat klimaatverandering een belangrijke aanjager van instabiliteit en migratie kan worden. De gevolgen van klimaatverandering zijn te analyseren en wellicht (deels) te voorspellen. Dergelijke analyses en *foresights* – zie bijvoorbeeld het *Water, Peace and*

Security waarin HCSS een belangrijk deel van de modelbouw voor zijn rekening neemt – kunnen een belangrijke vroegtijdige signaalfunctie (*early warning*) vormen voor preventieve en mitigerende (militaire) maatregelen en missies.

Voor de Koninklijke marine ligt, naast humanitaire hulpverlening en een ondersteunende rol voor het landoptreden, de nadruk op inzet voor het beschermen van handelsroutes en militaire aanvoerroutes, anti-piraterij en -terrorismeoperaties, en operaties gericht op het beteugelen van migratie- en vluchtelingenstromen. In de Middellandse Zee is steun van de VS geen vanzelfsprekendheid; voor Azië geldt dat niet. Zo is het niet denkbeeldig dat Europese landen, in ruil voor een commitment aan de NAVO, zullen worden gevraagd om deel te nemen aan *Freedom of Navigation*-operaties in de Zuid-Chinese Zee, het afgrendelen van aanvoerroutes voor China, zoals die door de Straat van Malakka, of in geval van een oplopend conflict rond Taiwan. Piraterijbestrijding kan als een Europese verantwoordelijkheid worden gezien als hoofdzakelijk Europese schepen worden bedreigd. De nadruk ligt in West-Afrika, het zeegebied rond de straat van Malakka en het Caraïbische gebied.³⁶

5.4. Met wie?

De trend van de afgelopen jaren is dat complexere stabilisatieoperaties worden uitgevoerd door de EU of

door de NAVO. De commandostructuren van vooral de NAVO zijn veel beter ontwikkeld dan die van de VN.

³⁶ Een actueel overzicht is te zien op <https://www.icc-ccs.org/piracy-reporting-centre/live-piracy-map>

Bovendien kan via de NAVO de beschikking worden gekregen over Amerikaanse strategische *enablers*, met name Command Control, Communications, Intelligence, Surveillance and Reconnaissance (C4ISR) die onontbeerlijk is voor grootschaligere (gevechts-)operaties. Ook kan gebruik worden gemaakt van *enablers* zoals strategische transport. Zo was de operatie van Europese landen in Libië in 2011 onmogelijk zonder de Amerikaanse '*leading from behind*'-steun middels het *joint command ship* USS Mount Whitney waar vanaf de operatie kon worden meegestuurd.

Voorlopig is Nederland, net als alle andere Europese partners afhankelijk van Amerikaanse strategische *enablers*. De Amerikanen zullen deze echter vooral in Azië nodig hebben. Bovendien hoeven de Amerikaanse en Europese belangen niet altijd samen te lopen. In dat geval zullen Europese landen zelfstandig moeten kunnen optreden. Dit betekent dat over eigen C4ISR-capaciteiten moet worden beschikt. Dit is verreweg de belangrijkste prioriteit in het kader van de open militaire strategische autonomie zoals gedefinieerd door de EU.

In Europa is samenwerking met grote partners onontbeerlijk. Binnen de NAVO zijn dat Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. Binnen de EU is dat Frankrijk. Omdat de landmacht steeds nadrukkelijker 'diep' integreert met Duitsland is voor het landoptreden samenwerking met dat land opportuun. Ook in Europese ad-hoc coalities is optreden zonder deze partners in meer complexe omstandigheden niet denkbaar. Het gaat daarbij niet alleen om de militaire capaciteiten van deze landen, maar ook om hun politieke gewicht. Beide bepalen de geloofwaardigheid van de missie of operatie. Een bijzonder vorm van belangenbescherming kan steun aan Frankrijk zijn die over een van de grootste optelsom van Exclusieve Economische Zones ter wereld beschikt. Indien Franse EEZs in de Indische Oceaan of elders worden bedreigd, dan zou in theorie steun van de Europese landen in EU-verband of ad-hoc coalities kunnen worden gevraagd. Voor Nederland geldt hetzelfde als belangen in het Caraïbisch gebied worden bedreigd. Gezien de aanwezigheid van Franse overzeese gebiedsdelen in dit deel van de wereld ligt het voor de hand afspraken met dat land te maken.

6. Conclusie

De gevolgen van de geschetste ontwikkelingen voor de tweede hoofdstaak zijn groot. De eerste conclusie is dat door de veranderde geopolitieke context het aantal niet-gemandateerde missies toeneemt. Dit juridische manco kan worden omzeild door een uitnodiging te krijgen van het land waarin de operatie moet worden uitgevoerd. Rusland liet zich door president Assad uitnodigen voor steun aan zijn strijd tegen de opstandelingen van zijn regime. Dit had tot gevolg van Westerse mogendheden zoals de VS formeel 'illegaal' op Syrisch grondgebied verbleven en dat een confrontatie tussen Amerikaanse en Russisch troepen denkbaar was. Kortom, als gevolg van de veranderde geopolitieke situatie kunnen rivaliserende grootmachten, en in hun kielzog bondgenoten zoals Nederland, verwickeld raken in een directe confrontatie, terwijl de betrokkenheid bij het conflict volgens het internationale recht 'illegaal' is.

Dit leidt tot de tweede conclusie. De trend waarbij grotere terughoudendheid wordt betracht om nieuwe operaties te beginnen, wordt versterkt. Het gevolg hiervan is dat nieuwe operaties slechts worden gestart, of eraan wordt deelgenomen, als zwaarwegende belangen op het spel staan. Dit betekent dat de tweede hoofdstaak van aard gaat veranderen. Enerzijds valt een verschuiving te verwachten naar relatief overzichtelijke vredesoperaties in de traditie van klassieke *peace keeping*. Hiervoor zullen de permanente leden van de Veiligheidsraad in voorkomende gevallen een mandaat willen verlenen. Anderzijds kan het noodzakelijk zijn om militairen niet-gemandateerd in te zetten voor de bescherming van belangen. Dit brengt het risico van een direct confrontatie met rivaliserende grootmachten met zich mee.

De derde conclusie is dat risicovolle niet-gemandateerde missies mogelijk zonder Amerikaanse steun moeten worden uitgevoerd. Complexe stabilisatiemissies en missies voor het beschermen van belangen vereisen capaciteiten voor expeditieaire, mogelijk grootschalige gevechtsoperaties. Dit eist meer nadruk op Europese strategische mobiliteit, expeditieaire vuurkracht en interoperabele C4ISR. Dit geldt ook voor het vergroten van de kwantiteit aan expeditieaire gevechtskracht, met inbegrip van SOF.

De vierde conclusie is dat VN-gemandateerde operaties nog steeds mogelijk zijn, maar kleinschalig zullen zijn en worden uitgevoerd door regionale arrangementen zoals de AU of organisaties als de NAVO en de EU. In lijn met wat Tom Buitenlaar en Niels van Willigen in *Vredesmissies in een geopolitieke context. Welke rol voor Nederland?* (Militaire Spectator, november 2021) stellen, zien ook wij de noodzaak van investeringen in momenteel schaarse capaciteiten op het terrein van training, mentorschap en advisering, alsmede van capaciteiten om randvoorwaarden voor missies in te vullen. Ook SOF blijft van groot belang als tactische *enabler*. Een geloofwaardige Nederlandse bijdrage aan internationale vredesmissies zit hem niet in de omvang maar in de kwaliteit van de bijdrage: gespecialiseerde, technisch hoogwaardige, en goed getrainde kleine eenheden of (militair-civiele) teams van adviseurs.

De vijfde conclusie is dat, daar waar het gaat om het beschermen van de belangen buiten het NAVO-gebied, het onderscheid tussen de eerste en de tweede hoofdstaak vervaagt. Dit geldt in het bijzonder voor internationale veiligheid en stabiliteit voor zover die de belangen van Nederland kunnen aantasten, in het bijzonder energie- en grondstoffenzekerheid en het ongestoord functioneren van handelsroutes. Dit betekent dat de Koninklijke marine in beginsel de gehele wereld als werkterrein kan hebben. Voor de Koninklijke landmacht ligt de nadruk op Afrika en in mindere mate op het Midden-Oosten.

De zesde conclusie is dat het waarschijnlijk dat stabilisatieoperaties grootschaliger worden en onder complexere omstandigheden in de meest instabiele delen van Afrika zullen moeten worden uitgevoerd; zonder zekerheid over de precieze locaties en condities. Deze conflicten kunnen leiden tot grootschalige migratie en zullen steeds meer het resultaat zijn van sociaaleconomische problemen die het gevolg zijn van een mismatch tussen bevolkingsgroei en economische groei en de gevolgen van klimaatverandering. Gezien de ervaring met grootschalige conflicten, zoals die in Afghanistan, Libië, Syrië en Irak, valt niet te verwachten dat deze door de internationale gemeenschap kunnen worden gestabiliseerd. Dit betekent dat conflictpreventie aan belang toeneemt.

Tot slot wijzen we erop dat de omschrijving van de hoofdtaken in officiële documenten niet consistent en onvolledig is. Nadrukkelijk wordt geadviseerd om in de komende Defensienota de taken van de krijgsmacht nauwkeuriger te definiëren. De tweede hoofdtaak dient gerelateerd te zijn aan de grondwettelijke

opdracht de belangen van het Koninkrijk te beschermen en de internationale rechtsorde te bevorderen. De analyse in deze notitie van de toekomst van de tweede hoofdtaak is daarop gebaseerd.