

Boekbesprekingen

Europa en instrumentalisme

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Aan het buitenland gehecht. Over verandering en strategie van Nederlands buitenlandbeleid.

Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010; 173 blz.; € 27,50; ISBN: 978-90-8964-301-8

‘Heroriëntatie op Europa’, dat is de centrale boodschap van *Aan het buitenland gehecht*, het recente rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) over de toekomst van het Nederlandse buitenlands beleid. Op zich zelf kan dat een behartigenswaardig gedurfd en realistisch advies zijn in de huidige situatie van Eurocrisis en *salonfähige* Eurosceptis. Het ontbreekt echter aan een inventarisatie van concrete kansen en bedreigingen voor Nederland in actuele Europese kwesties, zoals de toekomst van de Europese Economische en Monetaire Unie (EMU) en de euro, de haalbaarheid en wenselijkheid van de oprichting van een Europese politieke en/of fiscale unie, het vraagstuk van Europees energiebeleid en mogelijkheden en onmogelijkheden op het terrein van ‘nationale kampioenen’, om er een paar te noemen.

Over deze onderwerpen is vrijwel niets te vinden in het rapport. Ook het fundamentele thema van de toekomst van de EU-welvaartsstaten wordt openlijk omzeild (blz. 97). En dat terwijl bij al deze kwesties toch ontegenzeggelijk de nationale Nederlandse belangen in het geding zijn (export, valutastabiliteit, pensioenen, energieafhankelijkheid, internationale energiemarkt, ABN-Amro, enz.). Dit is wel vreemd voor een rapport dat pleit voor ‘een toegewijde concentratie op Europa’ (blz. 99) en ambieert nationale belangen helder te maken omwille van een ondubbelzinnige strategie in het buitenlands beleid (vgl. blz. 57 e.v.).

Veranderingen en belangen

Waar gaat het rapport dan wel over? Bij lezing wordt duidelijk dat de WRR uitgaat van twee aannames die de gehele verdere analyse stutten en sturen. De eerste aanname luidt dat Nederland niet beschikt over een samenhangende strategie in het buitenlands beleid. De tweede stelt dat de huidige internationale betrekkingen radicaal verschillen van alles wat we in het verleden hebben meegemaakt in de internationale politiek. Dat is opmerkelijk, want deze aannames zijn allerminst onproblematisch.

Hoeveel de auteurs ook aan citaten hebben verzameld om aan te tonen dat de internationale betrekkingen radicaal zijn veranderd en de rol van de staat daarin niet meer centraal staat (blz. 28-9), en hoe stellig zij ook beweren dat de Nederlandse regering blijk heeft gegeven ‘van het ontbreken van een op de wereld van vandaag toegesneden visie [...] op basis waarvan heldere keuzes gemaakt kunnen worden’ (blz. 51), empirisch bewijs voor deze krasse stellingen wordt niet of nauwelijks aangevoerd. De WRR beperkt zich tot een instemmend (en eenzijdig) citeren van een specifieke literatuur uit de hedendaagse *Leerder Internationale Betrekkingen* rond het trendy *buzzword* ‘netwerk’ (blz. 30) en een tamelijk onbekommerde identificatie met de grillige publieke opinie en haar veronderstelde hevige behoefte aan verantwoording, ook met betrekking tot het buitenlands beleid (o.a. blz. 30, 53, 70 en 95).

Dat daar veel tegenin gebracht kan worden, is evident. Het rapport had daar op zijn minst melding van moeten maken. Door dat niet te doen, laadt de WRR de verdenking op zich selectief gewinkeld te hebben in de literatuur.

Uiteindelijk leidt de analyse tot zeer dringende en *trendy* aanbevelingen waarop de auteurs vanaf pagina 1 voorsorteren, omdat alleen door ingrijpende vernieuwing van het buitenlands beleid kan worden ingespeeld op de radicale ‘kanteling van vraagstukken’ in de internationale betrekkingen. Zo moet Buitenlandse Zaken bijvoorbeeld nodig gaan ‘inluisteren’ in de ‘netwerkomgeving’ van de ‘internationale *civil society*’ en zich bekwamen in het ‘weten te verleiden’, door als een ‘verbindings-officier’ agenda’s en debatten ‘te framen’ (blz. 113-14, 122-3, 131-2). Volgens Frans Timmermans is dit ‘glasheldere taal’ en zelfs ‘een genot om te lezen’ (www.montesquieu-instituut.nl). Daar kan anders over gedacht worden. Een fundamenteeler probleem met deze ronkende taal is echter dat de zelfverzekerde woorden en de hamerend gehanteerde stijlfiguur *repetitio* de aandacht afleiden van een vergissing in de analyse. Wat is er aan de hand?

Geen strategie zonder idee

Wanneer de auteurs eenmaal hebben vastgesteld dat het bestaande Nederlandse buitenlandse beleid geplaagd wordt door tanend draagvlak onder de bevolking, concluderen zij dat een belangrijke oorzaak hiervoor

is dat de regering na 1989 heeft verzuimd duidelijke prioriteiten te stellen en wat al te gemakzuchtig heeft gekozen voor het klakkeloos voortzetten van 'alles een beetje doen' (blz. 47). Een benadering die volgens de WRR gedurende de Koude Oorlog gemeengoed is geworden. Vervolgens beargumenteren de auteurs dat de intussen 'fundamenteel veranderde buitenwereld' onmiskenbaar het failliet van deze gedateerde benadering blootlegt. Dat manifesteert zich volgens hen het meest pregnant in de toenemende burgerlijke onvrede met allerlei facetten van het buitenlands beleid (van ontwikkelingssamenwerking en vredesmissies tot Europese integratie).

De WRR wil zijn best doen om de ogen niet te sluiten voor de realiteit van de snel veranderende wereld van na 1989 (zoals opeenvolgende regeringen volgens de Raad dus wel gedaan hebben). Bovendien: volgens de WRR kan Nederland nieuwe kansen benutten door de nationale belangen te (her)definiëren in termen van 'vitale belangen' (betreffende het voortbestaan van Nederland en oorlog), 'verlengde belangen' (geen kwesties van oorlog, maar wel belangrijk voor de Nederlandse welvaart en het Nederlandse welzijn) en zogenaemde 'niches'. De aandacht van de WRR gaat in het bijzonder uit naar de verlengde belangen en de *niches*. Wat betreft de vitale belangen stellen de auteurs zich namelijk op het standpunt dat deze 'nauwelijks onderwerp van discussie zijn', ofschoon de WRR zelf suggereert om de aandacht van het Nederlandse veiligheidsbeleid te verleggen van NAVO naar EU (vgl. blz. 70 en 87), en dat terwijl de NAVO toch nog steeds bij uitstek de bewaker van de Nederlandse vitale belangen is. Maar dat terzijde, want de WRR wil het dus over de verlengde en *niche*-belangen hebben.

Hoe stelt de WRR nu vast wat het nationale belang is? Daarvoor hebben de auteurs een dubbele

toets ontworpen. Het moet gaan om 1 belangen die 'werkelijk nationaal gedeeld worden'; en/of 2 'voor Nederland verschil' maken. Dat laatste wil zeggen dat Nederland zich hiermee 'in de wereld kan profileren' (blz. 60 en 64); zulke 'niches' kunnen bijvoorbeeld 'water' en 'voedsel' zijn (blz. 65-8). Volgens de WRR maken dergelijke *niche*-prioriteiten – die in ieder geval langer dan één kabinetperiode gesteld worden – het mogelijk een 'standvastige langetermijnkoers te varen' (blz. 64). En daar kunnen dan weer 'vele burgers achter staan' (blz. 54), omdat heel duidelijk is uit te leggen dat je een heleboel niet meer doet en je daarom een paar specifieke en voor Nederland profijtelijke dingen heel goed kunt doen. Anders gezegd, vandaag is de publieke opinie nog een 'onzekere factor', maar via duidelijk geïdentificeerde *niches* en verlengde belangen en de geëxpliciteerde kosten-batenafwegingen die daarbij horen, kan ze weer gewonnen worden voor buitenlandse politiek (blz. 51).

Hier vergist de WRR zich. Om de duidelijke 'keuzes' in het buitenlands beleid, die de WRR zo graag wil bewerkstelligen, ook metterdaad te kunnen maken, kan een land zich niet verlaten op een leidraad die bestaat uit het beperken van kosten, het verantwoorden van (slinkende) geconcentreerde uitgaven en het vervolgens op basis daarvan 'zo instrumenteel mogelijk' kiezen van partners (blz. 120). Integendeel, waarschijnlijk werkt het precies andersom. In de buitenlandse politiek win je de publieke opinie immers niet met glanzende boekhoudkundige resultaten (bovendien gaat het om een druppel op een gloeiende plaat in termen van de Rijksbegroting). De burger wil op de eerste plaats overtuigd worden met een aansprekend idee, bijvoorbeeld over de positie van Nederland in de wereld van vandaag en morgen. Een centraal idee of beginsel geeft houvast in situaties die niet te reduceren

zijn tot kosten-batencalculaties, omdat de beschikbare informatie daarvoor onvoldoende is en de onzekerheid te groot. Dergelijke situaties zijn eerder regel dan uitzondering in de internationale politiek. De omstandigheden waar buitenlands beleid op moet zijn toegesneden, zijn vooral oncontroleerbaar, zeker voor een klein land als Nederland. Dat beseft vrijwel iedere Nederlander.

Het is de kunst van goed buitenlands beleid om adequaat voorbereid te zijn op die situaties die in het heden nog onvoorstelbaar zijn. Dat vergt pragmatisme, maar niet alleen. Het vraagt ook om een duidelijk beginsel van waaruit het praktische beleid geformuleerd kan worden. Iets waar een regering die onder druk staat van internationale ontwikkelingen altijd naar kan teruggrijpen, om zich aan te passen aan verrassend veranderende omstandigheden. Een dergelijk beginsel is alom bekend en kan worden gebruikt om ingrijpende beslissingen, zowel extern als intern, snel en breed gedragen te legitimeren. Het staat immers garant voor een zekere mate van voorspelbaarheid en consistentie. In de onzekere wereld van de internationale politiek zijn dat juist zaken die over het algemeen gewaardeerd en beloofd worden door partners en burgers. Vroeger was de neutraliteit het beginsel waar alle Nederlandse buitenlandse politiek op gebaseerd werd. Sinds de Tweede Wereldoorlog is dat het Atlantische primaat (inclusief de door de Verenigde Staten zo dwingend gewenste Europese integratie).

Het is niet verkeerd de houdbaarheid van een dergelijk beginsel regelmatig te toetsen aan de internationale ontwikkelingen, zeker wanneer zich daar fundamentele veranderingen lijken te voltrekken. Het WRR-rapport wekt de indruk dat te hebben willen doen en dat is lovenswaardig, want het behelst per definitie controversie om de vinger te kunnen leggen op een potentieel *ancien régime*. Maar in de

ambitie om vooral instrumenteel te reageren op alle 'radicale' veranderingen, lijkt de WRR over het hoofd te hebben gezien dat óók een nieuw Nederlands buitenlands beleid gebaseerd zal moeten zijn op een algemeen idee dat doordacht is vanuit de Nederlandse handelsbelangen (en dus niet vanuit de begroting of potentiële electorale steun). Het maken van succesvolle keuzen in de buitenlandse politiek is moeilijk mogelijk zonder een dergelijk idee.

Financieel en/of electoraal gewin is louter een gevolg van die keuzen. De mate van profijt is vervolgens behalve van (oncontroleerbare) gebeurtenissen ook afhankelijk van de mate waarin het de beleidsmakers lukt de internationale werkelijkheid en het nationale belang te doorgronden en creatief uit te werken in praktisch beleid. Vastgesteld moet worden dat de WRR aan een dergelijke exercitie maar beperkt is toegekomen (ondanks – of dankzij? – een omvangrijk deel over Europa als 'arena en schakel', komt de WRR zoals gezegd niet tot beleidsinhoudelijke praktische adviezen voor Nederlands EU-beleid). In plaats daarvan propageert de WRR een zo instrumenteel mogelijke benadering. In de buitenlandse politiek vergroot een dergelijke benadering echter de kans op desillusie. In de onzekere wereld van de internationale betrekkingen wegen geschiedenis en tradities nu eenmaal zwaarder dan calculaties op basis van lopende huishoudboekjes, hoe correct en rationeel die ook mogen zijn.

Het is een utopie realistisch buitenlands beleid te kunnen voeren zonder een in de lessen van het verleden ingebed idee als leidraad. Het is daarom ook onjuist te denken dat er 'van kennisvoorsprong bij

een kleine professionele elite geen sprake meer' is, zoals de WRR beweert (blz. 27). Het werk van diplomaten bestaat namelijk niet louter uit het in de praktijk brengen van (google)vaardigheden. Hun werk is ook inhoudelijk en historisch. 'Goed kennisbeheer' is inderdaad van doorslaggevend belang, maar dat vergt niet alleen 'betere databases' (blz. 110), het vereist vooral ook een gedegen diplomatenopleiding in de geschiedenis en theorie van de internationale betrekkingen en in het hoe en waarom van nationale buitenlandspolitieke tradities. Investeren in opleiding en (het collectieve geheugen van) het postennetwerk (en de archivering ervan) lijkt in een complexe en onvoorspelbare wereld slimmer dan erop te bezuinigen.

Kansen en urgentie

Ondanks de kritische kanttekeningen die te plaatsen zijn, is de hoofdboodschap van het WRR-rapport waardevol. 'Heroriëntatie op Europa' lijkt inderdaad geboden om het Nederlands buitenlands beleid meer *schwung*, samenhang en strategie te geven in het post-Koude Oorlog-tijdperk. Het lijkt voorlopig echter een brug te ver om de kaarten te zetten op het (toekomstige) gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU (zoals de WRR soms lijkt te suggereren). Maar de potentieel disproportioneel sterke machtspositie van Nederland in Euroland en EMU biedt bijvoorbeeld wel kansen voor een herdefiniëring van de traditionele Nederlandse rol in de mondiale multilaterale organisaties en voor nieuwe, hernieuwde en herkenbare Nederlandse invloed in de wereld.

Om zulke kansen te kunnen benutten, is het behulpzaam een bij

de Nederlandse tradities passende balans te vinden tussen enerzijds de desiderata van trans-Atlantische vriendschap en Angelsaksische (vrijhandels)invloed op het continent, en anderzijds de diep ingrijpende, maar voor Nederland vaak zeer voordelige, institutionele structuren van de EU. Indien dat in zekere mate lukt, zullen consistente en succesvolle politieke keuzen in actuele vraagstukken van mondiale proportie, zoals de EU-uitbreiding, de Europese relatie met Rusland en China en de in de inleiding van deze recensie opgesomde EU-kwesties, wellicht minder moeilijk blijken dan nu vaak gedacht.

De WRR doet twee heel belangrijke aanbevelingen om die opheldering snel dichterbij te brengen (de eerste heel expliciet, de tweede wat verdekt). Ten *eerste*, het advies om het ministerie van Algemene Zaken om te vormen tot een ministerie van Algemene en *Europese Zaken* (om adequater te kunnen inspelen op de ontwikkelingen in Brussel; blz. 130). Ten *tweede*, voor Nederland geldt: oriëntatie op Europa = oriëntatie op Duitsland (blz. 90). De Nederlandse (Europese) belangen stroken bijzonder goed met de Duitse. Duitsland kan Nederlands hefboom zijn in de huidige internationale betrekkingen, waarin de relatieve macht van Nederland afneemt.

Mathieu Segers

Dr Mathieu Segers is verbonden aan de afdeling Geschiedenis van de Internationale Betrekkingen van het Departement Geschiedenis en Kunstgeschiedenis van de Universiteit Utrecht.

Bestrijding van zeepiraterij onder de loep

Bibi van Ginkel & Frans-Paul van der Putten (red.)

The International Response to Somali Piracy. Challenges and Opportunities.

Leiden/Boston: Martinus Nijhoff, 2010; (Instituut Clingendael); xix + 202 blz.; \$ 92,=;

ISBN: 978-90-04-18305-6

Zeeroverij is niet nieuw, maar staat juist nu volop in de schijnwerpers. Tijdens de Koude Oorlog kreeg het verschijnsel niet veel aandacht, behalve dan van wie het aanging: reders, verzekeraars en vooral de betrokken zeelui. En natuurlijk de piraten zelf. Wat wij nu zien is: grote aandacht van media en regeringen; juridische debatten over zin, locatie en vorm van berechten; noodzaak van herziening van internationaal recht en strafrecht; zorgen bij de reders en opvarenden over risico's en sterk oplopende losprijzen; en, als deel van de oplossing, ook internationale marinesamenwerking, over de grenzen van NAVO en EU heen. Terecht wijdt ook Clingendael een studie aan dit onderwerp, met het recent verschenen boek *The International Response to Somali Piracy, Challenges and Opportunities*, onder redactie van Bibi van Ginkel en Frans-Paul van der Putten.

Zij geven Thomas Winkler het eerste woord. Die stelt vast dat alle experts weten dat de enige echte oplossing voor de lange termijn een veilig en stabiel Somalië is. Ik zou willen toevoegen dat alle kuststaten, over de hele wereld, veilig en stabiel zullen moeten zijn, want ook al gaat alle aandacht nu uit naar Somalië, het is geenszins het enige gebied van waaruit piraten opereren.

De samenstellers schetsen vervolgens de gekozen benadering. Waar het hun om gaat, is het internationale aspect van het antwoord, zoals de titel al duidelijk maakt. Niet zozeer de zeeroverij is uniek, maar de diversiteit van de actoren die er een antwoord op zoeken. Dat internationale aspect diepen zij, met hun mede-auteurs, in dit boek

uit. Welke acties nemen de landen gezamenlijk om de dreiging van zeeroverij het hoofd te bieden en om de schade die zij aanricht, te beperken? Uiteraard komt ook de weerbaarheid aan bod van het bestrijden van zeerovers door de eeuwen heen. Dat had in alle gevallen pas echt succes toen de kuststaten stabiel werden. Grootscheepse gewelddadige operaties, zoals tegen de Barbarijse zeerovers aan het begin van de 19de eeuw, hadden slechts een tijdelijk effect.

De zeven deelauteurs gaan vervolgens in vijf hoofdstukken de materie te lijf. Roger Middleton legt uit hoe de zeeroverij in haar werk gaat en hoe sterk zij te maken heeft met de crisis van het land Somalië zelf, dat eigenlijk geen staat genoemd kan worden. Hij laat zien dat de aanvallen slechts 1,25% van de schepen in de kustwateren betreffen, maar hij stelt terecht dat de vrijheid van zeeverkeer een vitaal element is in de wereldeconomie en dat het principe dat zeelieden veilig moeten kunnen varen, op zich zelf al een elementair vereiste is. Zij hebben recht op bescherming van hun overheid. Dat gaat factoren als kwantiteit en kosten te boven. Voor de piraten is er maar één echt motief, zo stelt Middleton: *geld*. Eén conclusie deel ik niet; dat is de vermeende correlatie tussen de hoogte van de losprijs en het toenemend aantal aanvallen. Zou het opdrijven van de losgeldten niet meer het gevolg zijn van het feit dat de piraten (en vooral hun opdrachtgevers) de tijd aan hun zijde hebben en dat ze zien dat het lukt een steeds hogere som te bedingen?

Peter Pham neemt de falende staat Somalië en de regionale

omvang van het verschijnsel in beschouwing, door diep in de machinekamer te duiken van de lokale facties en hun voorgeschiedenis. We zouden de vrijwel autonome regio's van Somalië moeten helpen stabiel te worden, onder meer door het opzetten van lokale kustwachten. Waarom die dan wel integer zouden zijn, wordt niet duidelijk en de bijdrage eindigt in wat wolken van mist.

Concreter kan natuurlijk het artikel van Kees Homan en Susanne Kamerling zijn, omdat zij de operationele aspecten behandelen. Zij hebben zich goed laten informeren door degenen die erbij waren: commandanten van schepen en vlootverbanden, verantwoordelijke marineofficieren aan de wal en politici. Ten minste drie internationale operaties, met nagenoeg hetzelfde doel, lijken te concurreren met elkaar. De Koninklijke Marine doet aan twee ervan mee: in NAVO- en in EU-verband. Daarnaast is er nog een door de Amerikanen geleide operatie: een eskader, speciaal opgezet voor missies tegen piraten (naast een ander eskader voor terreurbestrijding, dat zij eigenlijk belangrijker achten). Het hoofdstuk toont hoe lastig de operaties zijn en ook waarom een amfibische operatie tegen de uitvalsbases nu net niet de begeerde lange-termijnoplossing zou brengen.

Slechts summier spreken de schrijvers over de noodzaak van luchtsteun. Dat is in Nederland geen prettig onderwerp meer, omdat wij de hele maritieme patrouillegroep hebben opgeheven, met vliegtuigen die hier perfect hadden kunnen opereren. Nu moeten anderen daarvoor zorgen en hebben we er totaal geen

vat op. De onontkoombare conclusie dat we deze vliegtuigen weer moeten hebben, zal wel niet passen in de 900 miljoen bezuiniging op Defensie. Eenheid van commando, zo besluiten de auteurs, en dus gecentraliseerde coördinatie zijn imperatieven. Het zal nog een operatie van lange adem zijn en op zich zelf niet de oplossing. Die moet gezocht worden in de al genoemde wortels van het probleem.

De Europese Unie en de scheepvaartsector komen aan bod bij Per Gullestrup en May-Britt Stumbaum. Hier komen ook China en India om de hoek kijken, landen die zich tot dusverre wat afzijdig hadden gehouden van mondiaal optreden. Grappig is voortdurend te lezen dat dit 'emerging' en 'rising powers' zijn. Zijn het niet allang grote mogendheden? Het hoofdstuk is wat vaag en er ligt een nogal zwaar accent op het voor het gerecht brengen van zeerovers.

Voor de wettelijke uitdagingen tekent Douglas Guilfoyle. Hij geeft een goed, hoewel ingewikkeld, overzicht van alle juridische struikelblokken en kansen. Ook hier veel nadruk op het in de regio berechten

van gevangen piraten. Daar moet financiële hulp voor komen.

James Holmes zet het internationale optreden in de bredere context van de geopolitiek van de Indische Oceaan. Hij ziet een 'strategische driehoek' ontstaan tussen de Verenigde Staten, China en India. Zijn betoog is typisch Amerikaans. Toch waarschuwt hij ervoor dat het probleem niet op te lossen is door een Amerikaanse amfibische operatie op de kust (aan andere naties denkt hij niet). Een verwijzing naar de historicus en geopolitieke filosoof Mahan kan kennelijk niet uitblijven, ook al is zijn visie thans niet onomstreden. Dan laat Holmes zien dat India een 'blue water navy' aan het ontwikkelen is en dat China op weg zou zijn naar drie uitzendbare vloten, met ieder als kern twee of drie vliegkampschepen. Kortom, het megalomane regeert in dit hoofdstuk, dat de lezer echter juist daarom niet mag overslaan.

Aan het eind proberen de samenstellers, gelukkig niet al te krampachtig, al deze uiteenlopende betogen in een breed perspectief te plaatsen, om daarmee het zeer

lezenswaardige boek te besluiten. Wie het leest krijgt een goed begrip van de problemen, de gekozen en gegroeide internationale aanpak (die niet meer kan zijn dan een tussenoplossing) en de voor de boeg liggende uitdagingen. Het probleem zal ons nog jaren bezighouden. Voor de lezer is het prettig dat de kaartjes vrij summier zijn, want dat dwingt hem of haar er een goede atlas bij te pakken. Zo krijgt de lezer een goede kijk op de geografie en de grote afstanden waarop piraten opereren.

Als oud-marineman doet het mij goed dat de band tussen marine en koopvaardij nu weer heel tastbaar is geworden en dat, uiteraard, in een internationale context. (Inmiddels is ook het AIV-advies aan de regering over piraterij op zee verschenen. Beide studies zijn in hoge mate complementair.)

Egmond van Rijn

Admiraal b.d. Egmond van Rijn beëindigde zijn marine-carrière als hoofd van de Leergang Topmanagement Defensie (LTD).

Complexiteit van militaire ethiek

Désirée Verweij

Geweten onder schot.

Amsterdam: Boom, 2010; 231 blz.; € 17,50; ISBN: 978-90-8506-832-7

Traditioneel is de hoofdtaak van de Nederlandse krijgsmacht de bescherming van de integriteit van het eigen en bondgenootschappelijk grondgebied. Sinds het einde van de Koude Oorlog zijn daar als hoofdtaak bijgekomen de bevordering en handhaving van de internationale rechtsorde en stabiliteit (1993) en ondersteuning van civiele autoriteiten bij rechtshandhaving, rampenbestrijding en humanitaire hulp, zowel nationaal als internationaal (2000). Met deze nieuwe taken is

logischerwijs de militair niet langer alleen een krijgsman of 'manager of violence'. De militair van vandaag moet niet alleen zijn voorbereid op conflictsituaties waarbij irreguliere strijdmethoden worden gebruikt, maar hij of zij moet ook nationale taken uitvoeren en bij noodhulp of wederopbouw in fragiele staten de helpende hand bieden.

De militair moet tegenwoordig dan ook ruwweg drie rollen kunnen vervullen. Als 'krijgsman' moet hij in staat zijn de traditionele gevechts-

handelingen te verrichten; als 'diplomaat' moet hij in vredesmissies vaak niet door schieten maar zo nodig door praten de problemen proberen op te lossen; en als 'manager' moet hij zo bedrijfsmatig mogelijk omgaan met de hem/haar toevertrouwde middelen.

Na het einde van de Koude Oorlog zijn in de praktijk vredesondersteunende operaties de belangrijkste taak voor de Nederlandse krijgsmacht geworden. In dit type operaties ligt het zwaartepunt vaak

niet zozeer in het uitschakelen van de vijand, maar in het winnen van de gunst van de bevolking. Bovendien ontbreken veelal frontlijnen en tevens een duidelijk, beslissend en bereikbaar doel. De Amerikaanse hoogleraar Andrew Bacevich betitelt dit soort operaties als 'social work with guns'.¹

Inmiddels is op basis van ervaringen in Irak en Afghanistan in de recent vernieuwde Nederlandse 'militaire doctrine voor het land-optreden' het verschil tussen een opbouw- en vechtmiszie zelfs verval- len. Op dezelfde plek, desnoods op dezelfde dag, wordt immers van een soldaat verwacht te praten, te vechten of noodhulp te verlenen. Angelsaksische landen spreken in dit verband over hybride conflicten. 'Hybride' is een containerbegrip dat gebruikt wordt om greep te krijgen op de toenemende complexiteit van conflicten; op de vele hierbij betrokken actoren; en op het vervagen van de traditionele conflictcategorieën. Hybride operaties vereisen dat de krijgsmacht in hetzelfde operatie- gebied niet alleen tegelijkertijd *counter-insurgency*, *counterterrorist* en conventionele gevechten tot hoog in het geweldsspectrum moet kunnen voeren, maar ook humanitaire hulp moet kunnen verlenen en wederopbouwactiviteiten faciliteren.

Het is vooral bij deze hybride vrede-sondersteunende operaties, dat de militair met ethische dilemma's en vragen te maken krijgt. Het betreft hier het terrein van de militaire ethiek, dat het afgelopen decennium een vaste plaats heeft gekregen in de opleidingen van de Nederlandse militair. Wie meer kennis wil verga- ren over deze vorm van toegepaste ethiek, zou kennis moeten nemen van *Geweten onder schot* van de Bredase en Nijmeegse hoogleraar Désirée Verweij. In deze toegankelijke geschreven publicatie staat de vraag centraal hoe op moreel verantwoor- de wijze met geweld om te gaan. Zij gaat daarbij ook in op de vraag wat de ingewikkelder wordende praktijk

van militaire operaties betekent voor klassieke militaire deugden als moed, gehoorzaamheid en kame- raadschap.

Verweij beschouwt militaire ethiek als een vorm van toegepaste ethiek, die zich afspeelt op drie niveaus. Het microniveau betreft de militair als individu. Hier wordt aan- dacht besteed aan bewustwording van de eigen waarden en normen, alsmede aan de rol die deze vaak onbewust spelen in de wijze waarop mensen in het leven staan en hun werk doen. Het meso- of organisatie- niveau heeft betrekking op de krijgs- macht als overheidsorganisatie. Hier komen onderwerpen aan de orde die ook in de bedrijfs- en organisatie- ethiek een rol spelen. Het macro- of (inter)nationale politieke niveau is ten slotte het niveau van de betrek- kingen tussen staten onderling en tussen de door deze staten ingezette krijgsmachten, waar sprake is van het primaat van de politiek. Waarden en normen spelen op alle niveaus een belangrijke rol, maar ze kunnen in bepaalde situaties lijnrecht tegen- over elkaar komen te staan.

Bij militaire ethiek gaat het vaak om het nemen van beslissingen die vérgaande en ingrijpende gevol- gen kunnen hebben, zoals die over leven en dood. De complexiteit van militaire ethiek heeft alles te maken met de concrete ethische vragen en dilemma's die zich in de praktijk voordoen. De Canadese krijgsmacht onderscheidt daarbij drie categorieën dilemma's: 1 twijfel ten aanzien van de beste handelwijze; 2 een conflict van twee waarden (bijvoorbeeld eer- lijkheden versus loyaliteit); en 3 keuze tussen alternatieven die allemaal negatieve gevolgen hebben.² Een tra- gisch voorbeeld van het laatste is de Canadese commandant van de VN- macht in Rwanda, generaal Dallaire. Hij was getuige van de genocide die in dit land plaatsvond. Hij wilde ingrijpen, maar kreeg geen toestem- ming van de VN en hij werd zelfs gesommeerd de VN-vredesmacht uit

Rwanda terug te trekken en het land in chaos achter te laten.

Het klassieke voorbeeld van een goed-fout-dilemma in een militaire context is de confrontatie met het verbod op martelen als je veronderstelt dat een gevangene over doorslaggevende informatie beschikt die het leven van militairen van eigen zijde of van onschuldige burgers kan redden. In de Verenigde Staten is enkele jaren geleden een onderzoek van het *Army Surgeon General's Office* gepubliceerd over de opvattingen van Amerikaanse solda- ten en mariniers in Irak ten aanzien van het humanitair oorlogsrecht.³ De bevindingen zijn op zijn minst ver- ontrustend te noemen. Bijna de helft van soldaten en mariniers vindt niet dat non-combattanten met respect en waardigheid behandeld moeten worden. Daarnaast vindt meer dan een derde dat het toegestaan is te martelen om het leven van een teamgenoot te redden of belangrijke informatie over opstandelingen te verkrijgen.

Verweij hanteert een aantrekke- lijke formule in haar boek. Elk van de zeven hoofdstukken met beschou- wingen over aspecten van militaire ethiek wisselt ze steeds af met een hoofdstuk waarin een militair wordt geïnterviewd. In de meer theoretische hoofdstukken behandelt zij op korte, toegankelijke wijze klassieke onderwerpen op het gebied van het gebruik van geweld, zoals de traditie van de rechtvaardige oorlog en het oorlogsrecht: het *ius ad bel- lum* en het *ius in bello*. De schrijfster houdt ook een pleidooi voor *ius post bellum*-criteria. Het betreft hier cri- teria voor de sociale en economische wederopbouw in een door oorlog geteisterd gebied, die echter nog verder ontwikkeld moeten worden. Het zijn vooral de ervaringen in Irak die dit onderwerp op de politieke en publieke agenda hebben geplaatst.

Een minpuntje in het boek is dat de zeven interviews alleen met officieren en officieren-in-opleiding zijn afgenomen; want ook de lagere

niveaus worden immers in de hendaagse operaties met dilemma's geconfronteerd. De toenmalig commandant van het Amerikaanse Korps Mariniers, generaal Charles C. Krulak, introduceerde in 1999 de term 'strategische korporaal'.⁴ Daarmee bedoelde hij dat in de nieuwe dynamische en complexe operaties ter plaatse een korporaal soms zeer snelle beslissingen moet nemen, waarvan de gevolgen zich kunnen uitstrekken tot het operationele, soms zelfs strategische niveau. Als een korporaal in een militaire situatie als een politieagent reageert, kost het zijn leven; als hij in een politie situatie als een militair reageert, creëert hij een internationaal incident.

Het onderwerp ethische dilemma's komt vooral goed naar voren in het gesprek met brigade-generaal b.d. K. Deze officier was de eerste bataljonscommandant in Srebrenica. In de verkenning die hij uitvoerde voorafgaand aan de missie naar de plek waar zijn bataljon geplaatst zou worden, kwam hij tot de conclusie dat sprake was van een 'mission impossible'. Teruggekeerd in Nederland

vroeg hij belet bij de toenmalig bevelhebber om uit te leggen waarom de beoogde missie problematisch zou worden. Op zijn vraag wat hij zou moeten doen als het mis zou lopen, antwoordde de bevelhebber: 'Handel naar bevind van zaken.' K nam zijn verantwoordelijkheid en vertrok naar Bosnië. Doorslaggevend voor hem was dat het zijn bataljon was, dat hij had getraind en opgeleid en niet in de steek wilde laten. Hij wilde zijn mensen ook niet laten weten hoe hij over de hele situatie dacht en dus ook niet dat hij de taak eigenlijk als een 'mission impossible' zag. 'Dan zouden ze onzeker worden, dat is niet goed.'

Verweij maakt in haar boek onder meer gebruik van de ideeën van Hannah Arendt en Friedrich Nietzsche ('Hij die zichzelf niet kan gehoorzamen, wordt bevolen'), die ze op heldere wijze uiteenzet. Aan het eind van haar publicatie houdt Verweij een pleidooi voor morele professionalisering, d.w.z. het herkennen van de morele dimensie van een situatie en het vermogen hier een adequaat oordeel over te vellen. Morele professionalisering

omvat daarnaast volgens haar het vermogen en de bereidheid te handelen en ten aanzien van de gekozen handeling verantwoording af te leggen. Maar uiteindelijk is en blijft de praktijk de *test case* voor het onderwijs en dilemmatraining in militaire ethiek. Want hoewel theorie en praktijk in theorie gelijk zijn, is de praktijk soms anders.

Kees Homan

Gen.maj. b.d. mr drs Kees

Homan is als adviseur verbonden aan het *Clingendael Security and Conflict Programme* (CSCP).

Noten

- 1 Andrew J. Bacevich, 'Social Work with Guns', in: *London Review of Books*, 17 december 2009, blz. 7-8.
- 2 Defense Ethics Program, NDHQ/CRS Ottawa, Ontario, Canada.
- 3 Surgeon General's Office Mental Health Advisory Team (MHAT) IV, *Operation Iraqi Freedom 05-07 Final Report*, 17 november 2006.
- 4 Charles C. Krulak, 'The Strategic Corporal: Leadership in the Three Block War', in: *Marines Magazine*, januari 1999 (www.au.af.mil/au/awc/awcgate/usmc/strategic_corporal.htm).

Het einde van een mythe

Eckart Conze, Norbert Frei, Peter Hayes & Moshe Zimmermann

Das Amt und die Vergangenheit. Die deutschen Diplomaten im Dritten Reich und in der Bundesrepublik.

München: Blessing Verlag, 2010; 880 blz.; € 57,90; ISBN: 978-3-89667-430-2

In oktober 1941 vertrekt Franz Rademacher voor een reis naar Belgrado. Rademacher is functionaris van het Duitse Ministerie van Buitenlandse Zaken en heeft zich een jaar eerder intensief bezighouden met de plannen van de nazi's om alle Europese joden naar Madagaskar af te voeren. Nu heeft Rademacher andere zaken te bespreken: de coördinatie van de behandeling van de Servische joden. Na zijn terugkeer uit Belgrado declareert Rademacher zijn reiskosten. Als

reisdoel noteert hij: 'Liquidation von Juden in Belgrad.'

Met dit soort voorbeelden rekenen Eckart Conze, Norbert Frei, Peter Hayes en Moshe Zimmermann genadeloos af met een door het Duitse *Auswärtiges Amt* (AA) na de Tweede Wereldoorlog zorgvuldig in stand gehouden mythe: dat de diplomaten van het Derde Rijk vanaf het aan de macht komen van Hitler in 1933 steeds afstand van het regime namen en op zijn minst passief verzet boden.

In hun vuistdikke studie *Das Amt und die Vergangenheit. Die deutschen Diplomaten im Dritten Reich und in der Bundesrepublik* tonen de auteurs overtuigend aan dat van dat beeld weinig klopt. Natuurlijk, er waren uitzonderingen, maar vanaf dag één was het Ministerie van Buitenlandse Zaken actief betrokken bij de geweldspolitiek van de nationaal-socialisten, die tegenover de joden inclusief: 'Deutsche Diplomaten [schirmten] die systematische und gewaltsame Entrechtungs- und

Diskriminierungspolitik des Dritten Reiches gegenüber den Juden nicht nur nach außen ab, sondern sie waren von 1933 an aktiv an ihr beteiligt [...] Das Amt repräsentierte, dachte und handelte im Namen des Regimes.' (blz. 13)

Desondanks slaagde het ministerie er na de Tweede Wereldoorlog in, een heel ander beeld van zichzelf te schetsen. Nog in een brochure die het *Amt* in 1979 uitgaf, werd de periode 1933-1945 in een paar regels afgedaan. Daarin viel onder meer te lezen: 'Das Amt blieb lange eine "unpolitische" Behörde und galt den Nationalsozialisten als eine Stätte der Opposition.' Conze *et al.* noemen dat op zijn best de helft van de waarheid.

De personele bezetting van het *Auswärtiges Amt* vertoonde na de ondergang van het Derde Rijk een grote continuïteit. Van bondskanselier Konrad Adenauers streven naar een Ministerie van Buitenlandse Zaken dat niets van doen had met dat uit de Tweede Wereldoorlog, kwam in de praktijk weinig terecht.

Weinig nazi-diplomaten werden voor hun rol tijdens de oorlog veroordeeld. Sterker nog: velen konden hun carrière 'gewoon' voortzetten of

een nieuwe beginnen, ook op hoge posten. Zo konden zij jarenlang een dominante rol spelen in de ambtenarij en diplomatie. Daaraan was overigens deels ook het beleid van de geallieerde bezetters in de eerste naoorlogse jaren debet. Vooral in de Britse en Franse bezettingszones hadden medewerkers van het *Amt* weinig te vrezen: 'In beiden Zonen hielten sich die Militärbehörden schon aus ökonomischen Gründen stark zurück' (blz. 343). De gevolgen van de denazificatie vielen in de westelijke bezettingszones eveneens mee.

Na het tot stand komen van de Bondsrepubliek in mei 1949 groeide het personeelsbestand van het AA aanzienlijk, van zo'n 1.000 in 1951 naar 4.566 in 1955. Ongeveer de helft van het aantal ambtenaren en diplomaten was lid geweest van de NSDAP. Natuurlijk was er geen sprake van een voortzetting van het buitenlands beleid van de nazi's, maar, zo schrijven de vier auteurs, de opvattingen over het buitenlands beleid en de gedachten van diplomaten zoals zich die in Duitsland na 1870 hadden ontwikkeld en die vooral draaiden om de macht van

de autonome staat, waren in 1945 weinig veranderd.

Volgens de auteurs werden de rangen na de oorlog gesloten om te voorkomen dat collega's de laan werden uitgestuurd of zouden worden vervolgd voor hun aandeel in de misdaden van nazi-Duitsland. Daarin slaagde het AA wonderwel, tegelijkertijd een mythe van afstandelijkheid en verzet creërend en misdaden ontkennend. Pas zeer recent begon dat beeld scheurtjes te vertonen. De toenmalige minister van Buitenlandse Zaken Joschka Fischer stelde in 2005 een commissie van historici in om het doen en laten van het *Auswärtiges Amt* in de Tweede Wereldoorlog en de Bondsrepubliek te analyseren. Die studie ligt er nu. Het is een in alle opzichten onthutsend en fascinerend boek geworden.

Martijn Lak

Martijn Lak is als aio verbonden aan de Erasmus School of History, Culture and Communication. Hij doet onderzoek naar de Duits-Nederlandse economische en politieke betrekkingen van 1945-1957.