

Nimble in the face of change

Verandering en aanpassing in de Amerikaanse krijgsmacht

Masterthesis Internationale Betrekkingen in Historisch Perspectief

Universiteit Utrecht, mei 2009

Student: Bart Martini

Studentnummer: 0377562

Begeleider UU: Dr. C.P.M. Klep

Begeleider UvA: Prof. Dr. R.V.A. Janssens

Inhoudsopgave

INLEIDING.....	3
1. TRANSFORMATIE EN LEIDERSCHAP	7
1.1 AMERIKA'S NATIONALE VEILIGHEIDSBELEID NA DE TWEDE WERELDOORLOG	7
1.2 TRANSFORMATIE IN DE AMERIKAANSE DEFENSIEORGANISATIE	8
1.3 INTELLECTUELE STROMINGEN BINNEN DE LANDMACHT	17
2. HET AMERIKAANSE VEILIGHEIDS- EN DEFENSIEBELEID	21
2.1 DE BELANGRIJKSTE OVERHEIDSDOCUMENTEN.....	21
2.2 THE NATIONAL SECURITY STRATEGY (2006).....	22
2.3 THE NATIONAL DEFENSE STRATEGY (2008)	26
2.4 THE NATIONAL MILITARY STRATEGY (2004)	30
2.5 QUADRENNIAL DEFENSE REVIEW (2006)	34
2.6 SAMENVATTING	41
3. STRATEGY RESEARCH PROJECTS	42
3.1 HET UNITED STATES ARMY WAR COLLEGE	42
3.2 DE STRATEGY RESEARCH PROJECTS.....	43
3.3 PERSONEEL & ORGANISATIE.....	44
3.3.1 <i>Inleiding</i>	44
3.3.2 <i>Personeel</i>	45
3.3.3 <i>Organisatie</i>	47
3.3.4 <i>Conclusie</i>	52
3.4 HEDENDAAGSE OORLOGVOERING EN POST-CONFLICT OPERATIES	53
3.4.1 <i>Inleiding</i>	53
3.4.2 <i>De War on Terror</i>	53
3.4.3 <i>Taal- en cultuurproblemen</i>	56
3.4.4 <i>Post-conflict operaties</i>	57
3.4.5 <i>Conclusie</i>	60
3.5 CONVENTIONELE OORLOGVOERING EN AFSCHRIKKING	61
3.5.1 <i>Inleiding</i>	61
3.5.2 <i>Conventionele oorlogvoering</i>	61
3.5.3 <i>Afschrikking</i>	62
3.5.4 <i>Conclusie</i>	63
3.6 REGIOSTUDIES.....	63
3.6.1 <i>Inleiding</i>	63
3.6.2 <i>China</i>	63
3.6.3 <i>Afrika</i>	65
3.6.4 <i>Conclusie</i>	66
3.7 OVERIGE STRATEGY RESEARCH PROJECTS	66
3.7.1 <i>Inleiding</i>	66
3.7.2 <i>Cyberwarfare</i>	66
3.7.3 <i>Burgerrechten</i>	68
3.7.4 <i>Internationale betrekkingen</i>	69
3.7.5 <i>Conclusie</i>	71
4. CONCLUSIE.....	72

“It is not the strongest of the species that survives, nor the most intelligent.

It is the one that is the most adaptable to change.”

Charles Darwin

Inleiding

Op 15 augustus 1945 gaf Japan zich als laatste van de asmogendheden over aan de geallieerden, waarmee de Tweede Wereldoorlog na zes jaar ten einde was. Die dag markeert het eind van het tijdperk van oorlogen tussen grote mogendheden, en daarmee het begin van de *Pax Americana*. De Verenigde Staten was in 1945 op het toppunt van zijn macht. De helft van alle industriële productie kwam uit de VS, het land bezat 80% van de wereldwijde goudreserves, en het was het enige land dat in het bezit was van de atoombom. Ruim 60 jaar later is de VS relatief niet meer zo machtig als direct na de Tweede Wereldoorlog, maar zeker sinds de ineenstorting van de Sovjet-Unie is het nog altijd veruit het machtigste land op aarde. Die macht blijkt niet alleen uit de grootte van de Amerikaanse economie en de politieke en culturele invloed op de rest van de wereld, maar vooral ook uit de omvang en het technologische niveau van de strijdkrachten. Wanneer alleen al wordt gekeken naar de defensiebestedingen van de VS wordt die macht direct duidelijk: volgens berekeningen van het Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) gaf de VS in 2007 \$547 miljard uit aan defensie, wat neerkomt op 45% van alle defensie-uitgaven wereldwijd. Ter vergelijking: de nummers 2 tot en met 5, Groot-Brittannië, China, Frankrijk en Japan, kwamen ieder slechts tot 4 à 5%.¹

Het is duidelijk dat Amerika nog steeds de dominante militaire macht is, en het is begrijpelijk dat de Amerikanen dat graag zo houden. Om dat te bereiken is het belangrijk te investeren in de krijgsmacht, zodat deze zo goed mogelijk is voorbereid op de uitdagingen van de toekomst. Maar om te weten waarin je het best kunt investeren, moet je eerst weten wat die uitdagingen zijn. Het voorzien van toekomstige uitdagingen en bedreigingen is aldus een belangrijke taak. Dat blijkt ook uit het bekende verwijt dat legerleiders zich vaak voorbereiden op het voeren van de vorige oorlog in plaats van de volgende², een fenomeen dat zich nog sterker voordoet wanneer die vorige oorlog is geëindigd in een overwinning. De Vietnamoorlog, die in 1973 eindigde in een nederlaag voor de Verenigde Staten, vormt zowel een bevestiging van deze regel als een uitzondering erop. Dat wordt beschreven door militair historicus Andrew Krepinevich in zijn

¹ Petter Stålenheim, Catalina Perdomo en Elisabeth Sköns, 'Military expenditure' in: *SIPRI Yearbook 2008* (Oxford 2008) 175-206, aldaar 178.

² Deze uitspraak wordt aan verschillende mensen toegekend, onder wie Charles de Gaulle. In zijn boek *The Second World War* zegt Winston Churchill echter dat de uitspraak in Groot-Brittannië al lang voor de Tweede Wereldoorlog gemeengoed was.

boek *The Army and Vietnam*.³ In dat boek stelt hij dat een belangrijke reden voor de nederlaag in Vietnam gelegen is in de voorbereiding van de Amerikanen. Die was gericht op het uitvechten van een groot, conventioneel conflict, een Derde Wereldoorlog. Na de Tweede Wereldoorlog en de Koreaanse Oorlog werd dat door de legerleiding als het meest waarschijnlijke toekomstige conflict gezien, ondanks het feit dat verschillende Europese landen sinds WOII guerrillaoorlogen hadden moeten voeren in hun (voormalige) koloniën. Die aanwijzingen werden door de Amerikanen echter niet opgepikt, waardoor zij in Vietnam volhardden in het strijden in grote formaties, zoals in traditionele oorlogen. De guerrillatactiek van de Noord-Vietnamezen had veel beter bestreden kunnen worden met kleine eenheden, en ook het uitvoeren van grootschalige bombardementen, in de Tweede Wereldoorlog nog betrekkelijk succesvol, heeft de Amerikanen niet aan de overwinning geholpen. Daarmee kan voor bovengenoemd verwijt bevestiging worden gevonden in de Vietnamoorlog.

Nadat de Amerikanen in 1973 Vietnam hadden verlaten, deed zich een uitzondering op de regel voor. In plaats van dat de legerleiding lessen trok uit het gebeurde en meer aandacht ging besteden aan contraguerrillaoperaties, probeerde men de politiek te overtuigen van de noodzaak om voortaan buiten dergelijke conflicten te blijven. Op die manier zou een tweede Vietnam kunnen worden voorkomen en kon de krijgsmacht zich blijven richten op conventionele oorlogvoering.⁴ Deze houding had alles te maken met het resultaat van de Vietnamoorlog; die ervaring was zo traumatisch dat de krijgsmacht er het liefst zo weinig mogelijk aan werd herinnerd. Het spreekt voor zich dat dit afkeergedrag ook niet de juiste methode is om met het verleden om te gaan; waar eerder de laatst gevoerde oorlog als absolute en enige richtlijn werd gezien, werd deze na Vietnam compleet genegeerd.

Ook op andere momenten in de geschiedenis zijn fouten gemaakt met betrekking tot de planning van toekomstige oorlogen. In hoofdstuk één zal onder meer duidelijk worden dat de Amerikaanse krijgsmacht tot ver na de val van de Muur in 1989 hoofdzakelijk was ingericht voor het winnen van een conflict met de Sovjet-Unie, terwijl die al snel niet eens meer bestond. Door dit soort fouten kan de indruk ontstaan dat de Amerikaanse krijgsmacht totaal niet bezig is met toekomstplanning, maar niets is minder waar. Om het Amerikaanse officierscorps de lessen van het verleden te leren en daarnaast organisatie- en managementvaardigheden en kennis van

³ Andrew F. Krepinevich Jr., *The Army and Vietnam* (Baltimore, MD 1986) 3-19.

⁴ *Ibidem*, 269-275.

internationale betrekkingen bij te brengen bestaan in de VS verschillende 'war colleges', waar postdoctorale opleidingen op dat gebied worden aangeboden. Een officier die hoopt zijn carrière over pakweg twintig jaar als generaal te kunnen afsluiten, doet er goed aan een dergelijke opleiding te volgen, hoewel dat niet verplicht is. De studenten aan de war colleges zijn over het algemeen begin 40 en hebben de rang van luitenant-kolonel. De meesten van hen hebben al enkele uitzendingen naar oorlogsgebieden meegemaakt, in het geval van de huidige studenten gaat het daarbij meestal om uitzendingen naar Irak. Zij hebben dus veel recente ervaring met de praktijk van oorlogvoering.

Eén van de instituten waaraan officieren een postdoctorale opleiding kunnen volgen, is het Army War College⁵ in Carlisle, Pennsylvania. Onderdeel van de éénjarige opleiding aan het Army War College is het schrijven van een Strategy Research Project (SRP), een scriptie waarin de student laat zien een onderwerp van eigen keuze op het gebied van strategie zelfstandig te kunnen onderzoeken, aan de hand waarvan aanbevelingen kunnen worden gedaan voor verbetering van de Amerikaanse krijgsmacht. Voor dit onderzoek heb ik alle 259 SRP's die in 2008 aan het Army War College zijn geschreven geanalyseerd. Vanwege de recente oorlogservaring van de officieren verwacht ik dat deze SRP's een beeld geven van verbeterpunten in de Amerikaanse tactische en operationele aanpak, zowel voor wat betreft de huidige conflicten als met betrekking tot de toekomst.

De Amerikaanse overheid maakt uiteraard ook officiële documenten waarin de strategie en visie op de toekomst uiteen worden gezet. Deze overheidsstrategieën, zoals de National Security Strategy en de Quadrennial Defense Review, worden geschreven onder leiding van hogere ambtenaren en generaals. Die eerste groep heeft meestal nog nooit persoonlijk met oorlog te maken gehad, en voor de leden van de tweede groep is het vaak jaren geleden dat zij zich met de tactische uitvoering ervan bezighielden. Door deze afstand tot de frontlinie lijkt de aanname gerechtvaardigd dat er verschil in visie bestaat tussen de schrijvers van dergelijke officiële defensiestukken en de officieren die de SRP's schrijven. Ook op andere terreinen dan de zuivere oorlogspraktijk zou deze scheiding zich moeten voordoen. Hun recente praktijkervaring stelt de schrijvers van de SRP's in staat te wijzen op problemen die zij tegenkomen in de uitvoering van de 'hogere' overheidsdocumenten. De SRP's zouden daarmee aantonen dat de

⁵ Met het woord 'army', in het Nederlands vaak vertaald als 'leger', wordt in Amerika specifiek bedoeld op de landmacht (de U.S. Army). De totale krijgsmacht wordt aangeduid met 'military' of 'armed forces'.

overheidsdocumenten achterlopen op de gebeurtenissen op het slagveld, en dat de Amerikaanse defensieorganisatie zich traag aanpast aan veranderende omstandigheden. Juist in deze tijd van onconventionele oorlogvoering in met name Irak en Afghanistan, waarin de krijgsmacht zich snel aan de tegenstander moet aanpassen, zou een dergelijke discrepantie zichtbaar moeten worden.

Het doel van dit onderzoek is te achterhalen of de SRP's inderdaad tekortkomingen beschrijven waaruit een gebrek aan actualiteit of praktische bruikbaarheid van de officiële overheidsdocumenten valt af te leiden. Op die manier kan een antwoord worden gegeven op de vraag of de Amerikaanse overheid nog steeds bezig is met het vechten van de vorige oorlog, of dat de hedendaagse defensieorganisatie zich snel genoeg aan de veranderende realiteit weet aan te passen. Is de Amerikaanse krijgsmacht, in de woorden van oud-minister van Defensie Donald Rumsfeld, "nimble in the face of rapid change"?⁶ Om deze vragen te kunnen beantwoorden zal ik in hoofdstuk twee de overheidsdocumenten analyseren, waarna in hoofdstuk drie de SRP's aan bod komen. Voorafgaand daaraan zal ik in hoofdstuk één een beeld schetsen van het huidige strategisch debat in aan de hand van boeken van twee invloedrijke Amerikaanse militair historici, Frederick Kagan en Brian McAllister Linn. In hoofdstuk vier volgt tenslotte de conclusie.

⁶ Donald H. Rumsfeld, 'Speech at DoD Acquisition and logistics excellence week kickoff – Bureaucracy to battlefield' (U.S. Department of Defense, 2001). Op 30-05-2009 geraadpleegd via <http://www.defenselink.mil/speeches/speech.aspx?speechid=430>.

1. Transformatie en leiderschap

1.1 Amerika's nationale veiligheidsbeleid na de Tweede Wereldoorlog

De basis voor het Amerikaanse nationale veiligheidsbeleid in zijn huidige vorm werd in 1947 gelegd door president Harry S. Truman. Op 26 juli van dat jaar tekende hij de National Security Act. Die nieuwe wet regelde onder meer de volgende wijzigingen in de Amerikaanse veiligheidsorganisatie⁷:

- de oprichting van de United States Air Force;
- de oprichting van de Central Intelligence Agency (CIA);
- de oprichting van de National Security Council, het belangrijkste adviesorgaan van de president op het gebied van nationale veiligheid en buitenlands beleid;
- de samenvoeging van het Ministerie van de Marine en het Ministerie van Oorlog tot één ministerie, dat de leiding had over marine, landmacht en luchtmacht;
- de creatie van de post van minister van Defensie;

De meeste van deze wijzigingen waren niet geheel nieuw. Zo bestond er al een luchtmacht, maar was deze tot dan toe onderdeel van de U.S. Army, de landmacht. In de Tweede Wereldoorlog was het Office of Strategic Services opgericht, de voorganger van de CIA. En ook de post van minister van Defensie was niet geheel nieuw; er waren daarvoor immers al ministers van Oorlog en van Marine. Een amendement in 1949 versterkte de positie van de minister van Defensie als meerdere van de ministers van de marine, landmacht en luchtmacht, posten die tot op de dag van vandaag bestaan en enigszins te vergelijken zijn met de Nederlandse positie van staatssecretaris. In het amendement werd tevens de naam van het ministerie gewijzigd in Ministerie van Defensie (Department of Defense, DoD). Dit omdat de eerder gekozen naam, National Military Establishment, de wel erg ongelukkige afkorting NME had, die in de uitspraak klinkt als 'enemy', vijand.

⁷ 'Timeline of U.S. diplomatic history, 1945-1952: National Security Act of 1947'. Op 22-01-09 geraadpleegd via <http://www.state.gov/r/pa/ho/time/cwr/17603.htm>.

In grote lijnen is de Amerikaanse veiligheidsorganisatie nog steeds ingedeeld volgens het model van 1947. Natuurlijk zijn er in de tussentijd vele wijzigingen doorgevoerd. Zo werden in de jaren '70 strengere regels opgelegd aan de inlichtingendiensten voor wat betreft institutioneel toezicht en het verzamelen van informatie, als gevolg van de Watergate-affaire.⁸ In het Watergate-gebouw was het campagneteam van de Democratische Partij afgeluisterd op bevel van de Republikeinse president Nixon, die als gevolg van de affaire in 1974 aftrad. Veruit de grootste reorganisatie van de Amerikaanse veiligheidsorganisatie kwam na de aanslagen in New York en Washington van 11 september 2001. In de nasleep daarvan werd eind 2002 de *Homeland Security Act* aangenomen, die voorzag in de oprichting van het Department of Homeland Security. In dat Ministerie van Binnenlandse Veiligheid werden 22 overheidsorganisaties ondergebracht die zich met binnenlandse veiligheid bezighouden. De belangrijkste daarvan zijn de kustwacht, de douane en de geheime dienst. Bovenstaande wijzigingen betreffen uitsluitend civiele organisaties; de Amerikaanse defensieorganisatie is nog altijd ingedeeld naar het model van de *National Security Act*.

1.2 Transformatie in de Amerikaanse defensieorganisatie

Bij het bestuderen van hedendaagse literatuur over de Amerikaanse krijgsmacht valt al snel op dat één woord opvallend vaak voorkomt: transformatie. Er is vrijwel geen artikel over de huidige en toekomstige Amerikaanse defensieorganisatie te vinden waarin die term niet wordt gebruikt. Het vinden van een heldere, eenduidige definitie ervan is een stuk lastiger. Uit de context van de artikelen kan wel worden opgemaakt dat het begrip is opgeworpen in de jaren '90, en dat het bij transformatie erom gaat dat de krijgsmacht moet inspelen op de mogelijkheden die worden geboden door de snelle ontwikkelingen in de informatietechnologie.

Militaire transformatie is echter geen nieuw verschijnsel, het is van alle tijden. Een ouder, verwant begrip is *Revolution in Military Affairs*; verderop in dit hoofdstuk wordt de relatie tussen beide begrippen toegelicht. Het gebruik van informatietechnologie is specifiek voor de huidige transformatie, niet voor transformatie als concept. Soldaten marcheren niet meer schouder aan schouder op de vijand af. Het éénschotsgeweer is vervangen door automatische

⁸ Richard K. Betts, *Enemies of intelligence: Knowledge and power in American national security* (New York, NY 2007) 3-4.

wapens, paarden door pantserwagens en tapijtbombardementen door precisiebommen. In het huidige debat worden deze ontwikkelingen vaak aangehaald als voorbeelden van eerdere transformaties.⁹ Zo wordt de definitie van het begrip transformatie steeds verder opgerekt; in feite betekent het natuurlijk ook niet meer dan 'verandering'.

In zijn boek *Finding the target – The transformation of American military policy* beschrijft militair historicus Frederick W. Kagan de transformatie van de Amerikaanse krijgsmacht. Kagan, verbonden aan de conservatieve denktank American Enterprise Institute, onderscheidt drie transformaties sinds het einde van de Vietnamoorlog, die voor de Verenigde Staten in 1973 eindigde in een nederlaag. De eerste transformatie vond plaats in de jaren '70, in de nasleep van die oorlog. Door het dramatische verloop van de gevechten in Vietnam probeerden veel jongeren onder hun dienstplicht uit te komen. De publieke opinie raakte zo fel gekant tegen de dienstplicht en tegen de Vietnamoorlog, dat president Nixon nog voor het einde van de oorlog besloot de dienstplicht af te schaffen.¹⁰ Sinds 1973 bestaat de krijgsmacht van de Verenigde Staten daarom uitsluitend nog uit vrijwilligers.

De eerste transformatie omvatte meer dan alleen het afschaffen van de dienstplicht. De oorlog in Vietnam had ook aan het licht gebracht dat de technologische voorsprong die de Amerikanen hadden niet zo groot was als gedacht. In luchtgevechten met het Noord-Vietnamese leger bijvoorbeeld haalde de luchtmacht gemiddeld 2,4 tegenstanders neer per verloren Amerikaans vliegtuig. Dat is een sterke daling ten opzichte van de 14 tot 1-verhouding die werd gehaald in de Korea-oorlog van de jaren '50.¹¹ Daar komt nog bij dat de Amerikaanse vliegtuigen veel duurder waren dan hun Noord-Vietnamese tegenhangers, die waren geproduceerd door de Sovjet-Unie. Op de grond deden zich soortgelijke problemen voor. Hoewel de Amerikaanse landmacht in de Vietnamoorlog geen grote slag verloren had, werd het in de jaren '70 duidelijk dat de Amerikaanse tanks niet alleen in aantal inferieur waren aan hun Sovjettegenhangers, maar dat ze een één-op-ééngevecht tegen een Russische T-64 of T-72 ook niet zouden overleven.¹² Het gevolg van deze achterstanden was dat er in de jaren na de Vietnamoorlog werd ingezet op nieuwe, geavanceerde wapensystemen en meer aandacht voor gevechtstraining. Uitvloeisels daarvan zijn

⁹ Linda D. Kozaryn, 'Demystifying Transformation', *American Forces Press Service*, 14-08-2002. Op 28-01-2009 geraadpleegd via <http://www.defenselink.mil/news/newsarticle.aspx?id=43560>.

¹⁰ Frederick W. Kagan, *Finding the target – The transformation of American military policy* (New York, NY 2006) 5-6.

¹¹ *Ibidem*, 25.

¹² *Ibidem*, 36.

onder meer de F-15 en F-16 gevechtsvliegtuigen en de M1 Abrams tank, wapensystemen die het Amerikaanse leger bij hun introductie een grote technologische voorsprong op de USSR gaven. Deze ingewikkelde systemen vereisten langdurige training van de bemanning alvorens zij konden worden ingezet. Dat sloot goed aan bij de beslissing om voortaan alleen nog maar met vrijwillige militairen te werken, aangezien zij jaren achtereen aan de krijgsmacht verbonden blijven. De trainingsmethoden- en technieken in het Amerikaanse leger werden zelfs zo goed, dat soldaten die in de Golfoorlog vochten zich meer dan eens verbaasden over hun eigen constatering dat het voeren van een echte oorlog gemakkelijker was dan de gesimuleerde gevechten waarop ze zo lang hadden geoefend.¹³ Er werd binnen de Amerikaanse defensiegemeenschap dan ook wel gesproken van een 'training revolution'.^{14 15}

De tweede transformatie vond plaats in de jaren '80, onder president Ronald Reagan. Onder invloed van toenemende angst voor de Sovjet-Unie werd het defensiebudget sterk verhoogd. Daarnaast werd de 'grand strategy' van de Verenigde Staten aangepast. Kort gezegd definieert de grand strategy de doelstellingen waarin regeringen aangeven wat moet worden bereikt. Voorts stelt de grand strategy de machtsmiddelen vast die zullen worden aangewend om die doelstellingen te bereiken.¹⁶ Belangrijkste verandering was dat de VS afstapte van de containmentstrategie, die sinds de Tweede Wereldoorlog de hoeksteen van het buitenlands beleid van de VS had gevormd. 'Containment' hield in dat te allen tijde moest worden voorkomen dat de invloed van de Sovjet-Unie op omliggende landen groter werd. Maar Reagan vond dat niet genoeg. Hij nam de rollbackstrategie aan, waarbij wereldwijd de invloed van de Sovjet-Unie zou moeten worden teruggedrongen.¹⁷ Dat bracht met zich mee dat niet langer de nadruk lag op het plannen voor de verdediging van Europa tegen een grootschalige aanval van de Sovjet-Unie, waar tot dan toe verreweg de meeste aandacht naar uitging. In plaats daarvan moest de Amerikaanse krijgsmacht voorbereid zijn om waar dan ook ter wereld tegen de communisten te kunnen vechten. Om deze strategie ten uitvoer te kunnen brengen, waren hogere defensie-uitgaven uiteraard niet te vermijden. Daarnaast werden onder Reagan programma's opgesteld om meer rekruten te werven en te behouden, en werden er plannen gemaakt om de

¹³ Ibidem, 52.

¹⁴ Transforming the Army. TRADOC's first thirty years 1973-2003. United States Army Training and Doctrine Command (Fort Monroe, VA 2003) 42. Op 17-02-2009 geraadpleegd via <http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA434030&Location=U2&doc=GetTRDoc.pdf>.

¹⁵ Brian McAllister Linn, The echo of battle - The Army's way of war (Cambridge, MA 2007) 200.

¹⁶ Nederlandse Defensie Doctrine, Defensiestaf (Den Haag 2005) 17.

¹⁷ Kagan, Finding the target, 77-78.

nucleaire balans, die volgens velen steeds meer het voordeel van de Sovjets aan het verschuiven was, te herstellen.¹⁸

Eén van die plannen was het Strategic Defense Initiative (SDI), dat in de volksmond al snel de naam 'Star Wars' kreeg. In dat plan zouden systemen op de grond en in de ruimte er voor moeten zorgen dat eventuele door de Sovjet-Unie afgeschoten ballistische raketten de Verenigde Staten niet zouden kunnen bereiken. Als een dergelijk systeem zou kunnen worden geïnstalleerd, zou dat het nucleaire evenwicht ernstig verstoren. Dat evenwicht, uitgedrukt met de term Mutually Assured Destruction (wederzijds verzekerde vernietiging, met het treffende acroniem MAD), hield in dat een nucleaire oorlog tussen de VS en de Sovjet-Unie onwaarschijnlijk was, aangezien beide zo veel nucleaire wapens bezaten dat een dergelijke oorlog tot de vernietiging van beide mogendheden zou leiden. Wanneer de Verenigde Staten zich tegen nucleaire raketten zouden kunnen verdedigen zou dit evenwicht verstoord raken. Tegenstanders van het Star Wars-project dachten dat de kans op oorlog daardoor eerder groter dan kleiner zou worden.¹⁹

In de praktijk bleek het erg moeilijk een dergelijk hoogtechnologisch verdedigingssysteem op te zetten. Niettemin waren de machthebbers in het Kremlin enorm van de Amerikaanse plannen geschrokken, vooral vanwege het feit dat eventuele tegenmaatregelen enorm veel geld zouden gaan kosten, iets waaraan men al jaren een chronisch gebrek had.²⁰ Nu was het niet zo dat de Amerikanen wél vrijelijk geld konden uitgeven, maar daar konden de financiële teugels toch iets minder straks worden gehanteerd. Het resultaat was dat de vernieuwingsprogramma's die tijdens de eerste transformatie waren opgestart in de jaren '80 snel konden worden voortgezet, ook doordat er onder invloed van de communistische dreiging niet al te veel moeilijke vragen werden gesteld over de noodzaak van nieuwe wapensystemen. De grote technologische voorsprong die daaruit voortvloeide zorgde er samen met het hoge trainingsniveau voor dat de Amerikaanse krijgsmacht aan het eind van dat decennium weer het gevoel had tenminste even krachtig te zijn als die van de Sovjet-Unie. En juist op dat moment viel de Muur.

Met de Sovjet-Unie verdween de enige serieuze bedreiging voor de Verenigde Staten. De relaties met landen als Iran en Noord-Korea droegen nog wel enig risico in zich, en China zou op termijn een bedreiging kunnen gaan vormen, maar voorlopig was er geen land dat zich op militair

¹⁸ Ibidem, 80.

¹⁹ Ibidem, 81.

²⁰ Ibidem.

gebied zou kunnen meten met de VS. De periode na de Koude Oorlog wordt in Amerikaanse defensiekringen daarom wel omschreven als een 'strategische pauze'.²¹ De verschillende onderdelen van de krijgsmacht hadden al snel door dat de politiek deze periode zou willen gebruiken voor het opnemen van vredesdividend; nu er geen grote bedreiging meer was, kon een deel van de miljarden die ten tijde van de Koude Oorlog kritiekloos naar Defensie werden gesluisd, worden uitgegeven aan het oplossen van binnenlandse problemen. In plaats van samen een visie te schrijven waarin werd beredeneerd hoe de krijgsmacht van na de Koude Oorlog eruit moest zien, en daar vervolgens steun voor te zoeken in het Congres, lobbyden de leiders van marine, landmacht en luchtmacht alleen voor zichzelf, met het enige doel om hun eigen onderdeel voor al te grote bezuinigingen te behoeden. Het gevolg van dat lobbyen was dat de bezuinigingen min of meer gelijkmatig over de krijgsmachtdelen werden gespreid.²² Door het gebrek aan visie op de toekomst was er ook weinig waarop eventuele andere keuzes hadden kunnen worden gebaseerd. Op die manier bleef de krijgsmacht ingericht voor het winnen van de strijd met de Sovjet-Unie, ondanks dat die strijd voorbij was.

Onder deze omstandigheden vond de derde transformatie plaats die Kagan beschrijft. Deze hing zoals gezegd samen met de opkomst van de informatietechnologie. De Golfoorlog had laten zien dat de sleutel tot succes op het slagveld van de toekomst in die sfeer moest worden gevonden: overzicht en kennis van het terrein en de tegenstander, in combinatie met de mogelijkheid raketten tot op de meter nauwkeurig te kunnen richten, waren belangrijke onderdelen geweest van de snelle overwinning op de troepen van Saddam Hoessein. Ook op de grond was technologie van groot belang geweest: dat de Iraakse tanks vaak al door een Amerikaanse M1 Abrams tank waren uitgeschakeld voordat ze hun eerste schot hadden kunnen lossen, had veel te maken met de boordcomputer van de M1, die elk schot automatisch corrigeerde voor factoren als windrichting, windsnelheid, afstand, en zelfs het kromtrekken van de loop als gevolg van de hitte door herhaald vuren. De M1 schoot vrijwel altijd in één keer raak: een blijk van het belang van computers voor de toekomst van oorlogvoering.

Door de uitzonderlijke resultaten die in de Golfoorlog met behulp van informatietechnologie werden geboekt, werden militaire leiders gevoelig voor de gedachte dat de wereld bezig was met de overgang van het industriële tijdperk naar het informatietijdperk. Krijgsmachten die daar niet

²¹ T.X. Hammes, 'Strategic pause and future conflict' (Public Policy Institute 2008) 2. Op 12-02-2009 geraadpleegd via www.ppionline.org/documents/Strategic_Pause_0908.pdf.

²² Kagan, *Finding the target*, 159.

in meedingen, zo was de gedachte, zouden hopeloos achterop raken.²³ Steeds meer begon het idee te leven dat er sprake was van een nieuwe Revolution in Military Affairs (RMA). Een RMA is een “systemic change in the basic nature of warfare and/or in the organizations that conduct of war”.²⁴ Door een RMA wordt een tot dan toe gebruikt wapen of gebruikte methode van oorlogvoeren ernstig ondermijnd²⁵, waardoor op termijn alle landen in die revolutie mee moeten gaan, willen zij nog enige kans maken op het winnen van oorlogen. Een goed historisch voorbeeld is de introductie van het buskruit, dat de gebruikelijke manier van oorlog voeren totaal veranderde. In die zin is het begrip RMA sterk gerelateerd aan het begrip transformatie, en omdat beide onderdeel zijn van debat en geen vaststaande definitie kennen, worden ze meer dan eens door elkaar heen gebruikt. In het algemeen is te zeggen dat een RMA wat fundamenteeler en alomvattender is dan een transformatie, met recht een revolutie. Ook al omdat, zoals eerder geconstateerd, het begrip transformatie zodanig aan inflatie onderhevig is dat het tegenwoordig niet veel meer betekent dan verandering.

Het denken over transformatie (of RMA) in de jaren '90 leverde veel nieuwe concepten en ideeën op, die alle probeerden gebruik te maken van de schier oneindige mogelijkheden die de informatietechnologie leek te bieden. Studies en concepten met welluidende namen als ‘Dominant Battlespace Awareness’, ‘full-spectrum dominance’ en ‘network centric warfare’ gingen uit van dezelfde grondgedachte: wanneer men alle sensoren zoals boordcomputers van vliegtuigen en tanks, satellieten en AWACS²⁶ aan elkaar zou kunnen koppelen, zou er een totaaloverzicht van het slagveld ontstaan waarmee de Amerikaanse krijgsmacht zo'n grote informatievoorsprong had op welke tegenstander dan ook, dat elke oorlog niet alleen snel kon worden gewonnen, maar dat dit ook nog eens met veel minder middelen kon worden gedaan dan tot dan toe het geval was geweest. Immers, wanneer men precies weet waar de vijand zich bevindt en wat hij doet, en men bovendien met behulp van computers vrijwel altijd raak schiet, kan een tegenstander veel makkelijker worden uitgeschakeld. De transformatie van de jaren '90 belofde aldus snelle, beslissende, en (aan Amerikaanse kant) vrijwel slachtofferloze

²³ Ibidem, 200.

²⁴ James C. Bradford, ed., *International encyclopedia of military history* (New York/Londen 2006) 1099.

²⁵ John Gordon, ‘Transforming for what? Challenges facing Western militaries today’ (Institut français des relations internationales 2008) 5. Op 12-02-2009 geraadpleegd via http://www.ifri.org/files/Securite_defense/Focus_strategique_11_Gordon.pdf.

²⁶ *Airborne Warning And Control System*. Systeem waarmee via op vliegtuigen gemonteerde radarsystemen het luchtruim in de gaten kan worden gehouden.

overwinningen, die bovendien tegen veel lagere kosten konden worden geboekt.²⁷ Het is daarom niet vreemd dat zowel legerleiding als politiek erg enthousiast waren over de veronderstelde nieuwe Revolution in Military Affairs.

Er was echter een belangrijke valkuil, waar vrijwel alle studies en concepten van de transformatie van de jaren '90 in vielen. Door de chirurgische precisie waarmee doelen konden worden geraakt, werd het voeren van oorlog gereduceerd tot niet veel meer dan een schietoefening.²⁸ Alle aandacht ging uit naar het technische aspect van oorlogvoering, waardoor de politieke kant uit het oog dreigde te worden verloren. Als oorlog inderdaad, zoals de beroemde zin uit Clausewitz' *Vom Kriege* luidt, kan worden gezien als 'een voortzetting van politiek met andere middelen', dan zal de uitkomst van een oorlog worden bepaald door te kijken of de politieke doelstellingen zijn behaald. In het transformatiedenken, dat ervan uitging dat alle doelen op het slagveld konden worden geïdentificeerd, werd een overwinning afgemeten aan het aantal doelen dat kon worden vernietigd; wanneer er maar genoeg doelen werden uitgeschakeld, zou de vijand de strijd vanzelf staken. Dat ging volgens sommigen zelfs zo ver dat grondtroepen niet meer nodig zouden zijn. Immers, vijandelijke stellingen kunnen veel beter en veiliger door raketten en lasergeleide bommen worden uitgeschakeld, net zo lang tot de vijand opgeeft.²⁹ Daarbij werd voorbijgegaan aan het feit dat niet elke vijandelijke strijder als zodanig zou kunnen worden herkend, waardoor het hele systeem van sensoren en computers nutteloos wordt. De nog steeds voortdurende guerrillaoorlog van de Taliban in Afghanistan is daar een sprekend voorbeeld van. Door zich te verschuilen tussen de burgerbevolking blijven Talibanstrijders onzichtbaar voor NAVO-troepen, waardoor zij niet kunnen worden uitgeschakeld. Zelfs al zouden alle zichtbare vijandelijke doelen kunnen worden vernietigd, dan betekent dat dus niet automatisch dat de vijand zich overgeeft. Dat bleek eens te meer in de Irakoerlog van 2003: Saddam Hoessein heeft zich, ondanks de vernietiging van vrijwel alles in Irak van enige militair-strategische waarde, nooit overgegeven. Zijn regime viel pas toen Amerikaanse tanks door de straten van Bagdad reden. Een oorlog kan nog steeds niet worden gewonnen vanuit de lucht, zonder grondtroepen. De transformatie naar aan elkaar gekoppelde hoogtechnologische wapensystemen draagt wel bij aan

²⁷ Kagan, *Finding the target*, 219.

²⁸ *Ibidem*, 263.

²⁹ Deze veronderstelling is niet nieuw: Hermann Göring, commandant van de *Luftwaffe* tijdens de Tweede Wereldoorlog, was ervan overtuigd dat de Duitse luchtmacht zonder hulp van de andere krijgsmachtonderdelen Groot-Brittannië tot overgave kon brengen. Dat bleek een misvatting.

het uitschakelen van de vijand, maar niet per definitie aan het behalen van de politieke doelstelling van de oorlog, en daarmee het behalen van de overwinning.

Een ander probleem van de transformatie van de jaren '90 is de sterke interne gerichtheid. De studies uit die tijd waren vrijwel uitsluitend gericht op het verbeteren van interne processen binnen de krijgsmacht: hoe komt informatie snel van de sensor bij de schutter, hoe maakt een commandant snel de juiste beslissing, hoe kan die beslissing zo snel en zo goed mogelijk worden uitgevoerd, enz. De aandacht voor de nieuwe manier van oorlog voeren en de betekenis daarvan voor de krijgsmacht was zo groot, dat de vijand in al die studies vrijwel werd genegeerd. Zowel de vraag wat de zwakke plek van de vijand was als de vraag of de vijand misschien iets terug zou kunnen doen, werd onbeantwoord gelaten. De vijandelijke strijdkrachten werden gezien als een inactieve, levenloze massa waartegen de Amerikaanse strijdkrachten ongehinderd hun volle potentieel konden inzetten.³⁰

De interne gerichtheid van de transformatie van de jaren '90 brengt een fundamenteel verschil met andere transformaties aan het licht. Alle eerdere transformaties en RMA's waren niet begonnen met het doel de krijgsmacht, of oorlogvoering als geheel, te veranderen. Er werd simpelweg gezocht naar een oplossing voor geconstateerde technische, organisatorische of strategische problemen.³¹ Bij de laatste transformatie is een ander pad gevolgd. In plaats van dat na analyse van de tegenstander werd geconcludeerd dat bepaalde technieken nodig waren om een toekomstige oorlog te kunnen winnen, was de grondgedachte dat er in de afzienbare toekomst helemaal geen serieuze tegenstander was; de eerder genoemde strategische pauze. Daarom was nu de tijd om nieuwe technieken die men op zag doemen alvast in te voeren en te leren gebruiken, om zo de aard van oorlogvoering zodanig te veranderen dat een toekomstige vijand geen schijn van kans had tegen een volledig genetwerkte Amerikaanse krijgsmacht. Veelvuldig werd gezegd dat het gevaar van het niet transformeren van de krijgsmacht vele malen groter was dan welke korte-termijndreiging dan ook.³² Welke andere krijgsmacht dat gevaar dan zou gaan vormen werd er niet bij verteld, en het werd ook niet gevraagd. Gezien het feit dat de Amerikaanse krijgsmacht in de Golfoorlog, dus vóór de transformatie, geen enkele moeite had met de troepen van Saddam Hoessein, en dat de benodigde transformatie door

³⁰ Ibidem, 263-264.

³¹ Ibidem, 360.

³² Ibidem, 362.

niemand werd gelinkt aan enige dreiging of militair probleem van betekenis, is het verbluffend dat het idee van transformatie zo universeel is overgenomen.

Het eind van de Koude Oorlog heeft een nieuw soort oorlog met zich meegebracht, genoemd naar een eufemistische weergave van de doelstelling: 'regime change'. Daarmee wordt bedoeld dat de regering van een land wordt vervangen door middel van militair ingrijpen door een ander land. Hoewel de term zelf dateert van ver voor 1989, werd deze pas door Bill Clinton en George W. Bush regelmatig gebruikt, met name in relatie tot Irak. Zoals de Irakoorlog in 2003 heeft laten zien is het perfectioneren van offensieve capaciteiten niet genoeg voor het behalen van de overwinning; ruim vijf jaar nadat het Iraakse leger vernietigend verslagen werd is het de Amerikaanse krijgsmacht nog altijd niet gelukt het land onder controle te krijgen. Kagan pleit er daarom voor dat oorlogen voortaan andersom worden gepland. In de planning voor de Irakoorlog lag de nadruk, geheel volgens de principes van de transformatie van de jaren '90, op het uitschakelen van de Iraakse strijdkrachten. Andere zaken, zoals wederopbouw, werden daaraan ondergeschikt gemaakt. Dat is ook niet zo vreemd, gezien het feit dat men binnen het Amerikaanse ministerie van Defensie gewend is te denken dat wederopbouw primair de taak is van Buitenlandse Zaken, in samenwerking met andere landen. De krijgsmacht richt zich eerst op het verslaan van de vijand, en denkt dan pas na over de gevolgen. Dat is ook de reden dat hoewel het plannen voor de Irakoorlog vrijwel direct na 11 september 2001 begon, het plannen voor de naoorlogse situatie pas een jaar later in gang werd gezet.³³ Gevolg hiervan is dat het oogmerk van oorlogvoering wordt vergeten. Oorlog is doelbewust gebruik van geweld teneinde een politiek doel te bereiken.³⁴ Dat politieke doel was, in het geval van Irak, het vestigen van een democratisch gekozen bestuur ten koste van het regime van dictator Saddam Hoessein. De militaire acties tegen het Iraakse leger hadden volgens Kagan in dienst moeten staan van wederopbouw en de vestiging van een democratisch bewind, in plaats van andersom. Op die manier was veel eerder nagedacht over de problemen die bijvoorbeeld het met wapens en al naar huis sturen van alle Iraakse militairen zou opleveren, of de problemen die zouden kunnen ontstaan doordat er, als gevolg van de 'nieuwe oorlogvoering' waarbij veel op afstand en vanuit de lucht kon worden gedaan, veel te weinig troepen in Irak waren om orde te houden toen de oorlog voorbij was.

³³ Ibidem, 333.

³⁴ Kagan, Finding the target, 358.

1.3 Intellectuele stromingen binnen de landmacht

Hoewel de krijgsmacht voor de buitenwereld vaak overkomt als een gesloten systeem waarbinnen de mening van de hoogste officier door zijn ondergeschikten als absolute waarheid wordt behandeld, ligt aan de publieke uitingen van het opperbevel wel degelijk een uitgebreid debat ten grondslag. Binnen de krijgsmacht van de Verenigde Staten heeft zowel de landmacht, de luchtmacht als de marine een eigen war college, waar naast de opleiding van officieren veel aandacht is voor wetenschappelijk debat over inrichting en strategie van het eigen krijgsmachtdeel en van de krijgsmacht in het algemeen. Ook heeft elk deel een eigen wetenschappelijk tijdschrift, waarin oorlog in de breedste zin van het woord wordt bediscussieerd. In het Pentagon denken duizenden stafmedewerkers na over de lessen van gevoerde oorlogen, de planning van de huidige oorlog en het voorzien van de volgende.³⁵ Alle meningen, theorieën en concepten die daaruit naar voren komen, worden gebruikt om tot het uiteindelijke defensiebeleid te komen.

Militair historicus Brian McAllister Linn heeft de ontwikkelingen in het denken van militair deskundigen in de afgelopen eeuwen onderzocht, en zich daarbij geconcentreerd op de U.S. Army (de landmacht). Op grond van dat onderzoek deelt hij de Amerikaanse landmachtgemeenschap in in drie stromingen: Guardians, Heroes en Managers.³⁶ Hoewel ze het soms wel eens kunnen zijn, hebben de leden van die groepen in principe fundamenteel verschillende ideeën over de aard van oorlogvoering en de inrichting van de krijgsmacht. De meeste militaire denkers behoren volgens hem niet strikt tot één groep, maar gebruiken ideeën van alledrie. In zijn boek *The Echo of battle - The Army's way of war* noemt Linn de Guardians als de oudste stroming, die gedurende de negentiende eeuw de grootste invloed op het Amerikaanse defensiebeleid had. Volgens de Guardians is het voeren van oorlog zowel een kunst als een wetenschap. Als wetenschap is oorlogvoering aan wetten en principes onderhevig, waardoor de consequenties van bepaalde handelingen kunnen worden voorzien of zelfs voorspeld. Alleen een officier die de wetenschap van oorlogvoering onder de knie heeft, kan het als een kunst uitvoeren.³⁷ Guardians zijn vaak isolationistisch; zij vinden dat de Amerikaanse strijdkrachten vooral het eigen grondgebied moeten verdedigen en zich verder niet teveel met de rest van de

³⁵ Linn, *The echo of battle*, 2.

³⁶ *Ibidem*, 5-9.

³⁷ *Ibidem*.

wereld moeten inlaten. De krijgsmacht moet in hun ogen vooral dienen ter afschrikking, om oorlog te voorkomen. Logisch gevolg van hun kijk op oorlog als technisch project waarvan de uitkomst wordt bepaald door de correcte toepassing van wetenschappelijke principes, is de neiging van Guardians om hun foute voorspellingen te wijten aan externe oorzaken, zoals politiek inmenging of gebrek aan materieel of personeel. In deze tijd is de denkwijze van de Guardians terug te zien in de wens voor een raketschild en de eerder genoemde visie op oorlog als schietoefening, waarbij het toepassen van wetenschappelijke technieken door getrainde technici de overwinning zou garanderen.³⁸

Tegenhanger van de Guardians zijn de Heroes. Voor deze groep staat het menselijke element van oorlogvoering centraal. Oorlog wordt door hen gedefinieerd aan de hand van ongrijpbare principes als militair vernuft, ervaring, moed, moreel en discipline. Volgens de Heroes is oorlog wel een kunst, maar zeker geen wetenschap: oorlog is geen technische oefening waarvan de uitkomst te voorspellen is door middel van principes of wetmatigheden. Zoals George S. Patton, de beroemde generaal uit de Tweede Wereldoorlog, zei: *“Wars are fought with men, not weapons. It is the spirit of the man who fights, and of the man who leads which gains the victory”*.³⁹ Als zodanig leent de instelling van de Heroes zich wel voor arrogantie en een wat simplistische, anti-intellectualistische kijk op oorlogvoering, die zich uit in slogans als *“The Army’s job is to kill people and break things”*.⁴⁰ Wanneer een oorlog wordt verloren, ligt dat volgens Heroes in principe aan een gebrek aan discipline, moed en/of tactisch vernuft, tenzij er een duidelijk gebrek aan bijvoorbeeld materieel aan ten grondslag ligt. Ook worden nederlagen geweten aan een oneervol vechtende vijand of een gebrek aan wil om te winnen bij de politieke of militaire leiding. De Amerikaanse samenleving wordt door hen vaak een gebrek aan vechtlust en ruggengraat verweten. Ook hebben ze een slechte indruk van de krijgsmacht als geheel: een ziellose organisatie waarin strijders ondergeschikt zijn aan technici en carrièrejagers op het ministerie van Defensie.⁴¹ Kenmerkend voor de houding van Heroes is generaal Tommy Franks’ typering van de ambtenaren in het Pentagon als *“bean counters”*⁴², een kleinerende term voor ambtenaren die onevenredig veel nadruk leggen op kostenbeheersing.

³⁸ Ibidem.

³⁹ Ibidem.

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ Ibidem.

⁴² Ibidem, 239.

De derde stroming wordt gevormd door de Managers. Zij beschouwen oorlog als een logisch gevolg van politieke en economische rivaliteit, en daarmee van de status van de Verenigde Staten als grootmacht. Oorlogvoering benaderen ze vooral als een organisatorische uitdaging: de efficiënte coördinatie van middelen, zowel materiële als menselijke, is bepalend voor het behalen van de overwinning. Ze zien oorlog niet als strijd tussen krijgsmachten maar als strijd tussen naties, waarbij de hele maatschappij en industrie zullen moeten worden gemobiliseerd. Daarom zijn zij voorstander van een groot leger, met de beste bewapening en getraind in grootschalige operaties onder leiding van goed opgeleide officieren. Als gevolg daarvan hebben zij weinig aandacht voor onconventionele oorlogvoering⁴³ en post-conflictoperaties.⁴⁴ Ze beschouwen de krijgsmacht als een groot bedrijf, met de legerleiding als de Raad van Bestuur. Wanneer een oorlog ondanks overweldigende middelen en gedetailleerde planning toch wordt verloren, zoeken de Managers de oorzaak in een falende organisatie, met reorganisatie als voor de hand liggende oplossing. Als gevolg daarvan besteden zij veel aandacht aan herinrichting van de commandostructuur en het herschikking van budgettaire prioriteiten. Daaraan wordt vaak zoveel waarde toegekend, dat de onderliggende problemen onaangetast blijven.

De lessen die uit een oorlog worden getrokken, verschillen per stroming. Elke groep kan uit elke oorlog een bevestiging van het eigen gelijk destilleren. De Tweede Wereldoorlog, en meer specifiek de aanval op Pearl Harbor in 1941, overtuigde de Guardians ervan dat bescherming van het Amerikaanse grondgebied en het voorkomen van een aanval door de afschrikkende werking van een machtig leger de belangrijkste bestaansredenen van de Amerikaanse krijgsmacht waren.⁴⁵ De Heroes daarentegen zagen de Tweede Wereldoorlog, ondanks de vernietigende kracht van de atoombom, als bewijs dat *“the best weapon we have is the American soldier”*.⁴⁶ Het was eens te meer duidelijk geworden dat een overwinning meer inhield dan de puur mathematische vraag van het tellen van manschappen en wapens en de benodigdheden om ze te bevoorraden. Moreel, leiderschap en saamhorigheid lagen aan de basis van de overwinning, en dat zou in een volgende oorlog niet anders zijn.⁴⁷ Het feit dat in de Tweede Wereldoorlog het hele land werd ingezet om deel te nemen aan de oorlogsinspanning, en dat het erop aankwam de juiste

⁴³ Door de Amerikanen ‘irregular warfare’ genoemd: militaire operaties waarin de vijand geen reguliere krijgsmacht van een ander land is.

⁴⁴ Linn, *The echo of battle*, 7.

⁴⁵ *Ibidem*, 157.

⁴⁶ *Ibidem*, 158.

⁴⁷ *Ibidem*.

middelen op het juiste moment op de juiste plaats te krijgen, bevestigde de Managers tenslotte ook in hún beeld van oorlog als organisatieprobleem en van de krijgsmacht als bedrijf.⁴⁸

Een fout die gedurende de tweede helft van de twintigste eeuw door alle drie de groepen werd gemaakt, was een te grote focus op conventionele oorlogvoering. Van de Managers en de Guardians is dat te begrijpen: de Managers richten zich zoals gezegd op grote oorlogen die de hele natie omvatten, en de Guardians beperken zich het liefst tot verdediging van het eigen grondgebied, waardoor conventionele oorlogvoering ook het meest logische aandachtsgebied is. Maar ook de Heroes waren tijdens de Koude Oorlog zo sterk gericht op de Sovjet-Unie, dat over andere vormen van oorlogvoering nauwelijks werd nagedacht. Ten tijde van de Vietnamoorlog werd op het Army War College wel een vijfweekse cursus op het gebied van onconventionele oorlogvoering gegeven, maar deze werd direct na de oorlog weer afgeschaft, om in de volgende twee decennia niet meer terug te keren. Studenten aan het Command and General Staff College, een andere onderwijsinstelling van de Amerikaanse krijgsmacht, kregen in 1982 8 uur les in onconventionele oorlogvoering, op een totaal van 482 uur.⁴⁹ Ook de termen die gebruikt worden om onconventionele oorlogvoering aan te duiden, verraden een lage status: Internal Defense and Development (IDAD), Low-Intensity Conflict (LIC) en Military Operations Other Than War (MOOTW).⁵⁰ Een belangrijke reden dat er zo weinig aandacht was voor onconventionele oorlogvoering, was de door alle stromingen gedeelde gedachte dat een krijgsmacht die het Rode Leger moest kunnen verslaan zeker geen moeite zou hebben met een paar achterhaalde guerrilla's in een Derde Wereldland.⁵¹ Inmiddels is deze situatie onder invloed van de ervaringen in Irak en Afghanistan enigszins rechtgetrokken, en wordt op de verschillende war colleges aan dit onderwerp ruim aandacht besteed. Het feit dat deze misstand zo lang heeft kunnen voortbestaan laat wel zien dat overeenstemming tussen Guardians, Heroes en Managers over een bepaald probleem niet per definitie betekent dat hun gezamenlijke oplossing ook de juiste is.

⁴⁸ Ibidem.

⁴⁹ Ibidem, 213.

⁵⁰ Ibidem.

⁵¹ Ibidem, 182.

2. Het Amerikaanse veiligheids- en defensiebeleid

2.1 De belangrijkste overheidsdocumenten

In de inleiding stond reeds vermeld dat de hoofdlijnen van het Amerikaanse veiligheidsbeleid worden gedefinieerd in verschillende documenten. De belangrijkste van deze documenten is de National Security Strategy (NSS), die eens in de vier jaar wordt opgesteld door het Witte Huis. Daarin staan de belangrijkste doelen van het Amerikaanse nationale veiligheidsbeleid, en wordt in grote lijnen aangegeven hoe het Witte Huis denkt die doelen te kunnen bereiken. Naar aanleiding van de NSS stelt het ministerie van Defensie, het Pentagon, de National Defense Strategy (NDS) op, waarin uiteen wordt gezet hoe de krijgsmacht wil bijdragen aan het behalen van de doelstellingen die worden genoemd in de NSS.⁵² Onder de NDS zit de National Military Strategy (NMS), die wordt geschreven onder leiding van de Chairman of the Joint Chiefs of Staff⁵³, de hoogste Amerikaanse militair. De NMS vertaalt de doelen uit de documenten van de civiele leiders van de VS (de president en de minister van Defensie) naar meer concrete beschrijvingen van de taken die de krijgsmacht moet kunnen uitvoeren, zoals het terugdringen van de verspreiding van massavernietigingswapens. De manier waarop dat moet gebeuren wordt echter buiten beschouwing gelaten. Daarvoor bestaan weer ondergeschikte documenten, zoals in dit geval de National Military Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction. Maar dergelijke documenten vallen buiten de vraagstelling van dit onderzoek.

Een ander soort document, dat ik wel mee zal nemen, is de Quadrennial Defense Review (QDR). De QDR is bij wet geregeld. Titel 10, paragraaf 118 van de U.S. Code (de Amerikaanse federale wet) begint als volgt:

(a) Review Required.--The Secretary of Defense shall every four years, during a year following a year evenly divisible by four, conduct a comprehensive examination (to be known as a "quadrennial defense review") of the national defense strategy, force structure, force

⁵² 'National Defense Strategy' (2008) 1-2. Op 10-10-2008 geraadpleegd via www.defenselink.mil/news/2008%20national%20defense%20strategy.pdf.

⁵³ Met de term 'joint' wordt in militaire kringen bedoeld op de samenwerking en het gezamenlijk optreden van de verschillende krijgsmachtonderdelen. De Joint Chiefs of Staff vormen het hoogste militaire adviesorgaan van de president, dat naast de Chairman en Vice Chairman bestaat uit de hoogste militair van de landmacht, de marine, de luchtmacht en het Marine Corps.

*modernization plans, infrastructure, budget plan, and other elements of the defense program and policies of the United States with a view toward determining and expressing the defense strategy of the United States and establishing a defense program for the next 20 years.*⁵⁴

Deze wettekst komt er vrij vertaald op neer dat de QDR het strategisch beleid (zoals verwoord in de drie eerder genoemde documenten) moet verbinden aan de concrete structuur, modernisering en infrastructuur van de krijgsmacht, en daar budgetten aan koppelt. Op die manier moet er een link worden geboden tussen het veiligheidsbeleid, de bijpassende inrichting van de krijgsmacht en het geld dat ervoor beschikbaar is. Bovenstaande tekst is in 2003 geamendeerd via de National Defense Authorization Act, waarbij de eis dat het rapport moet uitkomen in het jaar aansluitend aan een jaar dat deelbaar is door vier, is komen te vervallen. De QDR moet nu uitkomen in het jaar nadat de review is uitgevoerd, en niet later dan de dag waarop de president zijn begroting voor het komend jaar aanbiedt aan het Congres.⁵⁵ Van de vier hierboven genoemde documenten zal ik uiteraard steeds de meest recente versie analyseren. De volgorde loopt daarbij van het meest abstracte naar het meest concrete document, te beginnen met de National Security Strategy.

2.2 The National Security Strategy (2006)

Hoewel volgens titel 10, paragraaf 404a⁵⁶ van de Amerikaanse wet de National Security Strategy (NSS) elk jaar moet worden uitgebracht, dateert de meest recente uit 2006, en de voorafgaande uit 2002. In het voorwoord van de nieuwste NSS stelt toenmalig president George W. Bush dat de Amerikaanse nationale veiligheidsstrategie gebaseerd is op twee pijlers:

- Promoting freedom, justice and human dignity;
- Confronting the challenges of our time by leading a growing community of democracies.

Aan de eerste pijler ligt de gedachte ten grondslag dat het bevorderen van vrijheid en democratie in andere landen uiteindelijk zal leiden tot een vreedzame wereld, omdat democratieën geen

⁵⁴ U.S. Code, titel 10, paragraaf 118. Op 20-02-2009 geraadpleegd via <http://www.law.cornell.edu/uscode/>.

⁵⁵ Tekst op 05-03-2009 geraadpleegd via <http://www.defenselink.mil/qdr/>.

⁵⁶ U.S. Code, titel 10, paragraaf 404a.

oorlog tegen elkaar voeren.⁵⁷ De tweede pijler geeft een belangrijke beleidswijziging aan in vergelijking met de eerste termijn van George W. Bush als president. Het belang van samenwerking wordt hier vooropgesteld, terwijl het uitgangspunt eerder nog was dat de VS geen andere landen nodig had om zijn beleid uit te voeren.

De NSS is verdeeld in negen taken die de VS volgens de president moet vervullen:

- I Champion aspirations for human dignity;
- II Strengthen alliances to defeat global terrorism and work to prevent attacks against us and our friends;
- III Work with others to defuse regional conflicts;
- IV Prevent our enemies from threatening us, our allies, and our friends with weapons of mass destruction (WMD);
- V Ignite a new era of global economic growth through free markets and free trade;
- VI Expand the circle of development by opening societies and building the infrastructure of democracy;
- VII Develop agendas for cooperative action with other main centers of global power;
- VIII Transform America's national security institutions to meet the challenges and opportunities of the 21st century; and
- IX Engage the opportunities and confront the challenges of globalization.

Tussen deze verschillende taken bestaan duidelijke overeenkomsten, waardoor zij gemakkelijk onder zijn te brengen in drie categorieën:

- Helpen om meer landen vrij en democratisch te laten worden en mee te doen met globalisering en vrijhandel;
- Allianties smeden en versterken om terrorisme te verslaan en verspreiding van massavernietigingswapens (mvw's) te voorkomen;
- Zowel de Amerikaanse nationale veiligheidssector als de interstatelijke instituties omvormen om de uitdagingen van de 21^{ste} eeuw aan te kunnen.

⁵⁷ Dit is geen nieuwe gedachte, maar een uiting van de Democratic Peace Theory, die al in 1795 werd geopperd door Immanuel Kant, in zijn essay *Zum ewigen Frieden*.

Wat al snel opvalt aan deze opsommingen is dat er in de NSS vrijwel geen aandacht is voor conventionele oorlogvoering. Sterker nog, wanneer verwijzingen naar de War on Terror buiten beschouwing worden gelaten, wordt de term 'war' in het hele document (49 pagina's) slechts een handvol malen gebruikt. Dat geeft wel aan dat het Witte Huis er niet van uitgaat dat de VS in de afzienbare toekomst door de krijgsmacht van een ander land zal worden aangevallen. Dat Amerika daar zelf de hand in heeft, blijkt al in de inleiding: "We fight our enemies abroad instead of waiting for them to arrive in our country. We seek to shape the world, not merely be shaped by it; to influence events for the better instead of being at their mercy." Hieruit spreekt ook de uitgesproken neoconservatieve benadering van de regering-Bush. Ondanks dat samenwerking met andere landen meer aandacht krijgt dan in de vorige NSS, die van 2002, getuigt ook het voornemen landen te helpen net zo vrij, democratisch en marktgericht te worden als de VS van een sterke wil bij Bush om de wereld naar zijn hand te zetten. Ook blijft het principe van de 'preemptive strike' onverminderd van kracht: "The place of preemption in our national security strategy remains the same. We will always proceed deliberately, weighing the consequences of our actions. The reasons for our actions will be clear, the force measured, and the cause just."⁵⁸

Om de wereld veiliger te maken en Amerikaanse belangen te beschermen zal soms moeten worden ingegrepen in lokale conflicten, zo wordt beschreven onder taak III. De les die het Witte Huis hier aangeeft te hebben geleerd van Irak is dat het getroffen land, wanneer de vrede is hersteld, zo snel mogelijk weer een functionerende overheid moet krijgen, waarbij met name het politie- en justitieapparaat van groot belang is. Om bij wederopbouw de coördinatie van militaire en civiele inzet beter op elkaar af te stemmen, is The Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization opgericht, dat valt onder het ministerie van Buitenlandse Zaken. Dat gebeurde per 'National Security Presidential Directive' (richtlijn) 44 van 7 december 2005, als onderdeel van een breder programma om de reconstructie van Irak, Afghanistan en mogelijk toekomstige andere landen onder verantwoordelijkheid te brengen van het ministerie van Buitenlandse Zaken.⁵⁹ Daarmee zou Defensie niet langer het eerst aangewezen departement zijn om wederopbouw te begeleiden, iets waarin de organisatie niet is gespecialiseerd en wat binnen de krijgsmacht ook bepaald niet als hoofdtaak wordt gezien. Meest opvallende punt in deze

⁵⁸ 'The National Security Strategy of the United States' (2006) 23. Op 10-10-2008 gedownload via www.marforres.usmc.mil/docs/nss2006.pdf.

⁵⁹ 'National Security Presidential Directive 44', op 11-03-2009 geraadpleegd via <http://www.fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-44.html>.

richtlijn, dat ook terugkomt in de NSS, is de oprichting van een nationale civiele reserve, bestaande uit burgers die in geval van grote reconstructieoperaties kunnen worden opgeroepen om het opbouwwerk te verrichten dat nu vaak door militairen wordt uitgevoerd.⁶⁰

Een andere les die voortkomt uit de inval in Irak is dat de inlichtingendiensten een verkeerde inschatting hebben gemaakt van het aantal mvw's dat Saddam Hoessein tot zijn beschikking had.⁶¹ De vraag of deze 'inschattingsfouten' niet meer te wijten zijn aan een honger naar bewijsmateriaal tegen Saddam bij het Witte Huis zelf laat ik hier even buiten beschouwing, daarover is al genoeg geschreven. Belangrijker voor dit onderzoek is de conclusie die hieruit in de NSS wordt getrokken, namelijk dat de inlichtingen verbeterd moeten worden. Daarvoor worden de inlichtingendiensten versterkt en onder centrale leiding geplaatst. Daar achteraan wordt wel gesteld dat absolute zekerheid over de activiteiten van een regime als dat van Saddam nooit zal worden bereikt, waarbij nog even wordt gewezen op het risico van onderschatting van dit soort gevaren. Bij twijfel wèl binnenvallen, lijkt hier het devies.

De National Security Strategy 2006 staat verder vol met algemeenheden die volgen uit de lijst met negen taken: het voorkomen van genocide, het vergroten van het effect van ontwikkelingshulp, het bevorderen van mensenrechten, etcetera. Zaken waar vrijwel niemand het in principe mee oneens zal zijn. Daarnaast is er veel aandacht voor de War on Terror, waarvoor op de lange termijn de verspreiding van democratie als de beste oplossing wordt gezien. Voor de korte termijn noemt de NSS vier stappen die moeten worden genomen⁶²:

- Prevent attacks by terrorist networks before they occur;
- Deny WMD to rogue states and to terrorist allies who would use them without hesitation;
- Deny terrorist groups the support and sanctuary of rogue states;
- Deny the terrorists control of any nation that they would use as a base and launching pad for terror.

Hoe dat moet gebeuren wordt in dit document niet in detail besproken. Interessant is nog wel dat Rusland en China specifiek worden genoemd als landen die moeten democratiseren. Daarbij lijkt

⁶⁰ NSS 2006, 45.

⁶¹ Ibidem, 24-25.

⁶² Ibidem, 12.

men wel enigszins beducht voor de groeiende militaire macht van China, een zorg die in de andere documenten terugkomt.

2.3 The National Defense Strategy (2008)

De laatste National Defense Strategy (NDS) is uitgekomen in juni 2008 en is daarmee nog erg recent. Het tijdstip van verschijnen is wel enigszins vreemd, aangezien de presidentsverkiezingen enkele maanden later gepland stonden. Daarmee was de kans groot dat de NDS maar een beperkte waarde zou hebben. Een nieuwe president heeft meestal een andere kijk op nationale veiligheid dan zijn voorganger. Dat zal in het geval van Barack Obama niet anders zijn, ondanks dat Bush' minister van Defensie Robert Gates mocht blijven zitten. De nieuwe, nog te schrijven National Security Strategy zal ongetwijfeld blijk geven van een fundamenteel ander beleid dan dat van president Bush, waarop de NDS van 2008 is gebaseerd.

Na een korte introductie begint de NDS met een beschrijving van de 'strategic environment' waarin Amerika zich momenteel bevindt. Meteen in de eerste zin wordt al duidelijk waar de grootste dreiging ligt: "For the foreseeable future, this environment will be defined by a global struggle against a violent extremist ideology⁶³ that seeks to overturn the international state system."⁶⁴ In het hele document wordt veruit de meeste aandacht besteed aan 'irregular warfare', onconventionele oorlogvoering zoals die momenteel plaatsvindt in bijvoorbeeld Irak en Afghanistan. De strijd tegen extremisme wordt aangeduid met de term 'Long War⁶⁵', waaruit al blijkt dat deze strijd niet makkelijk te winnen zal zijn. Dat van irregular warfare de meest reële dreiging uitgaat, komt volgens Gates doordat de VS slachtoffer is van het eigen succes: "U.S. dominance in conventional warfare has given prospective adversaries, particularly non-state actors and their state sponsors, strong motivation to adopt asymmetric methods to counter our advantages."⁶⁶ De oplossing hiervoor is simpel: "We must display a mastery of irregular warfare comparable to that which we possess in conventional combat."⁶⁷ Maar belangrijker nog dan het

⁶³ Ondanks dat duidelijk is waarop men hier doelt, wordt dat nergens met zoveel woorden gezegd: de termen 'islam' en 'jihad' komen in de NDS niet één keer voor.

⁶⁴ NDS, 2.

⁶⁵ Meer ingeburgerde aanduidingen van dezelfde strijd zijn 'War on Terror', 'Global War on Terror' en 'Global War on Terrorism' (GWOT).

⁶⁶ NDS, 4.

⁶⁷ Ibidem.

oorlogvoeren zelf, is het winnen van de ‘hearts and minds’ van de bevolking in de landen waar de VS actief is. Het bevorderen van deelname door burgers aan het lokaal bestuur en het ontwikkelen van de economie zijn daarbij belangrijke zaken, maar “arguably the most important military component of the struggle against violent extremists is not the fighting we do ourselves, but how well we prepare our partners to defend and govern themselves. Working with and through local actors whenever possible to confront common security challenges is the best and most sustainable approach to combat violent extremism.”⁶⁸ Het Pentagon geeft hiermee aan in te zien dat de Amerikaanse troepen niet alles zelf kunnen, en dat het in veel gevallen zelfs veel efficiënter is om lokale veiligheidsinstanties zoveel mogelijk zelf te laten doen. Daarbij geeft Gates ook toe dat de Amerikaanse krijgsmacht op het gebied van irregular warfare kan leren van andere landen, die daarmee meer ervaring hebben: “We will assist other countries in improving their capabilities through security cooperation, just as we will learn valuable skills and information from others better situated to understand some of the complex challenges we face together.”⁶⁹ Ook in de NDS is er aandacht voor het belang van civiele inbreng in de Long War: “Our forces have stepped up to the task of long-term reconstruction, development and governance. The U.S. Armed Forces will need to institutionalize and retain these capabilities, but this is no replacement for civilian involvement and expertise. The United States must improve its ability to deploy civilian expertise rapidly, and continue to increase effectiveness by joining with organizations and people outside of government – untapped resources with enormous potential.”⁷⁰ Hier wordt ook weer gehint naar de nationale civiele reserve die eerder aan bod kwam in de analyse van de NSS.

Naast de grote hoeveelheid aandacht die in de NDS wordt geschonken aan irregular warfare, is er ook ruimte voor conventionele dreigingen. Zo wordt aandacht besteed aan de ‘schurkenstaten’ Iran en Noord-Korea, die vooral gevaarlijk worden geacht vanwege hun nucleaire wapens of pogingen deze te bemachtigen. Bovendien wordt Iran gezien als sponsor van terrorisme en als zodanig ook als belangrijke factor in de blijvende onstabieleit in Irak en Afghanistan. Maar een belangrijker dreiging wordt gezien in China, dat het leger aan het moderniseren is op het gebied van onder meer langeafstandswapens en cyberwarfare. Hoewel de meeste verbeteringen van het Chinese Volksbevrijdingsleger gericht lijken op een eventueel conflict met Taiwan, dat door China als een afvallige provincie wordt beschouwd, kunnen deze natuurlijk ook in andere

⁶⁸ Ibidem, 8.

⁶⁹ Ibidem, 15-16.

⁷⁰ Ibidem, 17.

oorlogen worden ingezet.⁷¹ Daarom is het belangrijk dat er meer openheid komt over de defensie-uitgaven, strategieën, plannen en bedoelingen van China, zodat deze waar nodig bijgestuurd kunnen worden: “We will work together with other elements of the U.S. government to develop a comprehensive strategy to shape China’s choices.”⁷²

De andere conventionele bedreiging voor de Verenigde Staten wordt gevormd door Rusland, dat onder eerst president en inmiddels premier Poetin bezig is met een “retreat from democracy”, en daarnaast steeds actiever wordt in de “economic and political intimidation of its neighbors”.⁷³ Dat dit wel eens tot een uitbarsting zou kunnen leiden bleek al snel na het uitkomen van de NDS: begin augustus 2008 vochten Rusland en Georgië een korte oorlog uit om Zuid-Ossetië, een Georgische regio die zich wil afscheiden. Ook de bedreigingen tegen Polen en Tsjechië nadat deze landen hadden aangegeven een Amerikaans antiraketsysteem te willen faciliteren, de terugtrekking uit wapenbeheersingsverdragen en het weer opstarten van vluchten van langeafstandsbommenwerpers wijzen erop dat Rusland op zoek is naar meer invloed en een nadrukkelijker rol op het internationale toneel.⁷⁴ De aanpak die het Pentagon voorstaat tegenover zowel China als Rusland is tweeledig. Aan de ene kant is er het bekende fenomeen van deterrence, afschrikking. Kort gezegd: als de Amerikaanse krijgsmacht maar modern, sterk en groot genoeg is, zullen andere landen niet eens proberen om Amerika aan te vallen. Maar belangrijker is het te voorkomen dat China of Rusland zelfs maar gaat nadenken over een aanval op de VS. Daartoe is het belangrijk “to anchor China and Russia as stakeholders in the system.”⁷⁵ Dit komt overeen met de geest van de NSS: hoe meer een land betrokken is bij het internationale systeem, hoe minder belang het erbij heeft dat systeem te verstoren door een oorlog te beginnen.

Tot zover beperkt minister van Defensie Gates zich nog vooral tot het politiek-strategische niveau. Toch worden in deze NDS ook enkele concrete militaire zaken genoemd. Een belangrijke verandering, die al eerder is ingezet en in deze NDS nog eens wordt herhaald, is de overgang naar een meer expeditionaire krijgsmacht. Dat wil zeggen dat de krijgsmacht minder afhankelijk moet worden van overzeese bases en meer de vorm moet krijgen van een snelle reactiemacht, die binnen enkele dagen waar ook ter wereld aanwezig kan zijn. In 2005 legde onderminister Feith in

⁷¹ Ibidem, 10.

⁷² Ibidem.

⁷³ Ibidem.

⁷⁴ Ibidem, 4.

⁷⁵ Ibidem, 14.

een toespraak voor hogere militairen al eens uit waarom dat zo belangrijk is. In de Koude Oorlog was de krijgsmacht gefocust op Duitsland en Zuid-Korea, aldus Feith, maar in deze tijd “we no longer flatter ourselves into thinking that we know where we are going to have to operate.”⁷⁶ Daaruit volgt dat het hebben van een snelle, mobiele interventiemacht van groot belang is om overall ter wereld invloed te kunnen uitoefenen en Amerikaanse belangen te kunnen beschermen. Andere zaken die al eerder in gang zijn gezet en in de NDS nogmaals worden aangestipt zijn de uitbreiding van de Special Forces, het verbeteren van de inlichtingencapaciteiten en het omvormen van de structuur van de krijgsmacht van een divisiestructuur naar een flexibelere structuur met Brigade Combat Teams. Omdat deze zaken in de NDS slechts worden genoemd en eigenlijk uit de Quadrennial Defense Review komen, zullen ze in de paragraaf die daar over gaat, paragraaf 2.5, nader worden toegelicht.

De NDS eindigt met het noemen van enkele risico's waarmee rekening moet worden gehouden. Daarbij wijst Gates op het belang van het behoud van personeel, aangezien de private sector vaak erg geïnteresseerd is in het aantrekken van militairen, en hen bovendien betere salarissen kan bieden. Daarom moet militair personeel de mogelijkheid worden geboden te groeien in hun werk en nieuwe kennis en kunde op te doen, zodat het voor hen interessant genoeg is om in dienst te blijven. Een ander risico ligt in de mogelijkheid dat een ander land de militaire voorsprong van de VS weet te beperken, bijvoorbeeld door het ontwikkelen van anti-satellietcapaciteit, waardoor de Amerikaanse informatievoorsprong teniet kan worden gedaan. Om de kans op dergelijke verzwakking te voorkomen, moet gewerkt worden aan de ontwikkeling van “alternative or parallel means to the same end”.⁷⁷ Daarmee wordt bedoeld dat er verschillende manieren moeten zijn om bepaalde doelen te bereiken, zodat het uitschakelen van één van die manieren niet automatisch betekent dat het doel niet meer kan worden bereikt. Als laatste risico wijst de NDS nog op het gevaar van overmatige bureaucratie: “DoD⁷⁸ is already a complex organization. We must guard against increasing organizational complexity leading to redundancy, gaps, or overly bureaucratic decision-making processes”.⁷⁹ In de conclusie wordt nog eens het belang van samenwerking met andere landen benadrukt, waarna wordt afgesloten met de mededeling dat “The Department stands ready to fulfill its mission”.⁸⁰

⁷⁶ Donna Miles, ‘Global posture realignment will better support future ops’, *American Forces Press Service*, 22 februari 2005. Op 12-03-2009 geraadpleegd via <http://www.defenselink.mil/news/newsarticle.aspx?id=25839>.

⁷⁷ NDS, 22.

⁷⁸ Afkorting van Department of Defense, Ministerie van Defensie.

⁷⁹ NDS, 23.

⁸⁰ Ibidem.

2.4 The National Military Strategy (2004)

De NMS is de oudste van de in dit hoofdstuk behandelde documenten, en had net als de NSS al jaren geleden moeten worden vernieuwd: volgens de Amerikaanse wet moet er elk even jaar vòòr 15 februari een nieuwe versie verschijnen.⁸¹ Dat betekent dat er in 2006 en 2008 ook een NMS had moeten uitkomen, maar dat is niet gebeurd. Op verschillende weblogs over de Amerikaanse krijgsmacht wordt gesuggereerd dat de nieuwste NMS al sinds de zomer van 2008 in een la ligt in het bureau van admiraal Michael Mullen, de huidige Chairman of the Joint Chiefs of Staff (CJCS). Hij zou deze in verband met de recente verkiezingen nog niet naar buiten hebben willen brengen. Immers, een nieuwe president schrijft een nieuwe National Security Strategy, waarmee de NMS meteen weer achterhaald zou zijn. Dit zijn natuurlijk geruchten, feit is slechts dat er sinds 2004 geen nieuwe National Military Strategy is verschenen. Voor een land dat constant verklaart in oorlog te zijn, lijkt dat erg lang. Aan de andere kant kan ook worden gesteld dat het onverstandig is om midden in een oorlog van strategie te veranderen. Tenzij de toegepaste strategie niet blijkt te werken natuurlijk. Zo bezien zou uit het niet vernieuwen van de NMS mogen worden afgeleid dat de CJCS vindt dat de Long War voorspoedig verloopt. Het is de vraag of dat werkelijk het geval is.

Omdat de NMS ouder is dan de eerder behandelde NSS en NDS, is hij gebaseerd op vorige versies van beide documenten. Niettemin was ook in 2004 de War on Terror al aan de gang, en die wordt ook in dit document genoemd. Toch valt wat dat betreft een duidelijk verschil op met de twee andere documenten. Waar het daarin vooral gaat om het meer bekwaam worden in het voeren van een onconventionele oorlog, heeft men het in de NMS over het opjagen van terroristen: "To defeat terrorists we will support national and partner nation efforts to deny state sponsorship, support, and sanctuary to terrorist organizations".⁸² Hoewel af en toe wel wordt gezegd dat de oorlog nog niet voorbij is, blijkt eigenlijk nauwelijks dat de CJCS grote problemen ziet voor wat betreft het brengen van stabiliteit in landen als Irak en Afghanistan. Ter illustratie: de termen 'irregular warfare' en 'unconventional warfare' komen samen precies vijf keer voor in de hele NMS. Het lijkt erop dat dit gebrek aan aandacht veroorzaakt wordt door de gedachte die ook ten tijde van de inval in Irak leefde bij de Amerikaanse legerleiding: dat wederopbouw niet

⁸¹ U.S. Code, titel 10, paragraaf 153d.

⁸² 'The National Military Strategy of the United States of America. A strategy for today; A vision for tomorrow' (2004) 10-11. Op 10-10-2008 gedownload via www.defenselink.mil/news/Mar2005/d20050318nms.pdf.

primair een taak is voor de krijgsmacht. Fundamenteler is misschien wel dat in de later geschreven documenten de strijd tegen terrorisme en het stabiliseren van Irak en Afghanistan zijn samengesmolten, terwijl deze twee in de NMS nog nauwelijks aan elkaar gekoppeld worden. Pas in 2005 lijkt men in te zijn gaan zien dat beide zaken zo sterk met elkaar verweven zijn dat ze niet los van elkaar kunnen worden gezien.

Dat de War on Terror zeker aandacht krijgt, blijkt al uit de inleiding van de toenmalige CJCS, generaal Richard B. Myers. Daarin noemt hij drie prioriteiten voor de Amerikaanse krijgsmacht:

- Winning the War on Terrorism;
- Enhancing our ability to fight as a joint force;
- Transforming the armed forces “in stride”.

De eerste prioriteit behoeft geen verdere uitleg: de Long War is nog lang niet gewonnen en Amerika moet doorgaan met de jacht op terroristen en degenen die hen helpen. Het tweede punt is een logisch gevolg van de rol van de CJCS als hoogste militair, als leider die boven de verschillende krijgsmachtdelen staat. Het ideaal van naadloze samenwerking en volledig vertrouwen tussen landmacht, marine en luchtmacht is nog ver weg, en er zal hard aan gewerkt moeten worden om het dichterbij te brengen. De derde prioriteit, transformatie, blijft net als in hoofdstuk één een vaag begrip. Bijkomend probleem is dat het nu ook nog eens ‘in stride’ (terwijl men bezig is, lett. ‘in de loop’) moet gebeuren, waarmee wordt aangegeven dat de strategische pauze waarin de transformatie is begonnen ten einde is, en Amerika in oorlog verkeert. Toch moet die transformatie nu gebeuren, om te zorgen dat “US forces emerge from the struggle against terrorism with our joint force fully prepared to meet future global challenges”.⁸³

Na een beschrijving van de strategische omgeving van de VS en de rol van de NMS in het bredere kader van het Amerikaanse nationale veiligheidsbeleid noemt de CJCS drie hoofddoelstellingen van de Amerikaanse krijgsmacht, de zogenaamde National Military Objectives⁸⁴:

- Protect the United States against external attacks and aggression;

⁸³ NMS, v.

⁸⁴ Ibidem, 9.

- Prevent conflict and surprise attack;
- Prevail against adversaries.

Onder deze doelstellingen worden onder andere de concepten van afschrikking en de ‘preemptive strike’ beschreven. Ook wordt aandacht besteed aan ‘stability operations’, waarbij vooral wordt gewezen op het belang van samenwerking met andere instanties bij het stabiliseren van een land nadat een oorlog is beëindigd. Daarnaast benadrukt de CJCS dat het belangrijk is om al tijdens het plannen van een oorlog rekening te houden met de stabilisatie die daarna nodig is, zodat beide goed op elkaar aansluiten.⁸⁵

Een groot deel van de NMS is gewijd aan verbetering van de samenwerking tussen de krijgsmachtdelen. De ontwikkeling van de zogenaamde ‘Joint Force’ moet gebeuren op basis van drie principes, die zowel moeten worden toegepast in de voorbereiding van militaire operaties als bij het ontwikkelen van nieuwe wapensystemen:

- Agility;
- Decisiveness;
- Integration.

Agility kan hier worden vertaald met wendbaarheid of beweeglijkheid: “Agility is the ability to rapidly deploy, employ, sustain and redeploy capabilities in geographically separated and environmentally diverse regions”.⁸⁶ Decisiveness (vastbeslotenheid, daadkrachtigheid) heeft betrekking op het overweldigen van de tegenstander om daarmee snel de gewenste doelstelling te kunnen bereiken. Het overweldigen hoeft niet met grote aantallen soldaten te gebeuren, het gaat meer om de effecten die hun wapensystemen teweeg kunnen brengen. Integration slaat hier niet alleen op de samenwerking tussen de verschillende krijgsmachtdelen, maar ook op de bredere samenwerking met andere overheidsdiensten, de commerciële sector, non-gouvernementele organisaties en andere landen. Deze drie principes zijn bedoeld als leidraad: “Our strategic principles guide the application of military power to protect, prevent and prevail in ways that contribute to longer-term national goals and objectives”.⁸⁷

⁸⁵ Ibidem, 14.

⁸⁶ Ibidem, 7.

⁸⁷ Ibidem, 8.

Om de National Military Objectives te kunnen bereiken definieert de CJCS een aantal eigenschappen die de Joint Force moet bezitten. Eén van de belangrijkste dingen die moeten gebeuren om de huidige voorsprong van de VS vast te houden, is transformatie. Die transformatie kan worden bereikt als men slaagt in het volgende: “Combining technology, intellect and cultural changes across the joint community”.⁸⁸ Meer concreet stelt de NMS dat de troepen zeer mobiel moeten zijn en goed met elkaar moeten kunnen communiceren zodat beslissingen snel genomen kunnen worden. De ‘decision superiority’ die een genetwerkte krijgsmacht zal hebben in combinatie met superieure inlichtingenvoorzieningen betekent dat Amerikaanse troepen sneller zullen kunnen beslissen en dus sneller kunnen handelen dan de vijand. Daarvoor is naast goede apparatuur ook goed personeel van groot belang, zowel in de lagere echelons als op leiderschapsniveau.

Naast eigenschappen kunnen uit de Objectives ook functies worden gedestilleerd die de krijgsmacht moet kunnen uitvoeren⁸⁹. Dat zijn achtereenvolgens het toepassen van geweld, het verplaatsen en ondersteunen van troepen waar ook ter wereld, het veroveren en veiligstellen van het slagveld op het land, in de lucht, op het water, in de ruimte en in cyberspace, en het bereiken van de eerder genoemde decision superiority ten opzichte van de tegenstander. Eén en ander leidt ertoe dat de Amerikaanse krijgsmacht in staat moet zijn de volgende taken tegelijkertijd uit te voeren:

- Defend the homeland;
- Deter forward in and from four regions;
- Conduct two overlapping ‘swift defeat’ campaigns;
- Win ‘decisively’ in one of those campaigns, even when committed to a limited number of lesser contingencies.

Deze ‘1-4-2-1’-richtlijn voor de inrichting en grootte van de krijgsmacht (force sizing construct) is overgenomen uit eerdere strategische documenten. Gezien de moeite die de VS heeft met het stabiliseren van Irak en Afghanistan en het feit dat voor die operaties een beroep op reservisten moet worden gedaan is het niet verwonderlijk dat de richtlijn in nieuwere strategische

⁸⁸ Ibidem, 15.

⁸⁹ Ibidem, 16.

documenten niet meer in dezelfde vorm voorkomt. De realiteit ligt ver verwijderd van het ideaal dat in de 1-4-2-1-richtlijn wordt geschetst.

De NMS eindigt met een *Joint Vision for Future Warfighting*, een toekomstvisie voor de krijgsmacht. Het belangrijkste doel voor de toekomst is het bereiken van Full Spectrum Dominance (FSD), wat wordt omschreven als “the ability to control any situation or defeat any adversary across the range of military operations”.⁹⁰ Transformatie is ook hier weer het voornaamste middel, en beslaat vrijwel alles wat moet gebeuren om FSD te bereiken. Onder transformatie vallen in dit geval naast het verbeteren van de technologische capaciteiten van de krijgsmacht onder meer de organisatiestructuur (meer modulair opbouwen, zie paragraaf 2.5), de inlichtingencapaciteit (groter en beter geïntegreerd in de planning van oorlogen), ontwikkeling en invoer van nieuw materieel (sneller) en het opleiden van de leiders van de toekomst (met meer nadruk op joint opereren). In hoofdstuk één werd het al duidelijk, en ook in de NMS is het duidelijk te zien: het begrip transformatie wordt in de Amerikaanse krijgsmacht zeer breed toegepast.

2.5 Quadrennial Defense Review (2006)

De huidige QDR is de derde in zijn soort, eerdere versies verschenen in 1997 en 2001. De naam Quadrennial Defense Review slaat eigenlijk op het proces dat aan de basis van het document ligt, het document zelf heet voluit Quadrennial Defense Review Report. Omdat deze termen veelvuldig door elkaar heen worden gebruikt en ik het onderliggende proces niet als zodanig zal behandelen, volstaat het hier te spreken van Quadrennial Defense Review, of QDR.

Deze QDR is drie jaar geleden verschenen, en dus nog redelijk recent. Echter, de belangrijkste strategische concepten die er in beschreven staan zijn gebaseerd op de National Defense Strategy uit 2005, de voorganger van de NDS uit paragraaf 2.3. Die vorige NDS is op zijn beurt weer opgesteld naar aanleiding van de National Security Strategy uit 2002. Nu zijn de concepten in de QDR natuurlijk wel enigszins aangepast aan de snel veranderende omstandigheden, maar het bovenstaande geeft wel aan wat de snelheid is van het bureaucratische proces dat ten grondslag

⁹⁰ Ibidem, 23.

ligt aan het opstellen van dit soort documenten. Dat dit beter kan, geeft het Pentagon al min of meer toe in de introductie van de QDR: “The Department must also adopt a model of continuous change and reassessment if it is to defeat highly adaptive adversaries”.⁹¹ Daarvoor zullen in de komende jaren bijvoorbeeld ‘roadmaps’ worden gemaakt voor belangrijke ontwikkelpunten, zoals irregular warfare en inlichtingen.

De militaire en civiele leiders van het ministerie van Defensie hebben vier prioriteiten opgesteld die de focus van de QDR vormen⁹²:

- Defeating terrorist networks;
- Defending the homeland in depth;
- Shaping the choices of countries at strategic crossroads;
- Preventing hostile states and non-state actors from acquiring or using WMD.

Punt één, twee en vier spreken voor zich. Met punt drie wordt bedoeld dat zoveel mogelijk landen moeten worden overtuigd van de gedachte dat een constructieve deelname aan het internationale systeem beter is dan bijvoorbeeld de ontwikkeling van hoogtechnologische wapensystemen waarmee de Amerikaanse hegemoniale positie zouden kunnen worden ondermijnd. Deze prioriteiten zijn opgesteld om aan te geven waar de focusgebieden liggen voor de Amerikaanse krijgsmacht; zij hebben onderling geen rangorde, maar zijn prioriteitsgebieden ten opzichte van andere punten. Voor deze vier focusgebieden bestaat extra aandacht, wat zich vertaalt in extra investeringen en toewijzing van meer manschappen. Dat mag echter niet ten koste gaan van het overwicht dat de VS momenteel heeft op andere gebieden, zoals conventionele oorlogvoering.

Voor elk van de 4 prioriteiten noemt de QDR een groot aantal capaciteiten die de Amerikaanse krijgsmacht nu niet of in onvoldoende mate bezit, te veel om hier op te noemen. Enkele belangrijke voorbeelden per aandachtsgebied⁹³:

- Defeating terrorist networks;

⁹¹ ‘Quadrennial Defense Review Report’ (2006) 1. Op 10-10-2008 gedownload via <http://www.defenselink.mil/qdr/report/Report20060203.pdf>.

⁹² Ibidem.

⁹³ Ibidem, 19-35.

- Special operations forces to conduct direct action, foreign internal defense, counterterrorist operations and unconventional warfare;
 - Capabilities and organizations to help fuse intelligence and operations to speed action based on time-sensitive intelligence;
 - Urban warfare capabilities;
 - Riverine warfare capabilities to improve the ability of U.S forces to work with the security forces of partner countries to deny terrorist groups the use of waterways;
 - The ability to communicate U.S actions effectively to multiple audiences, while rapidly countering enemy agitation and propaganda.
- Defending the homeland in depth;
 - Joint command and control for homeland defense and civil support missions, including communications and command and control systems that are interoperable with other agencies and state and local government;
 - Capabilities to manage the consequences of major catastrophic events⁹⁴;
 - Broad spectrum medical countermeasures to defend against genetically engineered or naturally mutating pathogens for which there are no current defenses⁹⁵
 - Tailored deterrence, including prompt global strike capabilities to defend and respond in an overwhelming manner against WMD attacks, and air and missile defenses, as well as other defensive measures, to deter attacks by demonstrating the ability to deny an adversary's objectives.
 - Shaping the choices of countries at strategic crossroads;
 - Security cooperation and engagement activities including joint training exercises, senior staff talks, and officer and foreign internal defense training to increase understanding, strengthen allies and partners, and accurately communicate U.S. objectives and intent;
 - Considerably improved language and cultural awareness to develop a greater understanding of emerging powers and how they may approach strategic choices;

⁹⁴ Bedoeld worden de gevolgen van aanvallen met massavernietigingswapens, maar bijvoorbeeld ook van natuurrampen zoals orkaan Katrina.

⁹⁵ Bedoeld wordt hier de verdediging tegen een aanval met biologische wapens, zoals een opzettelijk verspreide bacterie of ziekte.

- Prompt and high-volume global strike to deter aggression or coercion, and if deterrence fails, to provide a broader range of conventional response options to the President;
 - Air dominance capabilities to defeat advanced threats;
 - Undersea warfare capabilities to exploit stealth and enhance deterrence;
 - Capabilities to shape and defend cyberspace.
- Preventing the acquisition or use of weapons of mass destruction;
 - Special operations forces to locate, characterize and secure WMD;
 - Capabilities to detect fissile materials such as nuclear devices at stand-off ranges;
 - Human intelligence⁹⁶, language skills and cultural awareness to understand better the intentions and motivations of potential adversaries and to speed recovery efforts;
 - The capability to deploy, sustain, protect, support and re-deploy special operations forces in hostile environments;
 - The capability to shield critical and vulnerable systems and technologies from the catastrophic effects of EMP⁹⁷.

In paragraaf 2.4 stond de 1-4-2-1 force planning construct al vermeld, de richtlijn die wordt gebruikt om de benodigde grootte en inrichting van de krijgsmacht te bepalen. Voor de QDR is deze richtlijn aangepast, en de nieuwe versie is onderverdeeld in drie doelgebieden: Homeland Defense, War on Terror / Irregular Warfare en Conventional Campaigns.⁹⁸ Op elk van deze gebieden moet er meer capaciteit komen om operaties uit te kunnen voeren tegen asymmetrisch opererende vijanden. Verder is het belangrijk op te merken dat de krijgsmacht niet langer twee grote operaties tegelijk moet kunnen uitvoeren, hoewel het nog altijd “nearly simultaneous”⁹⁹ moet kunnen. Daarnaast hoeft men nog maar één conventionele oorlog te kunnen voeren wanneer er al een counterinsurgency-operatie aan de gang is, zoals momenteel in Irak en Afghanistan. Hierbij is dus duidelijk geprobeerd de ambities terug te brengen tot enigszins haalbare proporties.

⁹⁶ Human intelligence betekent hier het vergaren van inlichtingen door interpersoonlijk contact, bijvoorbeeld door middel van een informant of geheim agent.

⁹⁷ Elektromagnetische puls, een plotseling ontstaand zeer sterk magnetisch veld als gevolg van bijvoorbeeld een nucleaire explosie. Hierdoor wordt elektrische apparatuur in de wijde omgeving onbruikbaar.

⁹⁸ QDR, 36.

⁹⁹ Ibidem, 38.

Op basis van de vier focusgebieden en de vernieuwde force planning construct schetsen de opstellers van de QDR een aantal kenmerken waaraan de Amerikaanse krijgsmacht in de toekomst moet gaan voldoen, en de veranderingen die nodig zijn om dat te bewerkstelligen. De belangrijkste punten daaruit zijn de volgende¹⁰⁰:

- Grondtroepen moeten veel taken overnemen die nu door special forces worden uitgevoerd, waardoor zij net zo goed zullen worden in counterinsurgency-operaties als zij nu al zijn in conventionele oorlogvoering. Daarvoor moeten zij onder meer les krijgen in het begrijpen van andere culturen en moet hun structuur meer modulair worden¹⁰¹;
- De special forces moeten zich meer specialiseren in langdurige clandestiene operaties in politiek gevoelige gebieden, en moeten daarnaast beter worden in het lokaliseren en veilig stellen van mvw's. Bovendien moeten zij buitenlandse troepen kunnen trainen in irregular warfare, en zullen er duizenden manschappen bijkomen;
- Vliegtuigen moeten langer in de lucht kunnen blijven en kunnen opereren in vijandig gebied, onder meer door middel van stealth-technologie¹⁰². Verder moeten er twee keer zoveel onbemande vliegtuigen beschikbaar komen en moet de coördinatie tussen grondtroepen en luchtsteun verbeteren. Door deze en andere maatregelen kunnen bij de US Air Force 40.000 voltijdbanen verdwijnen, ondanks dat er wel investeringen zullen worden gedaan in het vergroten van de transportcapaciteit;
- De marine moeten meer mogelijkheden krijgen om te kunnen opereren in kust- en rivierwateren, en er moet een betere coördinatie met de Coast Guard komen. Verder moet de vloot als uitvalsbasis voor operaties kunnen worden gebruikt (sea basing), zodat de krijgsmacht flexibeler is in het opzetten van missies waar ook ter wereld. De aanwezigheid in de Stille Oceaan moet worden vergroot in consistentie met de verschuiving van het zwaartepunt van handel en transport naar dat gebied;

¹⁰⁰ Ibidem, 41-61.

¹⁰¹ De US Army is bezig met een herstructurering van een divisiestructuur (10.000 tot 20.000 manschappen per eenheid) naar een brigadestructuur (3.000 tot 4.000 manschappen per eenheid). De nieuwe Brigade Combat Teams (BCT's) moeten, net als de huidige divisies, langere tijd volledig zelfstandig waar dan ook ter wereld kunnen opereren. De divisiestructuur is een overblijfsel uit de Koude Oorlog, waarin werd gepland voor een confrontatie waarin krijgsmachten van verschillende naties in grote formaties tegenover elkaar zouden komen te staan. De BCT-structuur, die gebruik maakt van modules die onafhankelijk van elkaar kunnen worden ingezet, sluit beter aan op de huidige praktijk van irregular warfare en stabilisatiemissies. Deze herstructurering is één van de programma's die vaak worden bedoeld wanneer men het over transformatie heeft.

¹⁰² Stealth-technologie is een verzamelnaam voor alle maatregelen die een voertuig of raket moeilijker detecteerbaar maken met bijvoorbeeld radarsystemen, infraroodtechnieken en het blote oog.

- De krijgsmacht moet veelzijdiger worden, zodat er op elk gebied een afschrikkende werking van uitgaat. Daarvoor moet onder meer de cyberwarfare-capaciteit worden vergroot en moet het mogelijk worden elk doel, waar dan ook ter wereld, onmiddellijk aan te vallen als dat nodig is;
- De inlichtingencapaciteit zal sterk moeten worden vergroot en geïntegreerd zodat alle troepen gebruik kunnen maken van alle beschikbare informatie. Daartoe moet ook meer worden geïnvesteerd in programma's om network centric warfare te bevorderen en de inlichtingeninformatie te kunnen delen met andere overheidsdiensten;
- Om snellere en beter geïntegreerde planning en uitvoering van missies mogelijk te maken moeten planningsafdelingen en operationele hoofdkwartieren zoveel mogelijk joint opereren.

Er staan in dit document dus erg veel punten waarop de inzet en uitrusting van troepen kunnen worden verbeterd. Maar daarnaast zijn er ook belangrijke verbeterpunten te vinden bij de achterliggende organisatie, die veel gestroomlijnder moet kunnen werken. Zoals duidelijk blijkt uit een in de QDR vermelde opmerking van de vorige minister van Defensie, Donald Rumsfeld, denkt het Pentagon daarbij in de stijl van de Managers: "Just as we must transform America's military capability to meet changing threats, we must transform the way the Department works and what it works on. [...] And that means we must recognize another transformation: the revolution in management, technology and business practices. Successful modern businesses are leaner and less hierarchical than ever before. They reward innovation and they share information. They have to be nimble in the face of rapid change or they die".¹⁰³ Als voorbeeld van dit nieuwe denken wordt de oprichting van de Joint Improvised Explosive Device (IED) Defeat Task Force genoemd, die alle expertise uit de verschillende krijgsmachtdelen bijeen brengt om te zoeken naar een oplossing voor de dreiging van wat in Nederland bekend staat als berrbommen. Ook wijst men op het belang van het zo vroeg mogelijk betrekken van alle krijgsmachtonderdelen bij de ontwikkeling van nieuwe apparatuur, zoals het Joint Tactical Radio System. Dat systeem moet ervoor zorgen dat alle troepen, van welk onderdeel ook, direct met elkaar kunnen communiceren. Door de verschillende onderdelen daar vanaf het begin bij te betrekken, kan in een later stadium veel tijd worden bespaard. Verder bespreekt de QDR in dit verband de verbetering van de logistieke en bevoorradingscapaciteit door het beter integreren en netwerken van alle onderdelen van de logistieke productieketen. Tenslotte wordt nog gezegd dat

¹⁰³ QDR, 63.

de medische afdelingen van de verschillende onderdelen (wederom) beter moeten samenwerken en zich meer marktgericht moeten opstellen.

Al deze veranderingen samen zouden het Amerikaanse ministerie van Defensie, met meer dan drie miljoen arbeidskrachten naar eigen zeggen de grootste werkgever ter wereld¹⁰⁴, klaar moeten maken voor de uitdagingen van de 21^{ste} eeuw. Maar zelfs de grootste werkgever ter wereld kan zijn taak niet alleen volbrengen, en daarom benadrukken de opstellers van de QDR tegen het einde van het rapport het belang van “unity of effort”, het integreren van het werk van alle verschillende overheidsorganen in één gezamenlijke strategie. De kennis en kunde voor bijvoorbeeld het stabiliseren van een land als Irak is bij andere instanties vaak wel aanwezig, het ontbreekt alleen nog wel eens aan de capaciteit die nodig is om die kennis en kunde langdurig overzees in te zetten: “Although many U.S. Government organizations possess knowledge and skills needed to perform tasks critical to complex operations, they are often not chartered or resourced to maintain deployable capabilities. Thus, the Department has tended to become the default responder during many contingencies”.¹⁰⁵ Andere overheidsorganisaties, zoals het State Department (ministerie van Buitenlandse Zaken) moeten daarom meer expeditionaire capaciteit krijgen, zodat zij samen met de Amerikaanse krijgsmacht kunnen werken aan operaties zoals de stabilisatie van Irak. Zo moet worden voorkomen dat militairen te veel taken op zich moeten nemen waarvoor zij niet zijn opgeleid. Eenzelfde verandering naar meer unity of effort moet worden bereikt in de samenwerking met internationale partners, zoals de NAVO (-landen) en de regeringen van Irak en Afghanistan. Daartoe dienen onder meer programma’s ter bevordering van onderlinge logistieke steun, materieellease of -uitleen en het trainen van veiligheidstroepen om hun eigen land te beveiligen.

¹⁰⁴ Ibidem, 75.

¹⁰⁵ Ibidem, 86.

2.6 Samenvatting

Zoals blijkt uit het voorgaande is de verspreiding van democratie, vrijhandel en globalisering een belangrijk uitgangspunt van het Amerikaanse buitenlands beleid. En de gedachte dat democratische, in de wereldeconomie verankerde landen zich verantwoordelijk gedragen is alleszins te begrijpen. Dat met die landen ook nog samengewerkt kan worden in de strijd tegen terreur en de verspreiding van massavernietigingswapens, geeft eens te meer aan waarom de VS er zoveel waarde aan hecht.

Veel aandacht is er ook voor conflictbeheersing en irregular warfare, een logisch gevolg van de moeilijkheden die de VS heeft bij de stabilisering van Irak en Afghanistan. De krijgsmacht moet daarom beter getraind worden op dergelijke operaties. Tegelijkertijd wordt daarbij aangetekend dat de krijgsmacht niet de eerstverantwoordelijke zou moeten zijn voor de wederopbouwoperaties die ze nu vervult. Daarvoor zou een civiele reservemacht moeten worden opgericht.

Op conventioneel vlak is er vooral aandacht voor de dreiging die uitgaat van China, en in mindere mate Rusland, Iran en Noord-Korea. Belangrijk daarbij is dat de ambitie om twee grootschalige oorlogen tegelijkertijd te kunnen voeren enigszins is teruggeschroefd, hoewel de vraag kan worden gesteld of het ambitieniveau niet nog steeds te hoog is. Op het operationele vlak is die ambitie in elk geval erg hoog, getuige het streven naar Full Spectrum Dominance, ofwel het kunnen beheersen van elke mogelijke militaire operatie. Daarnaast wordt er daarbij steeds weer gehamerd op joint optreden, wat niet alleen effectiever is maar ook veel belastinggeld kan uitsparen. Tot slot is het nog van belang te melden dat wordt gestreefd naar modernisering van binnen- en buitenlandse instituties, niet in de laatste plaats de krijgsmacht zelf. In hoofdstuk drie zal blijken of al deze voornemens en maatregelen aansluiten bij de dagelijkse praktijk zoals die wordt ervaren door de studenten aan het Army War College.

3. Strategy Research Projects

3.1 Het United States Army War College

De ervaringen van militairen met de in hoofdstuk twee behandelde documenten kunnen worden afgeleid uit de scripties die zij voor hun opleiding moeten schrijven. Om binnen de Amerikaanse landmacht carrière te kunnen maken moeten militairen, naast hun operationele inzet, verschillende opleidingen volgen. Eén van de hoogste van die opleidingen, op postdoctoraal niveau, wordt gegeven aan het United States Army War College (USAWC) in Carlisle, Pennsylvania. Deze opleiding is bedoeld voor militairen met de rang van kolonel of luitenant-kolonel, die na het volgen van de opleiding kunnen doorstromen naar generaalsfuncties. Naast officieren van de Amerikaanse landmacht nemen ook officieren van luchtmacht, marine, kustwacht, Marine Corps¹⁰⁶ en National Guard¹⁰⁷ deel aan de opleiding. De opleiding staat verder open voor militairen uit bevriende landen en voor burgerpersoneel van het ministerie van Defensie.

In de tien maanden die de opleiding duurt, leren cursisten een andere manier van denken dan ze gewend zijn. Ze krijgen een bredere, meer strategische blik op conflicten, leren veel over internationale verhoudingen en over de manier waarop de Amerikaanse nationale veiligheidsstrategie wordt gemaakt. Hierdoor moeten zij aan het eind van de opleiding in staat worden geacht een hoge strategische functie binnen de Amerikaanse krijgsmacht te vervullen.

Het USAWC heeft in de ruim honderd jaar dat het bestaat vele leiders voortgebracht. Bekende namen zijn onder meer: Dwight D. Eisenhower, de 34ste president van de Verenigde Staten; William Westmoreland, bevelhebber van de Amerikaanse troepen in Vietnam; H. Norman Schwarzkopf, bevelhebber van de Amerikaanse troepen tijdens de Golfoorlog (1990-1991); en Tommy Franks, bevelhebber tijdens de inval in Irak in 2003.¹⁰⁸

¹⁰⁶ Het United States Marine Corps is een apart krijgsmachtdeel, bedoeld om vanaf het water (met steun van de Navy) acties op het land uit te voeren. Het is vergelijkbaar met het Nederlandse Korps Mariniers.

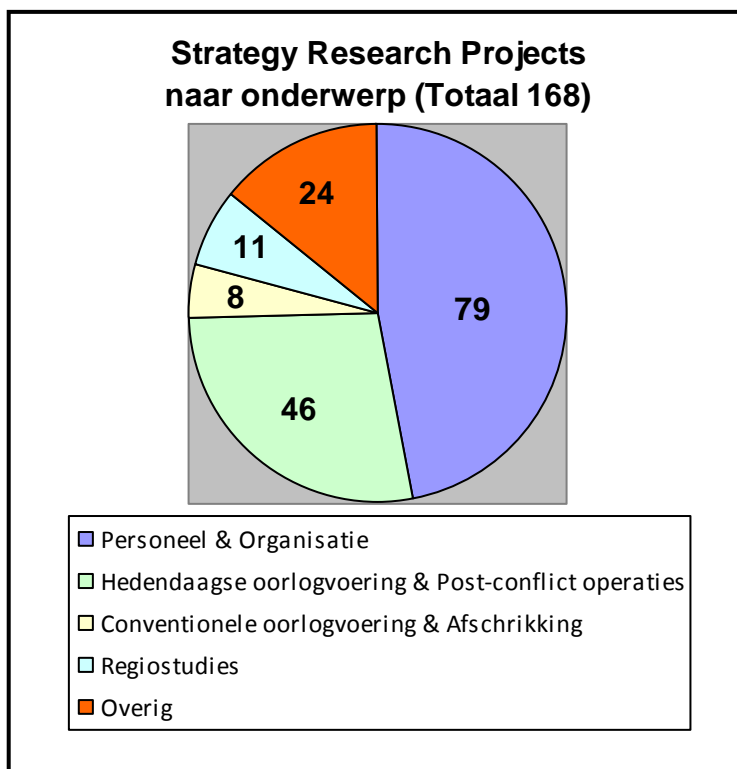
¹⁰⁷ De National Guard is het reservekorps van landmacht (Army National Guard) en de luchtmacht (Air National Guard). De National Guard is georganiseerd op statelijk niveau en wordt onder meer ingezet bij rampenbestrijding, zoals na orkaan Katrina.

¹⁰⁸ Deze alinea is ontleend aan verschillende pagina's op de website van het United States Army War College. Op 22-01-09 geraadpleegd via <http://www.carlisle.army.mil>.

3.2 De Strategy Research Projects

Als onderdeel van de opleiding aan het USAWC schrijft elke cursist een Strategy Research Project (SRP), een scriptie waarin een strategisch probleem wordt beschreven en mogelijke oplossingen worden aangedragen. Op de website van het USAWC staat een korte beschrijving van de SRP-opdracht: “All students attending the USAWC are required to complete an individual research project called a Strategy Research Project (SRP). [...] The SRP is an opportunity to springboard from the core curriculum into the world of independent thinking, research, inquiry, and writing. [...] The SRP must be strategic in character, i.e., designed to answer a question of strategic importance”.¹⁰⁹ Een onderwijsdocument van het USAWC, het Communicative Arts Directive, voegt daar aan toe dat het bij een SRP gaat om een “year-long individual research and writing venture that culminates in fresh insight or re-consideration of an event, campaign or problem of strategic significance”.¹¹⁰

Voor dit onderzoek heb ik mij beperkt tot de SRP's van 2008, voor zover deze op internet zijn gepubliceerd.¹¹¹ Dat zijn er 259. Na aftrek van de SRP's die zijn geschreven door niet-Amerikanen, de SRP's die zijn geschreven door burgerpersoneel van het Amerikaanse ministerie van Defensie en de SRP's die niet op internet zijn gepubliceerd, blijven daarvan 168 over. De onderwerpen daarvan kunnen worden verdeeld in vijf categorieën, zoals in bijgaande grafiek wordt weergegeven. Daarin valt direct op



¹⁰⁹ Beschrijving gevonden op de website van het USAWC, op 22-01-2009 geraadpleegd via http://www.carlisle.army.mil/usawc/daa/external_site/Resident_Education_Program09.shtml.

¹¹⁰ 'United States Army War College Communicative Arts Directive', 33. Op verzoek aan mij verstuurd door de vice-decaan van het USAWC, kolonel George E. Teague, op 27-01-2009.

¹¹¹ De SRP's heb ik op 11-11-08 gedownload via <http://usawc.sirsi.net>, na invoering van de volgende zoektermen: bij *Language*: English; bij *Location*: Student Papers; en bij *Publication Year*: 2008.

dat één categorie veruit de grootste is: bijna de helft van alle scripties valt in de categorie Personeel & Organisatie. Dat is misschien niet heel verwonderlijk, gezien het feit dat de Amerikaanse krijgsmacht zoals gezegd de grootste werkgever ter wereld is. Het lijkt echter wel te wijzen op een sterke interne gerichtheid bij de officieren die de SRP's hebben geschreven; blijkbaar zijn zij meer bezig met het verbeteren van zaken als werving en behoud van personeel dan met het bestuderen van de eventuele volgende vijand. Dat deze vijand wel degelijk wordt bestudeerd blijkt uit de aanwezigheid van de categorieën Hedendaagse oorlogvoering & Post-conflictoperaties, Conventionele oorlogvoering & Afschrikking en Regiostudies. De eerste categorie bevat de SRP's die handelen over onconventionele oorlogvoering, counterinsurgency, de War on Terror en, in mindere mate, wederopbouw van landen als Irak en Afghanistan. In de categorie Conventionele oorlogvoering & Afschrikking bevinden zich de scripties die gaan over de traditionele rol van de krijgsmacht: het verslaan van de legers van andere landen en het voorkomen van agressie tegen het thuisland. Onder Regiostudies vallen de SRP's die gericht zijn op de strategische belangen en kansen van de VS in een bepaald land of een bepaalde regio, voorzover het betreffende gebied niet onder Hedendaagse oorlogvoering valt. De meeste aandacht gaat daarbij uit naar China, gevolgd door Afrika. De categorie Overig bevat SRP's over uiteenlopende zaken als cyberwarfare, de NAVO, het Internationaal Strafhof, de kosten van de krijgsmacht en zelfs over de vrijheid van meningsuiting in tijden van oorlog. In de volgende paragrafen worden de SRP's besproken aan de hand van de genoemde categorieën. Per categorie worden er daarbij enkele SRP's uitgelicht, vrijwel altijd de SRP's die een onderwerp hebben waarop ook anderen zich hebben gericht. Op die manier ontstaat een representatiever beeld van de zorgen van de officieren, en wordt voorkomen dat er teveel aandacht wordt besteed aan iets dat door slechts één schrijver als probleem wordt ervaren. Het gaat er in dit hoofdstuk om te kijken of in de SRP's problemen worden geconstateerd in de uitvoering van de in hoofdstuk twee beschreven documenten.

3.3 Personeel & Organisatie

3.3.1 Inleiding

Met bijna de helft van het totale aantal SRP's is de categorie Personeel & Organisatie (P&O) zoals gezegd veruit de grootste. In deze categorie gaan 50 SRP's over evaluatie en verbetering van de organisatie, 29 gaan over personeelsbeleid. Dat zijn dus allebei onderwerpen waarover de

officieren zich zorgen maken, of waarvoor zij op zijn minst mogelijke verbeteringen zien. Dat komt niet onverwacht: ook in de overheidsdocumenten wordt meermaals gewezen op het belang van werving en behoud van personeel en het stroomlijnen van de defensieorganisatie. Minister van Defensie Gates benadrukt in de NDS bijvoorbeeld het belang van scholings- en groeimogelijkheden voor militairen, en waarschuwt voor het gevaar van overmatige bureaucratie.¹¹²

3.3.2 *Personeel*

Op het gebied van personeel gaat veel aandacht uit naar een probleem dat zich evenals in Nederland ook in de VS manifesteert: personeelstekort bij de krijgsmacht. Door de schrijvers van de SRP's worden verschillende voorstellen aangedragen om dit op te lossen. Zo pleit Cochran¹¹³ ervoor dat militaire leiders zich vast voorbereiden op de terugkeer van de dienstplicht, omdat Amerika door zijn financiële problemen steeds minder goed in staat is een beroepsleger te financieren.¹¹⁴ Martin ziet meer in een 'Legacy Campaign', waarin veteranen worden ingezet om hun kinderen en kleinkinderen te overtuigen van het nut van een carrière als militair.¹¹⁵ Brown draagt zelf geen oplossing aan, maar komt na onderzoek tot de conclusie dat een door anderen als mogelijke oplossing genoemd plan, het gezamenlijk (joint) rekruteren van soldaten door de krijgsmachtdelen, geen goed idee is. Het zou tot grote onrust binnen de organisatie leiden wanneer daar in één keer toe zou worden overgegaan, waardoor er beter eerst op kleine schaal mee kan worden geëxperimenteerd.¹¹⁶

Het probleem van personeelstekort is echter niet alleen een gevolg van te weinig nieuwe aanwas, maar ook van te hoge uitstroomcijfers. Piper doet aanbevelingen voor het behoud van landmachtkapiteins, die volgens hem niet meer in groten getale de krijgsmacht zouden verlaten als hun beloningen op hetzelfde peil zouden worden gebracht als die van hun collega's in de marine en de luchtmacht.¹¹⁷ Dit laatste is een idee dat in de overheidsdocumenten niet is terug te

¹¹² NDS, 22-23.

¹¹³ Aangezien alle schrijvers van de SRP's de rang van kolonel of luitenant-kolonel hebben zal ik dat niet keer op keer erbij vermelden.

¹¹⁴ Marcus A. Cochran, 'Impact of economic forces on manning America's 21st century Army' (USAWC 2008) 27. Op 02-04-2009 geraadpleegd via <http://handle.dtic.mil/100.2/ADA479063>.

¹¹⁵ Jeremy M. Martin, '21st Century recruiting challenges for America's Army' (USAWC 2008) 20. Op 02-04-2009 geraadpleegd via <http://handle.dtic.mil/100.2/ADA482257>.

¹¹⁶ Cynthia A. Brown, 'Joint recruiting... is the time right?' (USAWC 2008) 29. Op 02-04-2009 geraadpleegd via <http://handle.dtic.mil/100.2/ADA479073>.

¹¹⁷ Samuel T. Piper III, 'Improving retention under the US Army's captain incentive program' (USAWC 2008) 19. Op 02-04-2009 geraadpleegd via <http://handle.dtic.mil/100.2/ADA478578>.

vinden. Hoewel daarin enkele malen wordt gewezen op het belang van personeelsbehoud, wordt meer salaris als middel daartoe nergens genoemd. De personeelskosten van de krijgsmacht zijn dan ook al erg hoog¹¹⁸ en bovendien, stelt minister Gates in de NDS: “Financial incentives only go so far”.¹¹⁹ De terugkeer van de dienstplicht en het idee van de Legacy Campaign zijn niet in tegenspraak met de overheidsdocumenten, omdat die helemaal niet spreken van problemen op dit gebied. Het woord recruitment wordt in de QDR slechts één keer genoemd, in de andere drie documenten zelfs helemaal niet. Omdat er verschillende SRP’s over dit onderwerp zijn geschreven, lijkt het erop dat de officieren het gebrek aan instroom hebben gesignaleerd en proberen op te lossen, terwijl hun leiders in het Pentagon het nog niet als serieus probleem onderkennen.

Naast het probleem van de aantallen wijst een aantal officieren ook op knelpunten in de opleiding van militairen. Quinn¹²⁰ bijvoorbeeld geeft aan dat er meer tijd en geld zou moeten worden besteed aan ‘zelfontwikkeling’ van toekomstige militaire leiders. Zij worden opgeleid op drie gebieden: operationeel (de praktijk van oorlogvoeren en leidinggeven), institutioneel (het leren kennen en benutten van de organisatie) en zelfontwikkeling (ontwikkelen van de eigen competenties, persoonlijke effectiviteit). Dat laatste gebied krijgt volgens Quinn in de huidige programma’s veel te weinig aandacht, en er zou dan ook meer geld voor moeten komen. MacDonald ziet ook problemen in de opleiding, maar dan op het operationele gebied. Daarin is de nadruk in de laatste jaren steeds meer op counterinsurgency komen te liggen, in lijn met de eisen die de operaties in Irak en Afghanistan stellen. Dat is op zich niet erg, maar nu dreigen conventionele operaties uit het oog te worden verloren. En dat vindt MacDonald onverstandig: “The Army’s leaders cannot accurately predict the nature of future military commitments with any certainty. Focusing exclusively on irregular warfare or conventional war based on operational experiences both resident in the force today would be a mistake”.¹²¹ Zijn logische aanbeveling is dan ook in de opleiding een betere balans te vinden tussen de verschillende

¹¹⁸ In 2007 bedroegen de verwachte personeelskosten van de Amerikaanse krijgsmacht ruim \$113 miljard, meer dan een kwart van het totale budget. ‘National Defense budget estimates for FY2007’, (Department of Defense) 6. Op 02-04-2009 geraadpleegd via

http://www.defenselink.mil/comptroller/defbudget/fy2007/fy2007_greenbook.pdf.

¹¹⁹ NDS, 22.

¹²⁰ Stephen M. Quinn, ‘Junior officer leader development in an era of persistent conflict’ (USAWC 2008). Op 19-05-2009 geraadpleegd via <http://handle.dtic.mil/100.2/ADA479013>.

¹²¹ Thomas D. MacDonald, ‘Preparing leaders for full-spectrum operations’ (USAWC 2008) 21. Op 19-05-2009 geraadpleegd via <http://handle.dtic.mil/100.2/ADA479027>.

vormen van oorlogvoering: “A balanced approach has the potential to develop leaders best postured to quickly adapt during an imminent crisis”.¹²²

Omtrent de aanbevelingen van Quinn is in de overheidsstrategieën niets te vinden. In de QDR staat wel te lezen dat, in tegenstelling tot wat MacDonald wil, het ministerie het accent meer op onconventionele oorlogvoering zal leggen: “the Department will [...] revise its Training Transformation Plan to incorporate irregular warfare, complex stabilization operations, combating WMD and information operations”.¹²³ Minister Gates was in 2008 dezelfde mening toegedaan, getuige deze passage uit de NDS: “The 2006 QDR focused on non-traditional or irregular challenges. We will continue to focus our investments on building capabilities to address these other challenges, while examining areas where we can assume greater risk”.¹²⁴ De Amerikaanse overheid acht de uitdaging van onconventionele oorlogvoering zo groot, dat zij bereid is op andere terreinen wat voorsprong uit handen te geven om die uitdaging aan te kunnen.

3.3.3 *Organisatie*

Alleen al op basis van het grote aantal SRP's dat is geschreven over de organisatie van de Amerikaanse krijgsmacht lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat er in de defensieorganisatie veel zaken voor verbetering vatbaar zijn. Een blik op de individuele scripties kan hier uitsluitsel over geven. Zoals te verwachten gezien de recente praktijkervaring van de officieren, gaan veel SRP's over verbetering van het proces achter militaire operaties. De belangrijkste problemen daarbij worden gezien in de logistieke uitdaging om het juiste personeel en materieel op het juiste moment op de juiste plaats te krijgen. Wanneer een krijgsmacht, zoals de VS momenteel in Irak, meer dan 100.000 man in een ver land aan het werk heeft, is het logistieke proces daarachter een enorm organisatorisch karwei. Volgens Gaffney is het zelfs de behoefte van militaire commandanten aan effectievere en efficiëntere vormen van logistieke ondersteuning die een belangrijke oorzaak is van de “evolution of warfare”¹²⁵, oftewel transformatie. Anderen gaan niet zo ver. Garcia jr.¹²⁶ en Nelson¹²⁷ benadrukken beiden het belang van joint opereren op het gebied

¹²² Ibidem.

¹²³ QDR 77-78.

¹²⁴ NDS, 21-22.

¹²⁵ David B. Gaffney, ‘Army logistics transformation: A key component of military strategic responsiveness’ (USAWC 2008) 23. Op 08-04-2009 geraadpleegd via <http://handle.dtic.mil/100.2/ADA479699>.

¹²⁶ Mario V. Garcia jr., ‘Theater logistics management: A case for a joint distribution solution’ (USAWC 2008) 21. Op 08-04-2009 geraadpleegd via <http://handle.dtic.mil/100.2/ADA478995>.

van logistieke ondersteuning. Nu regelt elk krijgsmachtonderdeel de logistiek nog zelf; dat zou moeten worden overgenomen door één centrale organisatie. Dat levert niet alleen schaalvoordelen op, maar bespaart ook tijd. Ook Bezold schrijft over het belang van een joint logistiek systeem, en hij verbindt de omvorming van het logistieke proces net als Gaffney aan transformatie.¹²⁸ Daartoe noemt hij enkele technieken die in de toekomst zouden kunnen worden toegepast, waarvan de meest opvallende toch wel het Lighter Than Air (LTA) platform, oftewel de blimp is. Dat is een soort zeppelin maar dan met een slappe ballon, zonder interne structuur. LTA's worden nu al op kleine schaal ingezet in Irak en Afghanistan, onder meer om het luchtruim te bewaken. De mogelijkheden voor het vervoer van zwaar materieel worden nog onderzocht.¹²⁹

De aandacht die de schrijvers van de SRP's hebben voor de logistieke processen waarmee de krijgsmacht te maken heeft, wordt gedeeld door de leidinggevenden in het Pentagon. Dat er in de NSS en NDS niet veel over te vinden is zal niet verbazen; die documenten handelen meer over Amerika's kijk op de wereld en de eigen rol daarin, dan over de concrete invulling ervan. De NMS heeft al wel twee alinea's over voor logistiek, waarin wederom de link met transformatie wordt gelegd. Als alle logistieke systemen met elkaar kunnen communiceren, ontstaat een "seamless end-to-end logistics system that synchronizes all aspects of the deployment and redistribution processes".¹³⁰ Daarmee kunnen de door Garcia jr. en Nelson genoemde schaalvoordelen worden behaald, hoewel over het joint opzetten van de logistieke steun niet wordt gesproken. In de QDR is ook ruime aandacht voor het stroomlijnen van de logistieke organisatie, en wordt zelfs gezegd dat in Irak het complete distributieproces al onder één centrale proceseigenaar is gebracht, namelijk United States Transportation Command (USTRANSCOM). Hierover zegt de QDR: "Exercising its new role, U.S. TRANSCOM established a Deployed Distribution Operations Center in Kuwait to speed the flow of materiel into Iraq and Afghanistan in support of coalition operations. The Center quickly assembled a team of logistics experts and gave them authority to direct air and seaport operations and cross-country moves in the theater. [...] The Center's process innovations improved mission performance at less cost to the

¹²⁷ David J. Nelson, 'Interoperable logistics – A focused military solution' (USAWC 2008) 17. Op 08-04-2009 geraadpleegd via <http://handle.dtic.mil/100.2/ADA478998>.

¹²⁸ Richard A. Bezold, 'Sustained logistics readiness for protracted confrontation' (USAWC 2008) 13. Op 08-04-2009 geraadpleegd via <http://handle.dtic.mil/100.2/ADA479068>.

¹²⁹ Renae Merle, 'Military blimps report for duty', *The Washington Post*, 07-08-2006. Op 08-04-2008 geraadpleegd via <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/08/06/AR2006080600499.html>.

¹³⁰ NMS, 17.

Department and the American taxpayer".¹³¹ Volgens Bezold loopt het echter nog lang niet zo rooskleurig als de QDR wil doen geloven. Om dat punt te onderstrepen citeert hij een artikel uit *Army Logistician*, een vakblad over krijgsmachtlogistiek, van maart 2007: "Although the Army has executive-agent responsibilities for many logistics functions that support all forces in Iraq, each service continues to maintain its own stovepipe systems, which are often redundant and compete for the same limited resources. In the western portion of Iraq during OIF (Operation Iraqi Freedom, BM) 3 at Forward Operating Base Taqaddum, the Army had a Forward Support Battalion, a Corps Support Battalion and the Marines had a Field Service Support Group".¹³² Het gevolg hiervan was dat het Support Battalion van de landmacht regelmatig materiaal bestelde dat uit Koeweit moest worden aangevoerd, terwijl dat materiaal op dezelfde legerbasis, bij de Support Group van het Marine Corps, nog volop voorradig was. Andersom gebeurde dit natuurlijk evengoed. Er wordt in het logistieke proces in Irak door de verschillende krijgsmachtdelen dus nog steeds veel langs elkaar heen gewerkt. Hoewel verderop in de QDR wel wordt gesteld dat de productiviteit van de logistieke keten nog niet optimaal is¹³³, wijkt het beeld dat het Pentagon schetst toch sterk af van de situatie zoals die door Bezold wordt beschreven. Hoe mooi de blauwdrukken voor één gestroomlijnde logistieke organisatie ook zijn, in de praktijk verloopt het proces nog lang niet zo vloeiend als in de QDR wordt gesuggereerd.

Naast het logistieke proces zijn er vele andere aspecten van de defensieorganisatie waar de studenten van het Army War College zich in hun SRP's op richten. Huber schrijft bijvoorbeeld over de commandostructuur van de landmacht, die ondanks de opkomst van moderne communicatiemiddelen al honderd jaar niet noemenswaardig is gemoderniseerd.¹³⁴ Geheel in de stijl van de Managers heeft hij gekeken naar de structuur van grote bedrijven, en op basis daarvan pleit hij voor de vorming van een meer horizontale organisatie. De Amerikaanse landmacht heeft miljarden geïnvesteerd in communicatietechnologie, maar door de organisatiestructuur niet aan te passen gaat veel van het beoogde effect daarvan verloren. Doordat op het slagveld rechtstreeks met andere soldaten en onderofficieren kan worden gecommuniceerd, hoeft dit niet meer via contact met een bevelhebber in het hoofdkwartier te gebeuren. Dit kan het besluitvormingsproces versnellen en er voor zorgen, zo betoogt Huber, dat

¹³¹ QDR, 64-65.

¹³² Bezold, 'Sustained logistics readiness', 16-17.

¹³³ QDR, 72.

¹³⁴ Francis J. Huber, 'Command and control organizations for network enabled warfare' (USAWC 2008). Op 24-04-2009 geraadpleegd via <http://handle.dtic.mil/100.2/ADA480155>.

de landmacht een meer flexibele, adaptieve organisatie wordt. Hicks denkt in dezelfde richting. Hij heeft het probleem van de verouderde commandostructuur op een wetenschappelijke manier benaderd, en komt op basis van onder meer complexiteitstheorie tot dezelfde conclusie als Huber. Onder de noemer transformatie valt voor Hicks onder meer het op zo'n manier gebruikmaken van de mogelijkheden van network centric warfare, dat soldaten op het slagveld veel meer onderling contact hebben en zaken zelf kunnen beslissen, zonder tussenkomst van leidinggevend. De rol van hun superieuren zou dan moeten veranderen: "Instead of being in control, the organization leadership creates conditions that are likely to give rise to desired behaviours".¹³⁵ Dit ligt dicht in de buurt van de horizontale organisatie die Huber voor ogen heeft.

Ook op departementaal niveau bestaat aandacht voor het probleem van de verouderde commandostructuur, zo blijkt uit de in hoofdstuk twee behandelde documenten. En die aandacht is niet iets van de laatste jaren, getuige de volgende zin uit de QDR: "The Department is continuing to shift from stovepiped vertical structures to more transparent and horizontally-integrated structures".¹³⁶ Het veranderingsproces is dus al enige tijd aan de gang. In de NDS (uit 2008, dus twee jaar later uitgekomen dan de QDR) lijkt echter nog niet veel te zijn veranderd: "The goal is to break down barriers and transform industrial-era organizational structures into an information and knowledge-based enterprise".¹³⁷ Het lijkt niet erg op te schieten met de veranderingen. Nu werd in de QDR al aangekondigd dat "These reforms will not occur overnight",¹³⁸ maar het lijkt Huber en Hicks toch niet snel genoeg te gaan. In ieder geval bestaat op het ministerie en in het veld overeenstemming over de noodzaak van het doorvoeren van een dergelijke organisatorische wijziging, dat is een belangrijk gegeven.

Maar niet alleen op het slagveld zijn nog veel verbeteringen in de onderlinge samenwerking aan te brengen, ook op institutioneel gebied is voor de krijgsmacht nog een wereld te winnen. In de eerste plaats zijn de door Huber en Hicks voorgestelde verbeteringen natuurlijk ook buiten het slagveld van toepassing, maar daarnaast verloopt ook op grotere schaal de samenwerking nog niet optimaal. Veel SRP's zijn gewijd aan het stroomlijnen van de defensieorganisatie in het

¹³⁵ Christopher E. Hicks, 'Understanding and designing military organizations for a complex and dynamic environment' (USAWC 2008) 20. Op 27-04-2009 geraadpleegd via <http://handle.dtic.mil/100.2/ADA479710>.

¹³⁶ QDR, 4.

¹³⁷ NDS, 20.

¹³⁸ QDR, 4.

algemeen, en aan joint optreden en unity of effort in het bijzonder. Zo wijt Gibler het niet onder controle krijgen van het geweld in Irak aan de ouderwetse en ineffectieve manier waarop het nationale veiligheidsapparaat in de Verenigde Staten is georganiseerd. Dergelijke operaties worden momenteel gezien als “isolated semi-independent and ad-hoc events that occur sporadically throughout the execution of national security policy”.¹³⁹ Om het beleid meer continuïteit te geven, adviseert Gibler om de National Security Council zich alleen te laten bezighouden met lange termijnplanning op het gebied van nationale veiligheid, terwijl voor de praktische en regionale uitvoering van dat beleid aparte, ondergeschikte organen worden opgericht.¹⁴⁰ Daarmee zou de rol en invloed van vele departementen, waaronder niet in de laatste plaats het ministerie van Defensie, ernstig worden beperkt.

En Gibler is niet de enige die in zijn SRP pleit voor wijzigingen die hem door veel defensiecollega's niet in dank zullen worden afgenomen. Hetherington wil de organisatie zodanig veranderen, dat de defensiecommissie van het Huis van Afgevaardigden gaat bepalen welke rol (en dus welke missies) elk krijgsmachtonderdeel moet kunnen vervullen.¹⁴¹ Nu beslist elk onderdeel nog grotendeels zelfstandig welke missies het zou moeten kunnen uitvoeren, en welke investeringen daar bijhoren. Met als gevolg dat het geregeld voorkomt dat twee of meer onderdelen zich voorbereiden op hetzelfde soort missie, waardoor de betreffende capaciteit in overdreven mate aanwezig is. Op die manier verliest de krijgsmacht veel geld door dubbele investeringen, terwijl er op andere gebieden ernstige tekorten zijn. Zeker gezien de staat van de Amerikaanse overheidsfinanciën is het belangrijk dat de krijgsmachtonderdelen op dit punt beter gaan samenwerken, om zo veel geld en mankracht te besparen.

Die behoefte aan betere stroomlijning is ook op federaal niveau opgemerkt: de vier overheidsdocumenten staan bol van de termen ‘joint’ en ‘unity of effort’. Dat aanbevelingen als die van Gibler en Hetherington over het overhevelen van verantwoordelijkheden er niet in terug te vinden zijn, zal niemand verbazen. Maar vooral in de QDR is er wel ruime aandacht voor de constatering, ook door Hetherington gedaan, dat er geld wordt verspild door langs elkaar heen werken en te weinig gezamenlijk optrekken van de verschillende krijgsmachtonderdelen. Vooral

¹³⁹ Michael L. Gibler, ‘Shotgun wedding: Interagency transformation for the 21st century security environment’ (USAWC 2008) 5. Op 02-05-2009 geraadpleegd via <http://handle.dtic.mil/100.2/ADA479075>.

¹⁴⁰ Ibidem, 14.

¹⁴¹ James R. Hetherington, ‘Roles and missions: Are we doing it right?’ (USAWC 2008) 2. Op 06-05-2009 geraadpleegd via <http://handle.dtic.mil/100.2/ADA478997>.

in het onderdeel “Toward a new Defense enterprise”¹⁴² wordt dat duidelijk, met zinnen als “The Department will work to improve effectiveness dramatically across civilian and military functions as the foundation for increased efficiency”, en “...the Department must undertake reforms to reduce redundancies and ensure the efficient flow of business processes”. Ook de oplossing die Hetherington voorstelt, is vrijwel gelijk aan de oplossing van minister Rumsfeld uit de QDR. Rumsfeld schreef in de QDR: “To achieve this vision and produce strategy-driven outcomes, the Department’s roles and responsibilities, and those of each of its component organizations, must be clearly delineated”.¹⁴³ Het enige verschil is dat Hetherington voorstelt de afbakening van die verantwoordelijkheden over te laten aan een extern orgaan, het Huis van Afgevaardigden. Niet iets waar Donald Rumsfeld gemakkelijk mee akkoord zou zijn gegaan.

Dat de invoering van grote organisatorische veranderingen, of zelfs van om het even welke verandering, in de krijgsmacht vrijwel nooit geruisloos verloopt, blijkt wel uit het SRP van Kelly, een duidelijke Manager. In een stuk op het snijvlak van de categorieën Personeel en Organisatie laat hij zien dat organisaties een natuurlijke neiging tot consistentie en stabiliteit hebben. In de krijgsmacht is dat niet anders, vaak leeft daar zelfs een sterkere behoudendheid dan in andere organisaties. Hoewel militaire leiders in het algemeen uitstekend op hun taak zijn berekend, zijn zij volgens Kelly onvoldoende opgeleid in ‘verandermanagement’, de kunst om een organisatie mee te krijgen in beoogde veranderingen. Om de defensieorganisatie effectiever te maken stelt hij voor alle medewerkers, dus niet alleen de leidinggevenden, te leren omgaan met verandering.¹⁴⁴ Dat zal ongetwijfeld van pas komen als de aanbevelingen van Gibler en Hetherington worden overgenomen.

3.3.4 Conclusie

Deze categorie overziend zijn er zeker onderwerpen te noemen waarop de schrijvers van de SRP’s problemen constateren die in de overheidsstrategieën nog niet worden onderkend. De belangrijkste voorbeelden zijn het personeelstekort en het langs elkaar heen werken van de logistieke organisaties. In het geval van de aanbevelingen van MacDonald over de militaire opleidingen kan gesteld worden dat het Pentagon de kwestie wel kent, maar niet als een probleem ziet en dus andere keuzes maakt. Op het gebied van de verouderde

¹⁴² QDR, 65.

¹⁴³ Ibidem.

¹⁴⁴ Jeffrey ‘SLAW’ Kelly, ‘Resistance to organizational cultural change in the military – A JFO case study’ (USAWC 2008) 22. Op 06-05-2009 geraadpleegd via <http://handle.dtic.mil/100.2/ADA479711>.

commandostructuur en het stroomlijnen van de organisatie vinden de officieren en de schrijvers van de overheidsdocumenten elkaar volledig: daar moet iets aan worden gedaan.

3.4 Hedendaagse oorlogvoering en Post-conflictoperaties

3.4.1 Inleiding

Van deze op één na grootste categorie is het, evenals bij P&O, niet onverwacht dat er zoveel SRP's over zijn geschreven. De huidige missies in Irak en Afghanistan, en de problemen die de Amerikaanse krijgsmacht daarbij ondervindt, blijken voor veel studenten van het USAWC een inspiratiebron. Daarnaast is de categorie als zodanig natuurlijk vrij breed geformuleerd. De term 'hedendaagse oorlogvoering' fungeert daarbij als paraplu-begrip voor zaken als de Global War on Terror (GWOT), counterinsurgency-operaties (COIN) en onconventionele oorlogvoering (irregular warfare). Vooral de twee laatste begrippen zijn tot op zekere hoogte onderling inwisselbaar en worden in de literatuur dan ook nogal eens door elkaar heen gebruikt. De reden dat zij samen één categorie vormen ligt in het feit dat veel van de SRP's in deze categorie niet zuiver over één van deze onderwerpen gaan, maar veeleer een breed aandachtsgebied hebben, waarbij meerdere onderwerpen worden bestreken.

3.4.2 De War on Terror

Een voor de hand liggend aandachtsgebied is de situatie in Irak en Afghanistan. De strijd tegen Al-Qaida en de Taliban lijkt voorlopig niet tot een bevredigend einde te kunnen worden gebracht, en dat werpt de vraag op of de counterinsurgency-aanpak kan worden verbeterd. Sommigen bekijken dit vraagstuk heel breed. Zo vraagt Johnson zich af of islamitische fundamentalisten eigenlijk wel bestreden kunnen worden door middel van de verspreiding van democratie. Zijn antwoord is even kort als helder: nee. Na bestudering van de Westerse en de islamitische ideeën over mensenrechten komt hij tot de conclusie dat "Islamic culture and Western culture have incompatible definitions of human rights and accepted freedoms".¹⁴⁵ Zolang de meerderheid van de moslims niet bereid is de sharia te laten vallen ten faveure van Westerse waarden, is democratisering volgens Johnson niet de beste manier om terroristische groeperingen te bestrijden. Dat hier op overheidsniveau anders over wordt gedacht moge

¹⁴⁵ Anthony J. Johnson, 'Is democratization a sound strategy for combating fundamentalist Islam?' (USAWC 2008) 18. Op 08-05-2009 geraadpleegd via <http://handle.dtic.mil/100.2/ADA478413>.

duidelijk zijn. Ter illustratie hiervan een fragment uit de NSS: “Because democracies are the most responsible members of the international system, promoting democracy is the most effective long-term measure for strengthening international stability; reducing regional conflicts; countering terrorism and terror-supporting extremism; and extending peace and prosperity.”¹⁴⁶

Niet iedereen richt zich op dit soort fundamentele overdenkingen. Onder meer Clark en Harris gebruiken hun SRP's om een deelgebied van de strijd in Irak en Afghanistan te onderzoeken. Zo heeft Clark onderzocht wat er gedaan kan worden aan de invloed van de Koerdische Arbeiderspartij (PKK) op de onstabiliteit in Noord-Irak. Volgens de VS en Turkije is de PKK een met crimineel geld gefinancierde terroristische organisatie, en beide landen zouden de PKK graag uitgeroeid zien. In de NSS schreef toenmalig president George W. Bush: “We must join with others to deny the terrorists what they need to survive: safe haven, financial support, and the support and protection that certain nation-states historically have given them”.¹⁴⁷ Om hieraan gevolg te geven stelt Clark de oprichting voor van een International PKK Task Force (IPKKTFF), door onder meer de VS, Turkije, Irak, de EU en de VN. Door samenwerking moet de PKK kunnen worden geneutraliseerd, zo redeneert Clark. Hij vindt dat de VS tot nu toe te weinig heeft gedaan, zeker gezien de duidelijke taal in de NSS. Het lijkt er vooralsnog echter niet op dat een dergelijke taskforce zal worden opgericht. Wellicht dat dat te maken heeft met het feit dat de PKK zich meer richt op aanvallen op Turkse doelen dan op het destabiliseren van Noord-Irak.

Papaj en Katka hebben zich meer gericht op Al-Qaida, en de vraag hoe deze terroristische organisatie het best bestreden kan worden. Papaj kiest ervoor de theorieën van de beroemde militaire denker Carl von Clausewitz, die bedoeld zijn voor conventionele oorlogvoering, toe te passen op de strijd tegen het terrorisme. Eén van Clausewitz' belangrijkste concepten is dat van het Center of Gravity (orig. “Schwerpunkt”, zwaartepunt), dat in het Department of Defense Dictionary omschreven wordt als “The source of power that provides moral or physical strength, freedom of action, or will to act”.¹⁴⁸ Simpel gezegd is dat het punt waarop je in een oorlog een tegenstander moet zien te raken, om de grootste kans te hebben een oorlog te winnen. Volgens Papaj ligt het Amerikaanse Center of Gravity in de oorlog tegen terrorisme bij de wil van het Amerikaanse volk: “Americans need to comprehend that if Al Qaeda can, like enemies have in

¹⁴⁶ NSS, 3.

¹⁴⁷ Ibidem, 8.

¹⁴⁸ Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms, te vinden via: <http://www.dtic.mil/doctrine/jel/doddict/>.

the past, sway the American people into not supporting the government's efforts to combat terrorism, [...] the United States will fail and lose the war on terror".¹⁴⁹ Omdat opiniepeilingen laten zien dat steeds minder Amerikanen achter de War on Terror staan, draagt Papaj enkele manieren aan om het Amerikaanse Center of Gravity te versterken: "The United States needs to develop commercials, publish articles in the press, and post comments on internet blog sites in an attempt to unite and educate the American people of their crucial role in the war on terror".¹⁵⁰ Hoewel hier in de vier bestudeerde overheidsdocumenten niet over gesproken wordt, ligt het voor de hand dat de Amerikaanse regering zelf ook nadenkt over manieren om het volk te overtuigen van de noodzaak de War on Terror te winnen. Uit de afbrokkelende steun voor de oorlog blijkt echter dat er op pr-gebied nog een wereld te winnen is.

Katka¹⁵¹ benadert Al-Qaida vanuit de visie van John Warden, een Amerikaans militair-theoreticus. Zijn Five Rings-model vertoont enige gelijkenis met Clausewitz' Center of Gravity: de binnenste ring van Wardens model zou bij Clausewitz het Center of Gravity hebben geheten. Daar omheen plaatst Warden echter nog vier ringen, met andere Centers of Gravity: hoe verder naar buiten op de ring, hoe minder belangrijk een bepaalde eigenschap is voor stabiliteit van de bestudeerde tegenstander. Volgens Katka ligt het Center of Gravity van Al-Qaida in de extremistische ideologie waarvan Osama bin Laden en consorten zich bedienen. De ringen daaromheen bevatten onder meer de financiering van de organisatie, de leiders zelf, de trainingskampen en de steun onder de bevolking. Volgens de ideeën van Warden, die Katka hier overneemt, zouden alle vijf de ringen tegelijk moeten worden aangevallen, om zo strategische paralyse (strategische verlamming) bij de tegenstander te veroorzaken. Omdat onvoorwaardelijke en volledige overgave bij een in losse cellen opererende tegenstander als Al-Qaida niet waarschijnlijk is, stelt Katka voor het Amerikaanse succes te meten aan het aantal moslimgeestelijken dat zich uitspreekt tegen radicale interpretatie van de islam en aan het aantal regeringen in moslimlanden dat een redelijke vertegenwoordiging van de bevolking biedt. Op die manier kan het succes van anti-terreuracties op lange termijn worden gemeten. De brede aanpak die Katka voorstaat wordt in zekere zin ook genoemd in de NDS, hoewel er daarin niet zo specifiek op wordt ingegaan: "We face a clash of arms, a war of ideas, and an assistance effort

¹⁴⁹ Christopher J. Papaj, 'Clausewitz and 21st century warfare' (USAWC 2008) 20. Op 09-05-2009 geraadpleegd via <http://handle.dtic.mil/100.2/ADA479659>.

¹⁵⁰ Ibidem.

¹⁵¹ Michael B Katka, 'Global insurgency: A prescription for imposing strategic paralysis' (USAWC 2008). Op 12-05-2009 geraadpleegd via <http://handle.dtic.mil/100.2/ADA478490>.

that will require patience and innovation. In concert with our partners, we must maintain a long-term commitment to undermining and reducing the sources of support for extremist groups, and to countering the ideological totalitarian messages they build upon".¹⁵² Het lijkt niet waarschijnlijk dat op basis van deze tekst zal worden besloten tot een grootschalige, gelijktijdige aanval op de vijf ringen zoals Katka beschrijft, maar uit beide teksten spreekt wel ongeveer hetzelfde inzicht in de mogelijke oplossingen voor het conflict.

3.4.3 *Taal- en cultuurproblemen*

Een belangrijk onderdeel van de oorlogvoering in landen als Irak en Afghanistan is het grote cultuurverschil tussen de Amerikaanse soldaten en de bevolking van voornoemde landen. Een aantal schrijvers van de SRP's heeft de gelegenheid aangegrepen om te wijzen op het belang van betere voorbereiding van Amerikaanse militairen op de normen, waarden en gebruiken van de overwegend islamitische bevolking waartussen zij zich moeten bewegen. Laughrey wijst de inheemse bevolking aan als een belangrijk Center of Gravity in counterinsurgency-operaties. Momenteel weten soldaten te weinig over de bevolking om deze te kunnen overtuigen de Amerikaanse kant te kiezen, in plaats van die van de terroristen. Toch is het niet Laughrey's bedoeling om alle militairen eerst cursussen Arabisch of islam te geven: "It does not take thousands of officers with relevant knowledge or academic backgrounds to have a significant and positive impact on current and future operations, or the Army as an institution. Even relatively modest increases in the number of officers with advanced sociocultural knowledge [...] will significantly increase the effectiveness of our armed forces as they continue to protect U.S. interests in an era of persistent conflict".¹⁵³ In een SRP over hetzelfde onderwerp komt Holiday tot vergelijkbare conclusies: de VS moet bij een deel van zijn soldaten zorgen voor "basic knowledge of foreign cultures so that planners and executors will understand religious, tribal, or family connections within foreign societies".¹⁵⁴ En zo zijn er nog meer die zich buigen over de verschillen in cultuur tussen aan de ene kant de Amerikaanse krijgsmacht en aan de andere kant inheemse stammen¹⁵⁵, de rekruten van de Afghaanse National Security Forces¹⁵⁶, en de vrouwelijke bevolking van Irak en Afghanistan.¹⁵⁷

¹⁵² NDS, 8.

¹⁵³ James C. Laughrey, 'Know before you go: Improving Army officer sociocultural knowledge' (USAWC 2008) 39. Op 12-05-2009 geraadpleegd via <http://handle.dtic.mil/100.2/ADA480154>.

¹⁵⁴ Hershel L. Holiday, 'Improving cultural awareness in the U.S. military' (USAWC 2008) 23. Op 12-05-2009 geraadpleegd via <http://handle.dtic.mil/100.2/ADA482217>.

¹⁵⁵ Alan Clarke, 'Tribal identity and conflicts with tribes' (USAWC 2008). Op 12-05-2009 geraadpleegd via <http://handle.dtic.mil/100.2/ADA478534>.

Het gebrek aan kennis van andere talen en culturen onder Amerikaanse soldaten is ook in Washington niet onopgemerkt gebleven, zo blijkt uit de QDR: “Recent operations have reinforced the need for U.S. forces to have greater language skills and cultural awareness”.¹⁵⁸ Er is zelfs al actie ondernomen om hierin verbetering aan te brengen: “In 2004, the Department of Defense launched the Defense Language Transformation Initiative to improve the ability of the Armed Forces to work more effectively with international partners. The Military Departments have also begun more intensive cultural and language training, which over time will create a more culturally aware, linguistically capable force, better able to forge victory in the long war”.¹⁵⁹ Dat gaat echter niet van de ene op de andere dag: “The Department must overcome a legacy of relatively limited emphasis on languages and continue to expand efforts to place linguistically capable individuals at all levels of the military – from the tactical squad to the operational commander”.¹⁶⁰ Hieruit blijkt dat hoewel de schrijvers van de SRP’s het probleem terecht hebben geconstateerd, het Pentagon dat al eerder heeft onderkend en werkt aan een oplossing. Of die toereikend zal blijken te zijn is moeilijk te voorspellen, maar er is hier in elk geval geen sprake van een grote achterstand van de beleidsmakers op de situatie op de grond.

3.4.4 *Post-conflictoperaties*

Post-conflictoperaties hebben niet zomaar een prominente plaats in de titel van deze paragraaf. Een klein tiental SRP’s heeft het stabiliseren van met name Irak en Afghanistan als hoofdthema, en vele andere studenten van het USAWC besteden er in hun bijdrage zijdelings aandacht aan. Belangrijke inspiratie wordt geleverd door een constatering die in Irak en Afghanistan kon worden gedaan: een militaire overwinning levert niet automatisch een stabiele staat op. Zoals Granata schrijft: “The recent military campaigns in Afghanistan and Iraq are examples of astonishing battlefield victories that illustrate the prowess of American fighting forces. Yet, military operations are still ongoing, casualties continue to climb, and every day the media paints (sic) a dismal picture to remind us that we have not yet succeeded”.¹⁶¹ Evenals Culpepper¹⁶² en

¹⁵⁶ Scot D. MacKenzie, ‘Imperatives for working with Afghan Security Forces’ (USAWC 2008). Op 12-05-2009 geraadpleegd via <http://handle.dtic.mil/100.2/ADA480167>. John P. Dolan, ‘Understanding culture in the role of indigenous armies’ (USAWC 2008). Op 12-05-2009 geraadpleegd via <http://handle.dtic.mil/100.2/ADA479003>.

¹⁵⁷ Laura C. Loftus, ‘Influencing the forgotten half of the population in counterinsurgency operations’ (USAWC 2008). Op 12-05-2009 geraadpleegd via <http://handle.dtic.mil/100.2/ADA482281>.

¹⁵⁸ QDR, 14.
¹⁵⁹ Ibidem, 15.

¹⁶⁰ Ibidem.

¹⁶¹ Joseph P. Granata, ‘Turning battlefield victories into strategic success’ (USAWC 2008) ongenummerd. Op 12-05-2009 geraadpleegd via <http://handle.dtic.mil/100.2/ADA479067>.

Marin¹⁶³ ziet Granata de oplossing in betere samenwerking met de andere instanties die proberen een stabiele situatie in Irak en Afghanistan te creëren: “They bring unique capabilities that must be integrated into the total process. We need to learn what those capabilities are and how we can leverage them to achieve national objectives as effectively as possible”.¹⁶⁴

Maar een gebrek aan samenwerking is niet de enige tekortkoming die ten aanzien van post-conflictoperaties wordt geconstateerd. Een belangrijk aspect van dergelijke operaties betreft de wetshandhaving en publieke veiligheid in een land nadat een regime change-missie succesvol is voltooid. Zoals eerder gememoreerd werd in Irak vrijwel het complete nationale veiligheidsapparaat naar huis gestuurd nadat de VS de overwinning had uitgeroepen. Harris komt in zijn SRP tot de conclusie dat dat niet had moeten gebeuren, en dat het in belangrijke mate heeft bijgedragen aan de huidige onstabiele situatie in het land. In volgende gevallen moet meer aandacht worden geschonken aan wetshandhaving, en moet zo snel mogelijk een professionele politieorganisatie actief zijn: “Professionally trained, equipped and legitimate police provide the foundation for the rule of law. Without rule of law, illicit power structures, criminals, and insurgents will continue to thrive and undermine legitimate efforts to reconstitute and reconstruct countries emerging from conflict”.¹⁶⁵ Harris’ stelling dat de aanpak in Irak een weinig succesvol begin kende wordt zowel binnen als buiten Amerikaanse defensiekringen breed gedeeld: al in 2004 kondigde toenmalig minister van Buitenlandse Zaken Colin Powell de oprichting aan van het Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization, waardoor een betere planning en uitvoering van stabiliseringsoperaties moet worden bewerkstelligd.¹⁶⁶ De conclusie van Harris dat in dit soort operaties meer moet worden ingezet op wetshandhaving is dan ook niet veel meer dan een herkauwing van de mening van vrijwel elke deskundige op dit gebied.

De door Granata, Marin en Culpepper voorgestane gedeelde aanpak van stabiliseringsoperaties is niet voor alle officieren vanzelfsprekend. Zoveel wordt duidelijk in het SRP van Hula, die na bestudering van verschillende van dergelijke operaties uit het verleden tot de conclusie komt dat

¹⁶² Michael E. Culpepper, ‘Transitioning from war to enduring peace’ (USAWC 2008). Op 12-05-2009 geraadpleegd via <http://handle.dtic.mil/100.2/ADA482093>.

¹⁶³ Roger S. Marin, ‘Finding an exit: Delineating battle handoff in phase IV’ (USAWC 2008). Op 12-05-2009 geraadpleegd via <http://handle.dtic.mil/100.2/ADA482277>.

¹⁶⁴ Granata, ‘Turning battlefield victories into strategic success’, 20.

¹⁶⁵ Marco E. Harris, ‘The use of security professionals in counterinsurgency operations’ (USAWC 2008) 18. Op 08-05-2009 geraadpleegd via <http://handle.dtic.mil/100.2/ADA480183>.

¹⁶⁶ Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization, te vinden via <http://www.state.gov/s/crs/>.

de krijgsmacht in zulke gevallen het best de leiding kan nemen: "The U.S. military's historical experience, the realities of Iraq and Afghanistan, the implications of theory for practice, and the gap between strategic objectives and resources argue for a military lead in stability operations".¹⁶⁷ Horn¹⁶⁸ pleit er dan weer voor de verantwoordelijkheid voor de orde in Afghanistan zo snel mogelijk te verplaatsen naar de Afghaanse overheid zelf. Wanneer die kan zorgen voor twee basisvoorwaarden, te weten veiligheid in de samenleving en economische en politieke integratie van de lagere klasse, kan de VS beginnen met de terugtrekking. Met veiligheid en deelname aan de samenleving komt hoop onder de bevolking, en ontstaat een middenklasse die de leiders ter verantwoording kan roepen wanneer zij de opbouw van het land niet voortvarend genoeg aanpakken. Ook kan corruptie volgens Horn zo beter worden bestreden, en op termijn moet dat alles leiden tot een Afghanistan dat zichzelf kan behoeden voor het afglijden naar een falende narcostaat.

Kelly¹⁶⁹ bereikt in zijn SRP juist een tegenovergestelde conclusie. Ondanks dat hij niet Afghanistan maar Irak heeft bestudeerd, is het toch opvallend te noemen dat hij juist pleit voor een langdurige aanwezigheid van Amerikaanse troepen. Dat heeft mede te maken met de stabiliserende werking die van die aanwezigheid zou uitgaan voor de omliggende landen, maar datzelfde zou voor Afghanistan ook opgaan, met buurlanden als Pakistan en Iran. Dit meningsverschil laat in elk geval zien dat het voor de beleidsmakers in het Pentagon niet zo makkelijk is om de mening uit het veld om te zetten in concreet beleid, om de simpele reden dat er niet één mening uit het veld is. Er komen te allen tijde veel verschillende signalen binnen. Het is de kunst van de beleidsmaker te komen tot een gedegen afweging daarvan.

De vraag of de leiding in stabiliseringsoperaties altijd bij het ministerie van Defensie zou moeten liggen wordt in de overheidsdocumenten met een duidelijk 'nee' beantwoord. De nadruk ligt op het belang van samenwerking met andere (overheids-)instanties. De QDR meldt dat het ministerie steun zal geven aan "broader Presidential authorities to redirect resources and task the best-situated agencies to respond, recognizing that other government agencies may be best suited

¹⁶⁷ Russell R. Hula, 'Stability operations and government: An inherently military function' (USAWC 2008) 21. Op 12-05-2009 geraadpleegd via <http://handle.dtic.mil/100.2/ADA482274>.

¹⁶⁸ John M. Horn, Sr., 'How Afghanistan can assume ownership for the ongoing conflict' (USAWC 2008). Op 12-05-2009 geraadpleegd via <http://handle.dtic.mil/100.2/ADA481370>.

¹⁶⁹ Thomas E. Kelly, 'Crossroads in Iraq' (USAWC 2008). Op 12-05-2009 geraadpleegd via <http://handle.dtic.mil/100.2/ADA479077>.

to provide necessary support in overseas emergencies".¹⁷⁰ Ook in de NDS wordt het belang van samenwerking met civiele partners benadrukt: "Our forces have stepped up to the task of long-term reconstruction, development and governance. The U.S. Armed Forces will need to institutionalize and retain these capabilities, but this is no replacement for civilian involvement and expertise".¹⁷¹ Er wordt hier dus niet, zoals Hula zou willen, een claim gelegd op het alleen uitvoeren of leiden van dergelijke operaties. Hoewel Culpepper, Marin en Granata duidelijk nog verbeterpunten zien in de gezamenlijke aanpak, zitten zij in ieder geval op dezelfde lijn als het Pentagon voor wat betreft nut en noodzaak van samenwerking met andere instanties. Over de lengte van de Amerikaanse aanwezigheid in Irak en Afghanistan worden geen concrete mededelingen gedaan, maar tussen de regels door wordt duidelijk dat het Pentagon vindt dat de taak van de krijgsmacht in die landen nog lang niet volbracht is: "Success in Iraq and Afghanistan is crucial to winning this conflict (de War on Terror, BM), but it alone will not bring victory. We face a clash of arms, a war of ideas, and an assistance effort that will require patience and innovation. In concert with our partners, we must maintain a long-term commitment to undermining and reducing the sources of support for extremist groups, and to countering the ideological totalitarian messages they build upon".¹⁷² Onder druk van de publieke opinie is onder president Bush jr. echter al besloten dat de VS binnen afzienbare tijd uit Irak zal vertrekken. En hoewel president Obama momenteel steeds meer troepen naar Afghanistan stuurt, is het niet waarschijnlijk dat hij ze daar tot in lengte van jaren wil laten blijven.

3.4.5 Conclusie

In deze categorie lijkt het Pentagon de vinger redelijk aan de pols te hebben. Over de wetshandhaving in post-conflict Irak, het vergroten van de kennis van soldaten op het gebied van inheemse taal en cultuur, de veelomvattende aanpak van Al-Qaida en het verbeteren van Unity of Effort bestaan tussen SRP's en overheidsdocumenten geen grote verschillen van inzicht. Over de vraag of het ministerie van Defensie de leiding moet hebben in stabiliseringsoperaties zijn de officieren het onderling niet eens, maar Washington heeft hierover een heldere lijn ingenomen. Op het gebied van democratisering van islamitische landen komen wel duidelijke signalen uit het veld dat het huidige beleid niet voldoet, evenals omtrent de aanpak van de PKK.

¹⁷⁰ QDR, 86.

¹⁷¹ NDS, 17.

¹⁷² NDS, 8.

3.5 Conventionele oorlogvoering en afschrikking

3.5.1 Inleiding

Deze kleinste van de vijf categorieën bestaat uit slechts 8 SRP's. De reden dat die niet bij de categorie Overig zitten, ligt in het feit dat het hier gaat om de traditionele kerntaak van elke krijgsmacht. Conventionele oorlogvoering en afschrikking behoren daarom apart behandeld te worden, zoals in deze categorie gebeurt. Ondanks de ook al vrij geringe aandacht voor dit onderwerp in de overheidsdocumenten is het aantal SRP's hierover toch verrassend laag te noemen. De studenten van het USAWC zijn toch in de eerste plaats getraind in de conventionele vorm van oorlogvoering. Bovendien is een dergelijke oorlog in de huidige internationale verhoudingen allesbehalve ondenkbaar, getuige de spanningen tussen de VS en met name Iran en Noord-Korea. Daarom zou je wellicht verwachten dat meer van hen ervoor kiezen dat onderwerp te bestuderen.

3.5.2 Conventionele oorlogvoering

Voor wat betreft conventionele oorlogvoering gaat de meeste aandacht uit naar network centric warfare, een concept dat in hoofdstuk één aan bod kwam (zie paragraaf 1.2). Zo heeft Carney¹⁷³ onderzocht hoe Unmanned Aerial Vehicles (UAV's)¹⁷⁴ het best kunnen worden ingezet binnen een genetwerkte operatie van de krijgsmacht. Er is volgens hem nu al enorm veel mogelijk met deze betrekkelijk nieuwe techniek, maar om er nog meer uit te kunnen halen moeten de communicatiemogelijkheden tussen de UAV's en andere spelers op het slagveld worden verbeterd. Carney zegt er overigens wel bij dat het ministerie van Defensie daar druk mee bezig is, dus er is hier geen sprake van de constatering van een nieuw, in het Pentagon nog onbekend probleem.

Het SRP van Callahan behandelt de vraag of de transformatie naar de toepassing van network centric warfare fundamentele invloed heeft op de negen Amerikaanse Principles of War¹⁷⁵. Deze

¹⁷³ Duane T. Carney, 'Unmanned Aircraft Systems' role in network centric warfare' (USAWC 2008). Op 14-05-2009 geraadpleegd via <http://handle.dtic.mil/100.2/ADA482197>.

¹⁷⁴ Carney spreekt van UAS, voor Unmanned Aircraft System. De Federal Aviation Administration (de Amerikaanse luchtvaartautoriteit) hanteert dat ook als officiële term, om aan te geven dat dergelijke onbemande luchtvaartuigen vaak ook een grondstation omvatten. In het algemene spraakgebruik is UAV echter de meer gangbare term, vandaar dat ik deze hier ook zal gebruiken.

¹⁷⁵ De principes zijn Objective, Offensive, Mass, Economy of Force, Maneuver, Unity of Command, Security, Surprise en Simplicity. Voor meer informatie hierover zie Dr. Steven Metz et al, 'The principles of war in the

principes van oorlogvoering worden in de VS aan elke officier in opleiding geleerd, zodat zij weten waarmee ze rekening moeten houden tijdens de planning en uitvoering van militaire operaties, zowel conventioneel als onconventioneel. De nieuwe mogelijkheden die network centric warfare biedt kunnen van invloed zijn op de toepasbaarheid van deze principes. Na bestudering van de invloed van network centric warfare op elk van de principes afzonderlijk komt Callahan tot de conclusie dat: "The nine principles remain a solid foundation of U.S. military doctrine, and are as applicable as ever, even if their application must be adjusted or seen through a different lens as new warfighting methods are adopted".¹⁷⁶ De training van officieren hoeft op dit punt dus niet fundamenteel te worden gewijzigd.

3.5.3 *Afschrikking*

Nucleaire afschrikking is het onderwerp van de SRP's van Tyler en Brown. Is het nog wel van deze tijd om te vertrouwen op het uitgebreide Amerikaanse arsenaal van nucleaire wapens om oorlog te voorkomen? Hoe meer landen dergelijke wapens hebben, hoe minder dreiging er van de Amerikaanse uitgaat. De Amerikaanse overheid richt zich daarom op het voorkomen van de verdere verspreiding van nucleaire wapens en kennis, zoals naar Noord-Korea en Iran. Daarnaast wordt er samengewerkt met Rusland om het enorme nucleaire arsenaal van beide landen tot enigszins normale niveaus terug te brengen. Brown sluit zich aan bij het gekozen beleid, hoewel hij inziet dat de wereld nooit meer vrij zal zijn van nucleaire wapens. Immers, hoeveel verminderings- en non-proliferatieverdragen er ook worden getekend, "the knowledge cannot be negotiated away".¹⁷⁷ Ook volgens Tyler¹⁷⁸ zullen nucleaire wapens nooit meer verdwijnen. Wel zal de VS meer moeten samenwerken met andere landen, met name Rusland en China, om te voorkomen dat meer landen nucleaire capaciteit verkrijgen. Daarmee sluit Tyler zich net als Brown aan bij de NSS uit 2006, waarin ook al wordt gesteld dat de verspreiding van nucleaire wapens tot elke prijs moet worden voorkomen, met als argument dat "The proliferation of nuclear weapons poses the greatest threat to our national security".¹⁷⁹

21st century: Strategic considerations' (USAWC 1995). Te vinden via

<http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubID=235>.

¹⁷⁶ William E. Callahan, 'The effects of network-centric enabled Distributed Operations Forces on the Principles of War' (USAWC 2008) 18. Op 15-05-2009 geraadpleegd via <http://handle.dtic.mil/100.2/ADA479578>.

¹⁷⁷ Paul D. Brown, 'U.S. nuclear deterrence policy: do we have it right?' (USAWC 2008) 23. Op 17-05-2009 geraadpleegd via <http://handle.dtic.mil/100.2/ADA481521>.

¹⁷⁸ Trevor N. Tyler, 'Nuclear deterrence in the 21st century' (USAWC 2008). Op 17-05-2009 geraadpleegd via <http://handle.dtic.mil/100.2/ADA481400>.

¹⁷⁹ NSS, 19.

3.5.4 Conclusie

Uit de besproken SRP's in deze categorie komt een mogelijke reden naar voren dat maar zo weinig officieren hebben gekozen hier over te schrijven: er is op dit gebied vrijwel geen verschil van mening te vinden tussen de schrijvers van de SRP's en de schrijvers van de overheidsdocumenten. Wanneer je het alleen maar eens bent met het beleid dat toch al wordt uitgevoerd, is het wellicht interessanter om te schrijven over iets waarvan je vindt dat het niet goed gaat. Daar ben je waarschijnlijk zelf ook meer door geprikkeld. Bovendien wordt er wellicht ook nog iets met je analyse gedaan, waardoor je als schrijver het gevoel krijgt dat jouw bijdrage er toe doet; een in veel gevallen ongetwijfeld bewust nagestreefd neveneffect.

3.6 Regiostudies

3.6.1 Inleiding

In hoofdstuk twee is al duidelijk geworden dat het Pentagon zich voor wat betreft een toekomstige conventionele oorlog vooral richt op de dreiging die uitgaat van China. Die zorg lijkt door de studenten van het USAWC te worden gedeeld: van de elf SRP's in deze categorie gaan er vier over het meest bevolkte land ter wereld. Het enige andere gebied in deze categorie waarover meer dan één SRP is geschreven is een continent, Afrika.

3.6.2 China

Twee van de vier SRP's over China zijn geschreven door officieren van de United States Navy, de marine. Commanders¹⁸⁰ Horrell en Arnold zijn het bepaald niet eens over de dreiging die uitgaat van de Chinese marine, waarop zij hun onderzoek hebben gericht. Horrell schrijft dat "China's growth as a maritime nation is wholly compatible with the concept of the peaceful rise¹⁸¹, as the economic development that is the central goal of the peaceful rise is fuelled by maritime development and requires stable peaceful access to the international commons".¹⁸² Vergroting van de Chinese marine hoeft Amerika volgens Horrell geen angst in te boezemen, het hoort bij de opkomst van het land als economische grootmacht. Daarop noemt hij wel één uitzondering: de

¹⁸⁰ De rang van commander is te vergelijken met die van luitenant-kolonel in de andere krijgsmacht delen.

¹⁸¹ Vreedzame opkomst, het concept dat door de Chinese overheid wordt gebruikt om duidelijk te maken dat de opkomst van China op met name militair en economisch terrein niet ten koste zal gaan van vrede en stabiliteit in de regio en de wereld.

¹⁸² Steven L. Horrell, 'China's maritime strategy: Peaceful rise?' (USAWC 2008) 26. Op 13-05-2009 geraadpleegd via <http://handle.dtic.mil/100.2/ADA478999>.

kwestie Taiwan. Omdat de VS deze volgens China afvallige provincie beschermt, is de Chinese marine bezig capaciteit op te bouwen die Amerikaanse schepen in de wateren rond Taiwan moet kunnen uitschakelen. “This niche capability – and the assurance of defeating it to achieve the United States’ stated national interests – should remain a key concern of United States strategic planners”.¹⁸³

Arnold gaat een flinke stap verder. Hij ziet China wel als een serieuze bedreiging van Amerika’s positie in Azië, en stelt daarom onder meer voor om een deel van de Amerikaanse Atlantische vloot te verplaatsen naar de Stille Oceaan. Ook moeten er meer schepen worden gebouwd voor de marine als geheel, een niet geheel onlogische gedachte voor een marineman. Arnold stelt verder voor gezamenlijke oefeningen te houden met de Chinezen, met als doel ze te intimideren: “An up close and personal exercise can demonstrate U.S. maritime power in a non threatening manner to further sow doubt in the minds of the Chinese leadership about their relative maritime strength to U.S. naval power in the region”.¹⁸⁴ Mocht dat allemaal niet werken, dan kan volgens Arnold het best intensievere samenwerking worden gezocht met andere landen in de regio: “The U.S. should further its already strong relationship with Japan, South Korea, Australia, the Philippines and the other nations in the area as a check to China’s belligerency. These relationships could provide the foundation of a Western Pacific alliance analogous to NATO”.¹⁸⁵ Duidelijk heel andere taal dan die van Horrell. Het is in feite dezelfde tweeledigheid als in de NDS (zie paragraaf 2.3). Aan de ene kant wil het Pentagon China afschrikken door een sterke, moderne krijgsmacht in het veld te brengen, en tegelijkertijd wil men dat China zoveel belang krijgt bij het behoud van een stabiel internationaal systeem, dat het land zich wel drie keer bedenkt voor het die stabiliteit omver probeert te werpen. De verschillende geluiden van Horrell en Arnold zijn hier ongeveer gelijk vertegenwoordigd in het gevoerde beleid.

Walker heeft een stuk geschreven dat handelt over de strijd met China om het winnen van invloed in Afrika. De Chinese manier van omgaan met Afrika, en dan met name met de dictatoriale regimes aldaar, kan nogal eens op stevige kritiek uit het Westen rekenen. China wordt dan verweten alleen maar uit te zijn op financieel gewin, en geen oog te hebben voor de mensenrechtenschendingen in de landen waarmee het zaken doet. Volgens Walker is het

¹⁸³ Ibidem.

¹⁸⁴ Andrew Arnold, ‘Strategic consequences of China’s expanding maritime power’ (USAWC 2008) 25. Op 13-05-2009 geraadpleegd via <http://handle.dtic.mil/100.2/ADA479041>.

¹⁸⁵ Ibidem, 26.

belangrijk te beseffen dat “China is not pursuing an ideological agenda, but instead is following a *realpolitik* strategy designed to increase their international status and satisfy their growing economy”.¹⁸⁶ Ook is het beeld dat in het Westen bestaat van China als plunderaar van het Afrikaanse continent niet geheel in overeenstemming met de werkelijkheid: de infrastructuur die de Chinezen in Afrika aanleggen mag dan in eerste instantie bedoeld zijn om export naar China mogelijk te maken, de lokale bevolking profiteert er net zo goed van. De Verenigde Staten moet ook hier weer proberen China zoveel mogelijk bij het internationale systeem te betrekken, als men wil dat er iets ten goede verandert. Dat is voor Afrika uiteindelijk ook het best.

3.6.3 Afrika

De drie andere SRP's die over Afrika gaan hebben alledrie geheel of gedeeltelijk te maken met United States Africa Command (USAFRICOM). Dat is niet toevallig: in de tijd van schrijven van de SRP's was dit nieuwe regionaal commando in oprichting, en dat is natuurlijk een mooi moment om de rol en taak van zo'n nieuw commando te bestuderen. De drie schrijvers, Hinkley¹⁸⁷, Lambert¹⁸⁸ en Sagen¹⁸⁹ zijn het met elkaar eens over de toekomstige rol van USAFRICOM: die moet samenbindend zijn, en de vele verschillende organisaties die zich met Afrika bezighouden verenigen. Er moet, kortom, unity of effort worden bewerkstelligd. Als Afrika zich in de komende jaren verder wil ontwikkelen, zal er van alle betrokken organisaties en landen, zowel binnen als buiten Afrika, een bijdrage moeten worden gevraagd. En volgens Sagen is USAFRICOM “superbly positioned and organized to play a leading role in coordinating and supporting this global effort”.¹⁹⁰ Doordat USAFRICOM pas sinds kort bestaat, is het moeilijk om aan de hand van de overheidsdocumenten te beoordelen wat Washington ermee van plan is. Maar alleen uit het feit dat USAFRICOM überhaupt is opgericht, lijkt al een vergroting van de aandacht op te maken. Het woord Afrika komt in de in hoofdstuk twee besproken documenten maar zeer sporadisch voor, alleen in de NSS is er een paragraaf aan gewijd. En zelfs daarin komt men niet veel verder dan gemeenplaatsen over het continent: “It is a place of promise and opportunity, linked to the United States by history, culture, commerce, and strategic significance.

¹⁸⁶ Jon W. Walker, ‘China, U.S. and Africa: Competition or cooperation?’ (USAWC 2008) 18. Op 14-05-2009 geraadpleegd via <http://handle.dtic.mil/100.2/ADA481365>.

¹⁸⁷ John C. Hinkley, ‘Global warming, Africa and national security’ (USAWC 2008). Op 14-05-2009 geraadpleegd via <http://handle.dtic.mil/100.2/ADA482240>.

¹⁸⁸ Terry A. Lambert, ‘Strengthening U.S. interests in Africa: The African Partner Initiative (API)’ (USAWC 2008). Op 14-05-2009 geraadpleegd via <http://handle.dtic.mil/100.2/ADA481371>.

¹⁸⁹ James R. Sagen, ‘United States-South African relations: The challenge for AFRICOM’ (USAWC 2008). Op 14-05-2009 geraadpleegd via <http://handle.dtic.mil/100.2/ADA482248>.

¹⁹⁰ Ibidem, 22.

Our goal is an African continent that knows liberty, peace, stability, and increasing prosperity".¹⁹¹ Prachtig natuurlijk, en wie weet dat de oprichting van USAFRICOM een stap in de goede richting kan zijn.

3.6.4 Conclusie

De verdeeldheid onder de officieren die schrijven over China valt mooi samen met het tweesporenbeleid dat het Pentagon voert. Omdat AFRICOM zeer recent is opgericht kunnen op dat gebied nog geen problemen worden geconstateerd, maar uit de oprichting ervan mag voorzichtig worden afgeleid dat de zorgen die leven bij de studenten van het USAWC door hun meerderen worden gedeeld. Evenals in de vorige categorie kan hier dus niet worden gezegd dat de overheidsdocumenten achterlopen op de visie van de officieren.

3.7 Overige Strategy Research Projects

3.7.1 Inleiding

Na de vier voorgaande paragrafen blijven er 24 SRP's over die niet in de beschreven categorieën zijn in te delen. Deze hebben vanzelfsprekend uiteenlopende onderwerpen. Zo stelt James¹⁹² voor de studenten van het USAWC voortaan op een andere manier strategie te laten formuleren, pleit Stagg¹⁹³ voor meer geld voor human intelligence¹⁹⁴ en vestigt Biebuyck¹⁹⁵ de aandacht op het ontbreken van een national communications strategy voor communicatie bij grootschalige rampen. Onderwerpen die door meer dan één officier worden aangekaart liggen op het gebied van cyberwarfare, de relatie van de krijgsmacht met de Amerikaanse samenleving, en internationale betrekkingen.

3.7.2 Cyberwarfare

Cyberwarfare is een verzamelnaam voor het gebruik van computers en internet als wapen in oorlogvoering, bijvoorbeeld door gegevens te stelen uit een computersysteem van de

¹⁹¹ NSS, 37.

¹⁹² Gary B. James, 'A nonlinear approach to strategy formulation' (USAWC 2008). Op 18-05-2009 geraadpleegd via <http://handle.dtic.mil/100.2/ADA482263>.

¹⁹³ L. Marie Stagg, '21st Century considerations for the human intelligence strategist' (USAWC 2008). Op 18-05-2009 geraadpleegd via <http://handle.dtic.mil/100.2/ADA479084>.

¹⁹⁴ Zie voor uitleg over human intelligence noot 96.

¹⁹⁵ Burt A. Biebuyck, 'A way ahead for national emergency communications' (USAWC 2008). Op 18-05-2009 geraadpleegd via <http://handle.dtic.mil/100.2/ADA481513>.

tegenstander of door dat systeem door middel van een virus plat te leggen. Glebocki en Kelley vinden dat er voor deze betrekkelijke nieuwe vorm van oorlogvoering te weinig aandacht bestaat bij de Amerikaanse overheid, en een simpele blik op de vier besproken overheidsdocumenten lijkt hen daarin gelijk te geven. Als de term cyber al valt, is het in opsommingen als “The Armed Forces must have the ability to operate across the air, land, sea, space and cyberspace domains of the battlespace”.¹⁹⁶ Nergens wordt dieper ingegaan op de vraag hoe de cybercapaciteit moet worden vormgegeven. Kelley heeft een duidelijk idee over hoe dat beter kan: cyberspace moet aangewezen als vijfde ‘warfighting domain’, naast het land, het water, de lucht en de ruimte. Kelley omschrijft een domain als “...a battle space defined by physical properties in time and space; a place with real political, economic, and military value, where nations and actors seek to dominate their adversaries”.¹⁹⁷ Cyberspace past duidelijk binnen die definitie, en erkenning ervan als vijfde domain maakt de rol en functie van hen die zich met cyberwarfare bezighouden voor iedereen duidelijk, waardoor zij meer serieus zouden worden genomen.

Ook Glebocki vindt dat de bescherming tegen cyberaanvallen nu niet goed geregeld is, en stelt voor dat het ministerie van Defensie voortaan de leiding krijgt bij de reactie op dergelijke aanvallen. Dat is al het geval bij een cyberaanval op een militair doel, maar volgens Glebocki zou dat ook bij aanvallen op civiele doelen moeten gelden wanneer het kritieke nationale infrastructuur betreft. Daarbij denkt hij bijvoorbeeld aan de computersystemen van energiecentrales. Met gevoel voor dramatiek stelt hij: “A ‘Pearl Harbor’ in cyberspace could be devastating to U.S. national security, and it should not be allowed to happen especially when it could have been prevented”.¹⁹⁸ Daarin heeft hij natuurlijk wel gelijk, en het is verbazend hoe weinig aandacht de federale overheid hiervoor lijkt te hebben. Als eerste stap is er in 2005 wel een National Military Strategy for Cyberspace Operations¹⁹⁹ geschreven, maar vooralsnog lijkt de VS erg kwetsbaar voor cyberaanvallen. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat cyberwarfareprogramma’s uiterst geheim zijn, en dat er dus ongetwijfeld meer gebeurt dan in de overheidsdocumenten wordt vermeld. Volgens de New York Times wordt onder president

¹⁹⁶ NMS, 18.

¹⁹⁷ Olen L. Kelley, ‘Cyberspace domain: A warfighting substantiated operational environment imperative’ (USAWC 2008) 19. Op 18-05-2009 geraadpleegd via <http://handle.dtic.mil/100.2/ADA479775>.

¹⁹⁸ Joseph Glebocki, Jr., ‘DoD computer network operations: Time to hit the send button’ (USAWC 2008) 33. Op 18-05-2009 geraadpleegd via <http://handle.dtic.mil/100.2/ADA478337>.

¹⁹⁹ Document te vinden via: www.dod.mil/pubs/foi/ojcs/07-F-2105doc1.pdf.

Obama de capaciteit voor cyberwarfare flink uitgebreid²⁰⁰, en het lijkt er dan ook op dat Kelley en Glebocki zich binnenkort minder zorgen hoeven te maken over Amerika's veiligheid in het cyberdomein.

3.7.3 Burgerrechten

Officieren Day en Hargis hebben zich verdiept in de status van de Amerikaanse burgerrechten in deze tijd van de Global War on Terror. Daarbij heeft Day vooral gekeken naar de invloed van de Patriot Act²⁰¹, een wet die na de aanslagen van 11 september 2001 werd aangenomen en waarin de Amerikaanse overheid vergaande bevoegdheden kreeg voor onder meer het af luisteren van telefoons en het onderscheppen van emailverkeer. Burgerrechtenbewegingen protesteren al jaren tegen de ongebreidelde vrijheden die de overheid sindsdien heeft, en Day sluit zich bij hen aan. Hij vindt dat het Congres tegen de beperking van de burgerlijke vrijheden in actie zou moeten komen: "Congress must reassert itself as a rightful check against unbridled executive power".²⁰² Opvallend genoeg vindt Hargis precies het tegenovergestelde. Hij heeft de vrijheid van meningsuiting in oorlogstijd onderzocht, en vindt dat die best mag worden ingeperkt als de nationale veiligheid in gevaar dreigt te komen. Hij verwijst nog wel naar een tekst van Benjamin Franklin, één van de vijf schrijvers van de Amerikaanse Declaration of Independence²⁰³. Franklin schreef in 1755: "Those who would give up essential Liberty, to purchase a little temporary Safety, deserve neither Liberty nor Safety".²⁰⁴ Maar vervolgens geeft Hargis duidelijk aan het niet met de Founding Father van zijn land eens te zijn: "With my apologies to Mr. Franklin, he who seeks to protect free speech at the cost of national security will likely have neither".²⁰⁵

Veiligheid vóór alles dus, daarvoor mag best een beetje vrijheid worden ingeleverd. Uit de NSS (2006) blijkt dat president Bush er net zo over dacht: "The Administration has worked with Congress to adopt and implement key reforms like the Patriot Act which promote our security

²⁰⁰ David E. Sanger, 'U.S. steps up effort on digital defenses', *The New York Times*, 27-04-2009. Op 18-05-2009 geraadpleegd via <http://www.nytimes.com/2009/04/28/us/28cyber.html>.

²⁰¹ Voluit de USA PATRIOT Act, een acroniem van *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism*.

²⁰² Stephen R. Day, 'Balancing the pendulum of freedom' (USAWC 2008) 19. Op 19-05-2008 geraadpleegd via <http://handle.dtic.mil/100.2/ADA478458>.

²⁰³ Met de Onafhankelijkheidsverklaring uit 1776 verklaarden de dertien koloniën zich onafhankelijk van Groot-Brittannië. Dat was het begin van de Verenigde Staten van Amerika.

²⁰⁴ Leonard W. Labaree, ed., *The papers of Benjamin Franklin*, vol. 6 (1963) 242. Aangetroffen in Michael J. Hargis, 'Free speech and GWOT: Back to the future?' (USAWC 2008) 37. Op 19-05-2009 geraadpleegd via <http://handle.dtic.mil/100.2/ADA481297>.

²⁰⁵ Hargis, 'Free speech and GWOT', 21.

while also protecting our fundamental liberties".²⁰⁶ In tegenstelling tot wat deze zin doet vermoeden, is vrijwel iedereen het erover eens dat de Patriot Act de burgerlijke vrijheden met voeten treedt. In de NDS (2008) is de regering dan ook een stuk voorzichtiger. Daarin wordt gesproken over "tension between the need for security and the requirements of openness in commerce and civil liberties. On the one hand, the flow of goods, services, people, technology and information grows every year, and with it the openness of American society. On the other hand, terrorists and others wishing us harm seek to exploit that openness".²⁰⁷ Met het langer duren van de Global War on Terror (en het steeds verder verwijderd raken van 11 september 2001) lijkt de situatie op dit gebied weer enigszins te normaliseren.

3.7.4 *Internationale betrekkingen*

Bij het bestuderen van de SRP's die handelen over de internationale verhoudingen en de invloed daarvan op de Verenigde Staten valt op dat de officieren afwijken van de unilaterale lijn die het presidentschap van George W. Bush heeft gekenmerkt. Zonder uitzondering zijn zij voorstander van meer internationale samenwerking, of dat nu met de Europese Unie, binnen de NAVO of binnen de OVSE is. Wiley²⁰⁸ pleit er zelfs voor dat de VS het Statuut van Rome ondertekent, waarmee het land zijn soldaten in geval van oorlogsmisdaden zou moeten gaan uitleveren aan het Internationaal Strafhof in Den Haag. De kans dat dat ook daadwerkelijk gebeurt was ten tijde van het schrijven van Wiley niet groot, maar is sinds de verkiezing van Barack Obama tot president toegenomen: als senator heeft Obama verklaard voorstander te zijn van samenwerking met het Internationaal Strafhof.²⁰⁹ Of het ook tot volledige participatie zal komen nu hij president is, zal de toekomst moeten uitwijzen.

Ook Preler is voorstander van vergaande internationale samenwerking. Hij richt zich in zijn SRP op de samenwerking tussen de NAVO en de EU, en komt tot de conclusie dat "closer cooperation between NATO and the European Union is vital to ensuring the fundamental long term international security interests and strategic stability of its member countries. Challenges and opportunities of the 21st century security environment demand new comprehensive and cooperative approaches to collective security, in which diverse civil and military efforts are

²⁰⁶ NSS, 8.

²⁰⁷ NDS, 6-7.

²⁰⁸ Jeffrey Wiley, 'Why is the U.S. afraid of the International Criminal Court?' (USAWC 2008). Op 18-05-2009 geraadpleegd via <http://handle.dtic.mil/100.2/ADA481367>.

²⁰⁹ Zie vraag vier op de site van *Citizens for global solutions*, op 18-05-2009 geraadpleegd via http://globalsolutions.org/politics/elections_and_candidates/questionnaire/2004?id=20.

employed together in a coordinated and complementary way".²¹⁰ Preler acht de NAVO van groot belang voor de toekomstige nationale veiligheid van de Verenigde Staten, en Thompson²¹¹ is dat met hem eens. Maar om internationale invloed te behouden is het van vitaal belang dat de NAVO wint in Afghanistan, zegt hij er direct achteraan. Bovendien zal er op de lange termijn, als meer landen zich aansluiten, niet meer op basis van consensus kunnen worden besloten om in actie te komen. Op die manier duurt de besluitvorming te lang en zullen er te vaak dwarsliggers zijn. Daarom adviseert Thompson om na nieuwe uitbreiding te werken met tweederde meerderheid van stemmen. Zo kan sneller en vaker worden ingegrepen als dat nodig is, en blijft de NAVO nog lang relevant.

Een ander belangrijk multilateraal orgaan in Europa is de OVSE, de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa. Tijdens de Koude Oorlog begonnen als overlegforum om de spanningen tussen Oost en West te verminderen, is deze organisatie sinds de jaren '90 enigszins in onbruik geraakt, met name door de Amerikanen. Zij prefereren de NAVO, die vaak meer eensgezind kan optreden. Espinas vindt dat niet alleen jammer, maar ook onverstandig. Doordat de OVSE 56 lidstaten en 11 partnerlanden heeft, kan de besluitvorming wel eens wat moeilijker zijn dan binnen de NAVO. Maar het betekent ook een groter publiek voor Amerikaanse plannen en meer mogelijkheden tot samenwerking, vooral met landen die geen lid zijn van de NAVO: "There are many potential opportunities to be gained by tapping into this audience, which comprises the largest regional security organization in the world".²¹² Op die manier is een gezamenlijke aanpak mogelijk van dreigingen binnen de OVSE-regio. Volgens Espinas maakt Amerika momenteel te weinig gebruik van de mogelijkheden die de OVSE biedt. Dat is niet alleen slecht voor Europa, maar ook voor de VS zelf.

In de overheidsdocumenten staat maar weinig te lezen over de NAVO, en de OVSE wordt er zelfs helemaal niet in vermeld. Daaruit blijkt al dat de OVSE een enigszins ondergeschoven kindje is geworden. Zowel de NSS²¹³ als de QDR²¹⁴ benadrukken wel dat de NAVO van vitaal belang is voor de Amerikaanse en transatlantische veiligheid. De aanbevelingen die Preler en

²¹⁰ Brian J. Preler, 'Transatlantic transformation: Building a NATO-EU security partnership for the 21st century' (USAWC 2008) 26-27. Op 18-05-2009 geraadpleegd via <http://handle.dtic.mil/100.2/ADA478497>.

²¹¹ Preston Thompson, 'NATO: Relevant in the twenty-first century?' (USAWC 2008). Op 18-05-2009 geraadpleegd via <http://handle.dtic.mil/100.2/ADA481399>.

²¹² Gary Espinas, 'The OSCE: A case study for a return to multilateralism' (USAWC 2008) 7. Op 19-05-2009 geraadpleegd via <http://handle.dtic.mil/100.2/ADA482215>.

²¹³ NSS, 38.

²¹⁴ QDR, 88.

Thompson doen over respectievelijk verdieping van de relatie met de EU en aanpassing van het besluitvormingsproces binnen de NAVO worden in de NSS beide kort aangestipt. Aan de relatie met de EU wordt al gewerkt: "...NATO must deepen working relationships between and across institutions, as it is doing with the EU, and as it also could do with new institutions. Such relationships offer opportunities for enhancing the distinctive strengths and missions of each organization".²¹⁵ Ook de hervorming van de NAVO is al begonnen, maar zou wel wat sneller mogen: "The internal reform of NATO structures, capabilities, and procedures must be accelerated to ensure that NATO is able to carry out its missions effectively".²¹⁶ De tekortkomingen zijn derhalve terecht geconstateerd, en een oplossing ervoor is al in de maak. Maar zeker in het geval van internationale organisaties zijn dergelijke hervormingen vaak zeer trage processen, en dat is in dit geval niet anders.

3.7.5 Conclusie

Ook in deze categorie lijkt het erop dat het ministerie van Defensie de lagere echelons in de formulering van het beleid heeft gekend. Er kan natuurlijk niet worden gesteld dat de mening van de schrijvers van de SRP's direct van invloed is geweest op de tekst in de overheidsdocumenten, al was het alleen maar omdat de SRP's later tot stand zijn gekomen. De SRP's geven echter wel aan hoe er op de werkvloer over deze onderwerpen wordt gedacht. Waar de SRP's en de overheidsstrategieën van elkaar verschillen heeft de leiding van het ministerie zichzelf niet goed op de hoogte gesteld van de meningen in het veld, of heeft men die naast zich neergelegd. Welke van die twee het is, maakt in het kader van dit onderzoek niet uit. Waar het om gaat is dat er in die gevallen niets is gedaan met de signalen van onder uit de organisatie.

Maar dat laatste lijkt ook in deze categorie mee te vallen. Voor wat betreft de burgerlijke vrijheden en het Internationaal Strafhof is moeilijk te bepalen welk beleid Washington gaat voeren; dat hangt af van de keuzes van president Obama. Maar de aanbevelingen omtrent cyberwarfare, de hervorming van de NAVO, en de verdieping van de relatie tussen de NAVO en de EU zijn opgemerkt, en er wordt gewerkt aan realisatie van deze punten. Daarbij moet wel worden aangetekend dat de schrijvers van de SRP's niet alleen constateren dat er iets moet gebeuren, maar ook dat het snel moet. En daar lijkt men in het Pentagon nog flink wat moeite mee te hebben.

²¹⁵ NSS, 38.

²¹⁶ Ibidem.

4. Conclusie

“Every act of conscious learning requires the willingness to suffer an injury to one's self-esteem. That is why young children, before they are aware of their own self-importance, learn so easily.”

Thomas Szasz

Wie zich verdiept in de documentatie van en over de Amerikaanse krijgsmacht kan er niet omheen dat het daarbij gaat om de grootste, machtigste en beste krijgsmacht ter wereld. Zoals voormalig minister van Defensie Donald Rumsfeld zei op een militaire conferentie in 2003: “probably the finest military the world has ever seen”.²¹⁷ Hoewel understatement toch een Engels woord is, lijkt het in de Verenigde Staten van Amerika, of in elk geval in de Amerikaanse krijgsmacht, niet in het vocabulaire voor te komen.

Dat gezegd hebbende moet worden opgemerkt dat de mensen die dergelijke taal bezigen voor een deel gelijk hebben. Of het de beste krijgsmacht ooit is, of zelfs maar de beste op dit moment, is moeilijk objectief vast te stellen. Maar dat het de grootste en de machtigste is wordt door niemand betwijfeld. Hoe dan ook, de machtigste krijgsmacht ter wereld worden is één ding. De machtigste blijven is nog veel moeilijker. Daartoe moet men niet op zijn lauweren rusten, maar blijven innoveren, aanpassen, en bovenal kritisch blijven naar de eigen organisatie. Bovenstaand citaat, van de Hongaars-Amerikaanse psychiater Thomas Szasz, geeft aan dat het zoeken naar fouten in het eigen functioneren kan leiden tot een deuk in het gevoel van eigenwaarde. Nu kan dat gevoel bij de Amerikaanse krijgsmacht wel een stootje hebben, maar vaak ligt kritiek juist het gevoeligst bij degene waarbij het gevoel van eigenwaarde het sterkst ontwikkeld is.

De conclusie die op basis van de analyse in hoofdstuk drie moet worden getrokken, is in dat licht dan ook opvallend te noemen. De leiding van de Amerikaanse krijgsmacht is over het algemeen goed op de hoogte van de problemen en ideeën die spelen in de lagere echelons, en past de eigen strategiedocumenten waar nodig en mogelijk aan. Hierbij moet worden aangetekend dat er geen direct verband bestaat tussen de SRP's en de overheidsdocumenten: de leiding in het Pentagon gaat niet eerst alle SRP's lezen alvorens men aan een nieuw strategiedocument begint. Zoals

²¹⁷ ‘Secretary Rumsfeld remarks at the All-Volunteer Force Conference’ (U.S. Department of Defense 2003). Op 20-05-2009 geraadpleegd via <http://www.defenselink.mil/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=3166>.

eerder vermeld zijn de SRP's vooral bedoeld als oefening in het zelfstandig en vernieuwend denken. Mede daardoor geven de SRP's wel een beeld van wat er in Amerikaanse officierskringen leeft. Er mag worden verondersteld dat de problemen die erin worden aangekaart breder spelen binnen de krijgsmacht. De leiding van de krijgsmacht zal zich, hoewel niet via de SRP's, wel degelijk op de hoogte proberen te stellen van de problemen die zich voordoen in de uitvoering van de overheidsdocumenten. Door het bestuderen van de SRP's kan worden bekeken in hoeverre men erin slaagt de gevoelens die in de lagere echelons leven op te pikken en te gebruiken om de overheidsstrategieën te verbeteren.

Zoals gezegd moet de conclusie zijn dat het proces van signalen oppikken om de strategie te verbeteren naar behoren verloopt. Natuurlijk gaat het niet op alle gebieden even goed. In paragraaf 3.3 werd duidelijk dat de problemen die door officieren worden ervaren omtrent personeelstekorten en het langs elkaar heen werken van de verschillende logistieke organisaties binnen de krijgsmacht (nog) niet in de bestudeerde overheidsdocumenten vermeld staan, of daarin zelfs worden ontkend. En zo zijn er meer voorbeelden te noemen van in het veld waargenomen problemen die door de militaire en civiele leiding niet of in onvoldoende mate worden onderkend. Maar daar staat tegenover dat veel meer problemen die door de schrijvers van de SRP's worden geconstateerd al wel in de overheidsstrategieën terugkomen. Het gaat daarbij onder meer om het vergroten van de kennis van soldaten op het gebied van inheemse taal en cultuur, wetshandhaving in post-conflict gebieden, de invoer van network centric warfare, de omgang met China en de hervorming van de NAVO. En er zijn nog veel meer voorbeelden te noemen van in de SRP's geconstateerde problemen waarvoor het Pentagon al werkt aan een oplossing.

Het is van belang te melden dat uitsluitend het opmerken van een probleem niet voldoende is voor een organisatie die in zijn soort de machtigste ter wereld wil blijven. Er moet vervolgens ook nog iets aan dat probleem worden gedaan, en het liefst zo snel mogelijk. Dat is natuurlijk een open deur, maar er wordt in de SRP's regelmatig geklaagd dat een probleem wel is vastgesteld, maar dat een oplossing te lang op zich laat wachten. In een geval als de hervorming van de NAVO is dat het Pentagon natuurlijk niet alleen aan te rekenen, maar in gevallen waarbij het een interne aangelegenheid betreft zou soms sneller opgetreden moeten kunnen worden. Maar ook dat weet men in Washington al: in paragraaf 3.3.3 staat te lezen dat ook in de overheidsdocumenten ruim aandacht is voor het stroomlijnen van de organisatie.

Een belangrijk onderdeel van macht is de erkenning dat je niet alles zelf kunt doen. In de beperking toont zich de ware meester, zoals Goethe al wist. Daarom zijn voorstellen zoals die van Gibler en Hetherington (omtrent het afstaan van verantwoordelijkheden aan andere instanties, zie paragraaf 3.3.3) zo waardevol. Het is niet altijd slecht om macht uit handen te geven. Toch zullen de voorstellen van Gibler en Hetherington door het grootste deel van hun collega's als uiterst negatief worden ervaren, mochten ze worden uitgevoerd. En zij zijn zeker niet de enige twee USAWC-studenten die hun SRP gebruiken om dergelijke controversiële ideeën naar voren te brengen. Het feit dat Gibler, Hetherington en anderen deze veranderingen toch durven voor te stellen lijkt erop te wijzen dat vrij en ongebonden denken bij het schrijven van de SRP's wordt aangemoedigd, en dat het doen van aanbevelingen die voor de invloed van het Pentagon negatief uitpakken niet leidt tot negatieve gevolgen, zoals het verlies van promotiekansen. Het is Gibler c.s. in elk geval niet afgeraden dergelijke veranderingen voor te stellen, zo lijkt het. De officieren wordt geleerd kritisch te kijken naar de eigen organisatie, en hoewel de SRP's geen directe invloed hebben is het te verwachten dat de officieren die kritische houding in hun latere werkzaamheden niet ineens weer terzijde zullen schuiven. Daaruit mag voorzichtig worden afgeleid dat het de Amerikaanse krijgsmacht ernst is met deze vorm van kritische zelfreflectie

Ondanks dat de Amerikaanse defensieorganisatie behoorlijk 'aware is of its own self-importance', om met Szasz te spreken, wordt er in het Pentagon toch erg veel waarde gehecht aan het lerend vermogen van de organisatie. In zo'n omgeving mag het geven van gefundeerde kritiek niet worden geschuwd of belemmerd, en het lijkt erop dat dat ook niet gebeurt. De studenten van het Army War College worden getraind en aangemoedigd hun mening te geven. Belangrijk daarbij is dat zij die kritische blik behouden in hun verdere carrière, en deze doorgeven aan hun ondergeschikten. Als daarnaast werk wordt gemaakt van het omvormen van de organisatiestructuur naar moderne maatstaven, zal het Pentagon in de toekomst in staat zijn tekortkomingen niet alleen sneller te constateren, maar ook sneller aan te pakken. Zo kan worden voorkomen dat Washington bezig is met het voeren van de vorige oorlog. De Amerikaanse krijgsmacht kan op die manier nog lang de machtigste krijgsmacht ter wereld blijven.