Het nieuwe paradigma van de wereldorde

De gevolgen voor defensie

Prof. dr. Rob de Wijk, HCSS/ Universiteit Leiden

Wat met de schermutselingen tussen China en staten rond de Zuid en Oost Chinese zeeën duidelijk werd, werd ook bevestigd door de annexatie van De Krim en het conflict in het oosten van Oekraïne: interstatelijke conflicten zijn weer denkbaar.

Mondiale instabiliteit manifesteert zich als gevolg van multipolariteit. Hoe meer spelers, hoe groter de kans is op mispercepties, dus ongelukken. Instabiliteit manifesteert zich ook omdat opkomende machten omwille van hun economische groei toegang tot grondstoffen en energie willen hebben. Vrijwel alle conflicten in en rond de Chinese Zeeën gaan direct of indirect om grondstoffen. Die toegang moet voor China worden verzekerd door het kunnen beheersen van zeegebieden, met inbegrip van eilanden. Precies om die reden claimt China vrijwel de gehele Zuid Chinese Zee en de Sankaku eilanden in de Oost Chinese Zee. Het is geen wonder dat China zijn krijgsmacht, te beginnen met de marine, transformeert tot een expeditionaire macht die sinds kort, voor het eerst sinds vele eeuwen, buiten de territoriale wateren wordt ingezet.

China is momenteel het enige land dat zijn nieuw verworven economische macht omzet in militaire macht en een assertiever buitenlandbeleid. Rusland gedraagt zich als grootmacht, maar wordt gestimuleerd door de toegenomen Chinese assertiviteit en maakt daarbij gebruik van Westerse zwaktes. De Amerikanen richten zich meer op Azië; de Europeanen hebben hun krijgsmachten verwaarloosd en hebben nauwelijks meer oog voor macht en machtspolitiek. Voor zowel China als Rusland geldt dat hun assertiviteit is toegenomen nadat het Westen hard door de financiële crisis werd getroffen.

Daarnaast wordt Europa geconfronteerd met toenemende dreigingen langs zijn periferie. De gevolgen zijn voor ons land duidelijk. Nederland doet mee aan militaire operaties; er is angst voor jihadistische aanslagen; en er is sprake van grote aantallen vluchtelingen. Als de grenzen langs het NAVO-gebied worden afgelopen zijn slechts landen als Wit-Rusland en Marokko redelijk stabiel.

De gevolgen van de achteruitgang van de Westerse macht en de opkomst van het interstatelijke conflict zijn ingrijpend:

* Buitenlandbeleid wordt meer gebaseerd op de bescherming van belang, in plaats van waarden. Waarden en de bereidheid deze te bevorderen of te beschermen zijn per definitie een uitdrukking van de macht van het Westen, die met of zonder VN-mandaat, interventies naar believen kon uitvoeren. Neemt de macht af, dan wordt de ‘shaping power’ aangetast en moet prioriteit worden gegeven aan de verdediging van belangen.
* Dit heeft gevolgen voor het Westerse denken over veiligheid. Sinds het einde van de Koude Oorlog zag het Westen veiligheid vooral in humanitaire termen. Humanitaire veiligheid maakt nu geleidelijk plaats voor territoriale en economische noties van veiligheid of belangen in algemene zin.
* De krijgsmacht zal zich daarom meer moeten voorbereiden op interventies en andere missies gericht op de bescherming van belangen.
* De teruggelopen omvang van krijgsmachten en de slechte ervaringen met grootschalige operaties, zoals die in Afghanistan en Irak, leiden ertoe dat er naar een betere balans wordt gezocht tussen politieke doelstellingen en de beschikbare militaire middelen. De nadruk zal meer komen te liggen op haalbare, meer beperkte operaties.
* Dit betekent ook dat indien toch wordt overgegaan tot regime change, nadrukkelijker wordt gekeken naar het commitment van de internationale gemeenschap om in de vervolgfase het land te kunnen stabiliseren.
* Stabilisatiemissies met een humanitair doel kunnen nog steeds worden uitgevoerd, maar vooral wanneer het brengen van stabiliteit in het belang van het Westen is en wanneer de basis van de missie door regionale partners kan worden geleverd. Het Westen zal tenderen naar ondersteuning met niche- of technologisch geavanceerde capaciteiten. Indien een stabilisatieoperatie in Europa zelf moet plaatsvinden, kan uiteraard niet op regionale partners worden teruggevallen.

Deze ontwikkelingen betekenen dat de krijgsmacht meerdere soorten optredens moet aankunnen en dat specialisatie op een type conflict, bijvoorbeeld stabilisatiemissies, vanuit de veiligheidssituatie niet te rechtvaardigen zijn. Dat was in het verleden al het geval, maar door de recente conflicten is de onjuistheid daarvan eens te meer aangetoond. Dit soort keuzes zijn politieke keuzes, waaraan geen overtuigende analyse van de veiligheid ten grondslag ligt.

Op grond van de analyse van de nieuwe veiligheidssituatie, zal de nadruk moeten gaan liggen op operaties in interstatelijke en intrastatelijke conflicten. Dit vereist een breed scala aan middelen en capaciteiten voor het optreden tegen reguliere en niet-reguliere tegenstanders en voor gevechtsoperaties en stabilisatiemissies. Bovendien wordt kwantiteit steeds meer een kwaliteit op zich. Voor sommige missies, maar in het bijzonder voor stabilisatiemissies, kan technologie slechts beperkt een substituut voor mankracht zijn.

Bij intrastatelijke operaties zal het niet-reguliere gevecht domineren. Tijdens een vredes- of stabilisatiemissie ligt de nadruk op counter insurgency operaties als antwoord op een asymmetrische dreiging. Dit betekent dat de tegenstander zich bijvoorbeeld zal bedienen van guerrillatactieken, terreur, geavanceerde propaganda met gebruikmaking van de sociale media en mogelijk cyberaanvallen. Een geïntegreerde benadering (de comprehensie approach) van militaire, economische en diplomatieke acties is van belang. Militair gezien ligt de nadruk op kleine gespecialiseerde Special Operations Forces (SOF) voor gevechtsoperaties. Deze eenheden worden ondersteund door transportcapaciteit en geavanceerde C4ISR; de ruggengraat van elke operatie.

Bij interstatelijke conflicten ligt de nadruk eveneens op asymmetrisch optreden omdat tegenstanders, ondanks de militaire machtsafname van het Westen, toch zwakker zijn. De dreiging heeft een hybride karakter: reguliere strijdkrachten kunnen door de tegenstanders worden ingezet als afleidingsmanoeuvre voor bijvoorbeeld heimelijke operaties met SOF; de inzet van economische machtsinstrumenten; propaganda; en cyberaanvallen. Rusland bediende zich van deze tactiek tijdens de Oekraïnecrisis. Hybride oorlogvoering vereist een nieuwe geïntegreerde benadering die veel verder gaat dan de huidige van *defence, diplomacy en development* (3D). De nieuwe aanpak vereist een complexere afstemming van machtsinstrumenten terwijl Development naar de achtergrond verschuift. Feitelijk wordt hier het concept van *coercion* toegepast, waarvoor de basis in de Koude Oorlog is gelegd en waarbij landen, instituties als EU en NAVO, en mogelijk niet-gouvernementele actoren (NGO’s) nauw samenwerken. Voorts zal door de herleving van het interstatelijke conflict afschrikking, inclusief kernwapens, hoger op de agenda komen te staan.

De veiligheidssituatie is complexer en de taken van de krijgsmacht worden meer divers. Maar momenteel is het netto defensiebudget (dus zonder pensioenen en wachtgelden) ongeveer 0,85 procent van het bbp. Inclusief die posten is het budget ongeveer 1,20 procent van het bbp. Pas met een structurele stijging van meer dan 750 M euro -10 procent van het huidige defensiebudget- zal het defensiebudget als percentage van het bbp met 0.1 procent gaan stijgen. De tijdens de NAVO-top ook door de premier aanvaarde norm van 2 procent van het bbp betekent feitelijk een verdubbeling van het budget.

Meer geld voor defensie betekent in afnemende prioriteitsvolgorde:

1. Repareren van de gaten die door de laatste bezuiniging van 1 mld. zijn ontstaan, zoals salarissen en arbeidsvoorwaarden personeel, personeelsaantallen, kennis, herstel van voorraden kapitale munitie en logistiek.
2. Transportcapaciteit & C4ISR vormen de ruggengraat van operaties. Investeren daarin is nodig en noodzakelijk. Voor het cyber- en ruimtevaartdomein geldt een vergelijkbare overweging.
3. Investeringen gericht op het herstel van het voorzettingsvermogen en specifieke capaciteiten voor het interstatelijk conflict (vuurkracht, antipantser), namelijk vergroting van de bestaande aantallen middelen.
4. Vervangingsinvesteringen, zoals onderzeeboten.
5. Investeringen in nieuwe capaciteiten.

Met een miljard euro structureel kunnen op korte termijn de prioriteiten 1 en 2 worden uitgevoerd. Voor de lange termijn kan een aanvang worden gemaakt met de overige prioriteiten, hoewel zeker punt 5 een nieuwe verhoging van het defensiebudget vereist.

Het belangrijkste is een omslag van de mindset. Deze dient zich aan te passen aan de nieuwe realiteit. In de praktijk blijkt de omslag bij publiek en politici, maar zelfs ook bij deskundigen moeilijk te maken. Te lang wordt vast gehouden aan bestaande overtuigingen omdat men zich een andere wereld niet kan of wil voorstellen.

Voor defensie is een extra complicerende factor dat het denken een afgeleide is van de Westerse superioriteit. De tanende macht van het Westen levert veiligheidsrisico’s op die van politici vereisen dat zij weer onderscheid gaan maken tussen high politics en low politics. High politics gaan over veiligheid en de soevereiniteit en in uiterste instantie over het overleven van een land of bondgenootschap. Dit is een exclusieve, grondwettelijk vastgelegde verantwoordelijkheid van politieke leiders, in het bijzonder de regering. De discussie over de verhoging van het defensiebudget lijkt er op te duiden dat een groeiend aantal politici zich dit realiseert.