

De Zuid-Afrikaanse krijgsmacht: hoge ambities, veel problemen

(gepubliceerd in Zuid-Afrika, 83(6) juni 2006, p. 113-114,118)

De *South African National Defence Force* (SANDF) is de naam van de Zuid-Afrikaanse strijdkrachten sinds de parlementsverkiezingen van 1994 en het aanvaarden van een nieuwe grondwet. Deze naam kwam in de plaats van de *South African Defence Force* (SADF). De SANDF bestaat zowel uit personeel van de SADF en de strijdkrachten van de voormalige thuislanden, als van de voormalige guerillabewegingen en van sommige politieke partijen. Het proces van militaire integratie, dat in 2004 werd voltooid, stond onder begeleiding van een *British Military Advisory and Training Team*.

Analyse

Kees Homan

Met de verkiezingen van 1994 kwam een einde aan de geïsoleerde positie van Zuid-Afrika in de wereld. Zowel in Afrika als daarbuiten bestond de verwachting dat het land als gedoodverfde regionale leider een belangrijke politieke en militaire bijdrage zou gaan leveren aan een veiliger en stabielere Afrikaans continent. De nieuwe regering toonde zich tot teleurstelling van velen echter zeer terughoudend op het gebied van de buitenlandse politiek. De binnenlandse problemen, zoals de hoge criminaliteit, de slechte sociaal-economische situatie onder de meerderheid van de bevolking, het onderwijs, de gezondheidszorg en het aantrekken van buitenlandse investeringen, kregen duidelijk voorrang. Bovendien bestond de SANDF de eerste jaren uit een lappendeken van groeperingen met verschillende politieke en militaire achtergronden en ongelijkwaardige niveau's van training en professionalisme.

Reducties defensiebudget

Bovendien leed het defensiebudget in die jaren forse aderlatingen. Zo daalde het Zuid-Afrikaans defensiebudget tussen 1990 en 1999 reëel met meer dan de helft. Hiervoor is een aantal verklaringen te geven. In de eerste plaats trokken Zuid-Afrikaanse troepen zich na het einde van de Koude Oorlog uit Angola en Namibië terug. Ten tweede nam door de hervormingen en de verkiezingen van april 1994 het (binnenlands) politiek geweld aanzienlijk af. In de derde plaats verslechterde de Zuid-Afrikaanse economie na 1989 op dramatische wijze, wat ook gevolgen had voor het defensiebudget. En ten slotte kon het defensiebudget verlaagd worden door rationalisering van het defensie-apparaat. De strijdkrachten werden doelmatiger ingericht en de dienstplicht van twee jaar voor blanken werd afgeschaft; daarnaast werd een aantal militaire bases gesloten en installaties werden opgeheven en/of kleiner gemaakt.

Interventie in Lesotho

De eerste grote operatie van de SANDF in het buitenland was geen succes. Operatie Boleas, die de Zuid-Afrikaanse strijdkrachten in september 1998 onder auspiciën van de *Southern African Development Community* (SADC) uitvoerde, had ten doel een opstand van het leger in Lesotho te beëindigen. Een 600 man sterke Zuid-Afrikaanse eenheid werd ontplooid (later versterkt met 200 militairen uit Botswana) om controle uit te oefenen op de

grens tussen Zuid-Afrika en Lesotho, en een stabiele en veilige situatie te creëren die zou moeten leiden tot het voeren van onderhandelingen.

De operatie was grotendeels een debacle, waarbij vele militaire en burgerslachtoffers vielen. Dit was vooral te wijten aan de SANDF, die beneden de sterkte en onervaren was en over slechte inlichtingen beschikte, waardoor ze overweldigd werd door de tegenstand die ze ontmoette. De operatie kreeg veel negatieve publiciteit in de Zuid-Afrikaanse media, die vonden dat de mogelijkheden voor een politieke oplossing nog niet waren uitgeput. Maar ook het besluitvormingsproces kreeg veel kritiek. Zo was onder meer het Ministerie van Buitenlandse Zaken niet geraadpleegd. Het besluit tot de interventie was uiteindelijk genomen door de waarnemend president, omdat de president zelf in het buitenland verbleef.

Koerswijziging

Zuid-Afrika kreeg inmiddels steeds meer verzoeken om assistentie, interventie en bemiddeling in Afrikaanse crises. De toenmalig secretaris-generaal van de Organisatie voor Afrikaanse Eenheid (OAE), Salim Ahmed Salim, maakte tijdens een bezoek aan Zuid-Afrika in december 1998 duidelijk dat hij teleurgesteld was door de Zuid-Afrikaanse terughoudendheid een meer actieve rol te spelen bij het oplossen van conflicten in Afrika. Met de in 1999 aangetreden president Mbeki deed *realpolitik* als dominante trend in het buitenlands- en veiligheidsbeleid zijn intrede. Mbeki zag in dat stabiliteit in de regio voor Zuid-Afrika zowel een economisch als nationaal veiligheidsbelang is en hij ging over tot een meer assertief buitenlands beleid. De president bemiddelde op succesvolle wijze bij het beëindigen van de burgeroorlog in Burundi, evenals in Soedan en Liberia. Daarnaast speelde hij een belangrijke rol bij de oprichting van het *New Partnership for Africa's Development* (NEPAD) en de transformatie van de OAE tot de Afrikaanse Unie.

White Paper

Tevens was het besef gegroeid dat Zuid-Afrika als onderdeel van zijn buitenlands- en veiligheidsbeleid een substantiële bijdrage aan vredesoperaties in Afrika moest gaan leveren. Nog voor de bewindsaanvaarding van president Mbeki was in 1998 een *White Paper* over defensie door de regering goedgekeurd. Dit beleidsdocument was de uitkomst van een twee jaar durende discussie tussen vertegenwoordigers van verschillende departementen - waaronder uiteraard Buitenlandse Zaken en Defensie - en personen uit de academische wereld en civiele maatschappij. De besluitvorming over deelname aan vredesoperaties berust sindsdien op beginselen die sterk doen denken aan het zgn. 'Toetsingskader' dat het Nederlandse kabinet hanteert voor vredesoperaties. Zo moet er sprake zijn van een nationaal belang en een duidelijk en uitvoerbaar mandaat. Ook moeten er voldoende eenheden beschikbaar zijn en moet een exit-strategie zijn afgesproken. De bijdragen van Zuid-Afrika aan vredesmissies kan naast militairen ook bestaan uit civiele politie en civiele experts. Tot op heden is nog geen civiele politie uitgezonden, omdat deze vanwege de hoge binnenlandse criminaliteit in eigen land hard nodig is.

Gezien de afwezigheid van een externe dreiging is het deelnemen aan vredesoperaties in de praktijk de belangrijkste taak van de SANDF geworden. Zuid-Afrika is inmiddels, na Ethiopië, Ghana en Nigeria, met bijna 2.000 militairen de vierde Afrikaanse troepenleverancier aan VN-operaties. De meesten hiervan zijn ingezet in vredesoperaties in Burundi en de Democratische Republiek Congo.

Wapenaankopen

In het kader van de modernisering van de SANDF mag niet onvermeld blijven het omstreden besluit van de Zuid-Afrikaanse regering in 1999 tot de aankoop van een pakket wapensystemen over te gaan bestaande uit 28 Zweedse Gripen gevechtsvliegtuigen, 24 Hawk gevechts trainingsvliegtuigen, vier Duitse corvetten, drie onderzeeboten en 30 Italiaanse Augusta 109 helikopters. Ten tijde van het ondertekenen van het contract vertegenwoordigde dit pakket een waarde van 3,98 miljard dollar. Ter vergelijking: in 2005 bedroeg het totale defensiebudget 3,4 miljard dollar. Deze aankopen leidden tot vele vragen en negatieve publiciteit. Had Zuid-Afrika wel zo'n grote en geavanceerde krijgsmacht nodig? Kon het land zich de kosten veroorloven? Kende de regering de werkelijke kosten van het project wel omdat die steeds varieerden? Was het onderhandelingsproces en het tekenen van de contracten eerlijk verlopen of was er sprake van corruptie en, zo ja, was daar tegen opgetreden?

Inmiddels is gebleken dat de onderhoudskosten van deze geavanceerde wapens niet alleen bijzonder hoog zijn, maar dat er ook onvoldoende gekwalificeerd personeel in de SANDF voor beschikbaar is.

Personeel

Op personeelsgebied zijn binnen de SANDF drastische reducties doorgevoerd. Het beroepspersoneel is van 140.000 in 1994 teruggebracht tot 77.000, waaronder ruim 17.000 burgers, in 2005. Daarnaast zijn er nog zo'n 60.000 reservisten. Opmerkelijk is het grote relatief grote aantal van ruim 17.000 vrouwen tegenover bijna 60.000 mannen in de SANDF. Op 1 april 2005 was de raciale verdeling als volgt: 63,09% zwarten, 22,96% blanken, 12,64% kleurlingen en 1,03% Indiërs. Deze verdeling komt vrijwel overeen met het streven van de regering. De verdeling over de rangen vertoont echter een ander beeld. Het hogere kader bestaat uit 38% zwarten, 55,6% blanken, 2,3% kleurlingen en 3,6% Indiërs. Ook het middenkader kent met 65% het grootste percentage blanken, tegenover 26% zwarten, 7% kleurlingen en 2% Indiërs. Slechts 0,32% van de ongeschoolde militairen zijn blanken, tegenover 83,13% zwarten, 16,48% kleurlingen en 0,04% Indiërs. Hoewel de regering een actief beleid voert om blanken ook voor lagere niveaus te recruterende, is hiervoor weinig belangstelling. De concurrentie van het bedrijfsleven speelt hierbij een belangrijk rol.

Defensie-industrie

Ook de Zuid-Afrikaanse defensie-industrie is niet aan de gevolgen van de nieuwe politieke situatie ontkomen en is grondig verkleind en gestroomlijnd. In de jaren '70 was door het internationale isolement van Zuid-Afrika en het VN-wapenembargo een militair-industrieel complex verrezen. Vanaf 1977 werd zelfredzaamheid het parool. De defensie-industrie wist een verscheidenheid aan geavanceerde wapensystemen, zoals gevechtsvliegtuigen, helikopters, raketten, pantservoertuigen en oorlogsschepen te produceren. Zuid-Afrika werd toen tevens een belangrijke wapen-exporteur.

In de jaren '80 ontwikkelde en produceerde Zuid-Afrika met steun van Israël zelfs nucleaire wapens. Toen in 1988 besloten werd het programma te beëindigen en de kernwapens te ontmantelen, beschikte het land over zes complete en één gedeeltelijk kernwapen. Zuid-Afrika werd hiermee het eerste land in de wereld dat vrijwillig zijn nucleaire wapens opgaf en in 1991 toetrad tot het Non-Proliferatie Verdrag (NPV).

De defensie-industrie verschaftte op zijn hoogtepunt werk aan zo'n 155.000 personen. Dit is inmiddels teruggelopen tot zo'n 60.000.

Problemen

Hoewel het ambitieniveau van de Zuid-Afrikaanse regering om de SANDF in te zetten als onderdeel van het nieuwe assertieve buitenlands vrij hoog is, kampen de strijdkrachten met aanzienlijke problemen. Zo meldde een briefing aan de defensiecommissie in het parlement een paar jaar geleden, dat de SANDF van de 76.000 militairen slechts één operationele brigade van 3.000 man kon inzetten. Meer dan de helft van de soldaten was medisch niet geheel fit. Reservisten van de landmacht hadden al bijna vier jaar niet meer geoefend, waardoor het moreel een dieptepunt had bereikt. Van de 168 Olifant tanks waren er slechts vier operationeel en van de 242 Rooikat pantserwagens slechts acht. Het defensie-apparaat was bovendien topzwaar. Op iedere 293 militairen was één generaal, terwijl in de Verenigde Staten de verhouding één op 2.000 is.

Andere rapporten melden een ernstig tekort aan piloten en marine-officieren, vanwege de vervanging van blanke officieren door officieren van de voormalige bevrijdingsbewegingen. Daarnaast heeft veel goed getraind en gekwalificeerd personeel de SANDF verlaten en is het nodige materieel en uitrusting vanwege geldgebrek uit dienst genomen. Er is ook sprake van slechte discipline en een gebrek aan moreel, problemen die verergerd zijn door raciale spanningen. Bij de landstrijdkrachten is de gemiddelde leeftijd in de lagere rangen tussen de 32 en 36 jaar, hetgeen volgens militaire criteria te hoog is om te worden ingezet voor militaire operaties. Verder gaat de toenemende deelname aan vredesmissies de beschikbare middelen te boven, waardoor de balans tussen taken en middelen is verstoord. En ten slotte is er nog het grote probleem van militair personeel dat met hiv/aids is besmet. De landmacht schat dat het 17 tot 23% van het personeel betreft, onafhankelijke rapporten melden echter schattingen van 60%.

Resumerend kan worden vastgesteld dat al deze problemen tezamen ernstige vragen oproepen over de inzetbaarheid en de gevechtskracht van grote delen van de SANDF.

Generaal-majoor der mariniers b.d. Kees Homan is verbonden aan het Instituut Clingendael te Den Haag.