

Stabiliteit in Afghanistan is afhankelijk van stabiliteit in Pakistan

door Kees Homan

in: *Vrede en Veiligheid*, jaargang 36, 2007, nummer 2, blz 135 - 140

"In Afghanistan is sprake van een Amerikaans-Britse bezetting. We hebben te maken met een nieuw kolonialisme. De NAVO ontbreekt het aan legitimiteit en de tijd moet nu eens voorbij zijn dat het Westen beslissingen neemt over Azië." Aan het woord is mevrouw dr. Shireen M. Mazari, directeur-generaal van het Institute for Strategic Studies in Islamabad, Pakistan. Hoewel haar tirade misschien niet representatief is voor de publieke opinie blijkt er in het land toch de nodige aversie te bestaan tegenover de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. Op het gebied van public relations ligt er voor de NAVO in Pakistan dan ook terrein braak.

Semi-autonome grensgebieden

Pakistan vormt namelijk een belangrijke sleutel in de stabilisering van Afghanistan. In feite is stabilisering in beide landen onverbrekkelijk met elkaar verbonden. Pakistan heeft echter zowel geopolitieke als binnenlandse redenen om Afghanistan te destabiliseren. Geopolitiek vreest Pakistan voor een onafhankelijke Afghaanse staat die aan India is gelieerd. Zo kijkt Pakistan met argwaan naar de forse investeringen van India in Afghanistan. Islamabad ziet Afghanistan ook nog steeds als een land dat strategische diepte kan verschaffen, waar Pakistan zich in het geval van een oorlog met India kan terugtrekken. Binnenlands zien de Pakistaanse elites liever dat de ambities van de Pashtuns in het Afghaans-Pakistaans grensgebied in Afghanistan worden gerealiseerd, dan dat de Pashtuns een grotere autonomie in Pakistan verkrijgen - om maar te zwijgen van het schrikbeeld van een onafhankelijk Pashtunistan.

Een belangrijk twistpunt tussen Afghanistan en Pakistan vormt in dit verband de Durand-lijn. Deze naar de toenmalig Brits-Indische minister van Buitenlandse Zaken genoemde grens werd in 1893 ingesteld om de niet onder controle te krijgen Pashtuns in de bergen te scheiden van de in de laagvlakte wonende Pashtuns. Afghanistan weigert deze grens echter te erkennen, mede vanwege het oude ideaal van een 'Groot-Afghanistan'. De vijandelijkheden in het zuiden van Afghanistan vinden voor een belangrijk deel hun oorsprong in deze voornamelijk door Pashtuns bewoonde grensgebieden van Pakistan. Een groot deel van de steun aan de Taliban komt uit deze semi-autonome, wetteloze tribale gebieden langs de Afghaanse grens, waar de bevolking etnisch nauw verbonden is met de Afghanen en de vijandigheid tegen de Verenigde Staten zeer groot is. Het is bovendien een publiek geheim dat de Pakistaanse inlichtingendienst nog steeds samenwerkt met de Taliban en andere

opstandige groepen die vanuit de grensgebieden operaties in Afghanistan uitvoeren.

Volgens opgave van de UNHCR passeren iedere dag veertig- tot vijftigduizend personen deze grens. Het Pakistaanse leger heeft zich de laatste jaren uit de grensgebieden Noord- en Zuid-Waziristan en Bajaur teruggetrokken. Eind 2005 sprak de regering van president Musharaf met lokale stamleiders in Zuid-Waziristan af dat het Pakistaanse leger de wapens stil zou houden als de stamleiders hun medewerking aan aanslagen in Afghanistan zouden stoppen. Soortgelijke verdragen werden in Noord-Waziristan en Bajaur gesloten. Sindsdien zijn de aanvallen in Afghanistan alleen maar toegenomen. De verdragen waren volgens Islamabad noodzakelijk omdat het leger te grote verliezen leed in deze tribale gebieden.

Sinds 2004 zijn daar zeker zevenhonderd militairen om het leven gekomen. Begin 2007 heeft de Amerikaanse vice-president, Dick Cheney, bij een bezoek aan Pakistan gedreigd de Amerikaanse hulp aan Pakistan in te perken als Musharaf in de grensgebieden niet daadkrachtiger optreedt tegen Al-Qaeda en de Taliban. Naar schatting heeft Pakistan sinds de aanslagen van 11 september 2001 circa tien miljard dollar aan militaire en economische steun van de Verenigde Staten ontvangen en wellicht evenveel aan geheime militaire hulp. Musharaf voert in feite een tweesporenbeleid, door enerzijds te proberen de Verenigde Staten te vriend te houden in hun strijd tegen het terrorisme en anderzijds de radicale elementen in de Pakistaanse samenleving tegemoet te komen. Critici van zijn samenwerking met de Verenigde Staten hebben de president van de bijnaam 'Busharaf' voorzien. De machtspositie van de president is de laatste tijd verzwakt. Zo voert een coalitie

van conservatieve islamitische politieke partijen een felle oppositie tegen Musharaf en wordt hij sinds kort ook nog met onlusten geconfronteerd vanwege zijn afzetting van opperrechter Iftikhar Chaudhry.

Problemen voor ISAF

Tegen de achtergrond van deze ontwikkelingen heeft de door de NAVO geleide International Security Assistance Force (ISAF) haar operatiegebied sinds 5 oktober 2006 over het gehele grondgebied van Afghanistan uitgestrekt. Niet minder dan 37 landen (26 NAVO-, 11 niet-NAVO-lidstaten) leveren militaire bijdrages aan deze 36 duizend militairen tellende stabiliseringsmacht. Daarnaast verzorgt een door Amerikanen geleide vijftienduizend militairen tellende coalitie trainingen van Afghaanse militairen en jaagt op terroristen. Het voornaamste probleem voor ISAF vormt al enige tijd het grote aantal burgerslachtoffers onder de bevolking. Van het begin af aan zijn er niet genoeg troepen in Afghanistan, waardoor de Taliban en Al-Qaeda veelal uit de lucht worden bestreden en soms tientallen onschuldige burgers om het leven komen. Het aantal troepen is - hoewel het officieel wordt ontkend - ontoereikend voor een gebied als Afghanistan. De Sovjet-Unie was in de jaren tachtig met niet minder dan 120 duizend militairen aanwezig. Gemeten naar het aantal ISAF militairen per vierkante kilometer in Afghanistan, zou de stabiliseringsmacht in Kosovo in plaats van 18 duizend militairen slechts 370 militairen omvatten. De burgerslachtoffers doen ernstig afbreuk aan het vermogen van de NAVO en de regering-Karzai om de Taliban en Al-Qaeda te isoleren. De steun van de bevolking voor ISAF is dan ook duidelijk afgenomen. Belangrijke beperkingen in het optreden van ISAF zijn verder de 102 zogeheten *caveats*, die twintig van de 26

NAVO-lidstaten samen hebben gemaakt: bijvoorbeeld het beperken van patrouilles tot daglicht en een geografische gebonden inzet.

ISAF hanteert een geïntegreerde benadering van 'veiligheid, wederopbouw en bestuur'. Ieder land geeft daar op zijn eigen wijze invulling aan. Het Nederlandse PRT in Uruzgan bijvoorbeeld hanteert het zogeheten 3D-concept (Defence, Diplomacy and Development). De leiding van dit PRT bestaat dan ook uit een militair, een vertegenwoordiger van Buitenlandse Zaken en twee vertegenwoordigers van Ontwikkelingssamenwerking. Primair bestaat behoefte aan wegen; elektriciteit en irrigatie. Zoals bekend ondervinden de reconstructie- en wederopbouwprojecten in Uruzgan echter vanwege de onveilige situatie de nodige vertraging. De commandant van het zuidelijk regionaal commando, de Britse generaal Page, noemt zijn belangrijkste taak dan ook "to provide force".

Ook is bij ISAF sprake van een te hoge frequentie van rotaties. Veel landen, waaronder Nederland, hanteren een termijn van vier maanden. Dit komt de continuïteit van de activiteiten niet ten goede. De lokale bevolking ervaart dit soms ook als een gebrek aan 'commitment' van de militair.

Een nieuw probleem voor ISAF vormt de dreiging van 'improvised explosive devices' en zelfmoordterrorisme. Hier bestaat nog geen adequaat antwoord op.

Hoewel de bestrijding van de opiumteelt geen taak is voor ISAF, verleent ze op dit gebied wel ondersteuning aan de Afghaanse autoriteiten. Afghanistan is wereldwijd de grootste producent van opium en negentig procent van de heroïne heeft er zijn oorsprong. De huidige vernietiging van de opiumteelt gaat echter vooral ten koste van de kleine

boeren en treft niet de handelaren en distributie. Alternatieven voor de boeren zijn slechts spaarzaam aanwezig.

Vooruitgang

Ondanks de problemen waar ISAF mee kampt, valt er toch ook vooruitgang in Afghanistan te melden. In feite zijn er twee Afghanistans, namelijk het redelijk veilige Westen en Noorden en het onveilige Zuiden. Zo bruist het bijvoorbeeld in het Westen, in de voormalige hoofdstad Heirat, van de nodige economische activiteiten en worden er hotels gebouwd. Verheugend is ook de progressie die wordt gemaakt bij de opbouw van het Afghaanse leger. Amerikaanse, Australische, Britse en Franse mentoren verzorgen de professionele training van het leger, die Afghanistan ook een nationale identiteit verschaft. Ongeveer 34 duizend militairen maken momenteel deel uit van het Afghaanse leger. Binnen twee jaar moeten dit er zo'n 70 duizend zijn. Afghaanse troepen nemen ook in toenemende mate deel aan de gevechtsoperaties in het Zuiden.

Minder optimistisch is de berichtgeving over de officieel ruim 60 duizend leden tellende nationale politie. Corruptie en ongeoorloofde afwezigheid van het personeel is hier aan de orde van de dag.

Nederlandse missie in Uruzgan

De Commandant der Strijdkrachten, generaal Dick Berlijn, heeft al eerder verklaard dat Nederland de grote militaire krachtsinspanning in Uruzgan niet kan continueren. Hoewel er voldoende bataljons zijn, ontbreekt het vooral aan voldoende voortzettingsvermogen op gebieden als genie en helikopters. Maar los daarvan zijn er goede redenen om de Nederlandse presentie fors te verminderen.

De pijlers van een bondgenootschap als de NAVO zijn immers solidariteit en het delen van risico's. Daar is de laatste jaren weinig sprake van. Er zijn NAVO-lidstaten die, hoewel ze de ISAF-missie hebben goedgekeurd, geen substantiële militair bijdrage leveren, weinig risico's lopen en geen grote financiële kosten hoeven te maken. Het wordt dan ook tijd dat Nederland zich binnen de NAVO hard opstelt en tevens als signaal naar de '*free riders*' de alliantie meedeelt dat ons land volgend jaar augustus zijn missie in Uruzgan zal beëindigen. Nederland heeft hiervoor goede argumenten. Allereerst luidt het aandachtspunt van het Toetsingskader 2001 dat over de duur van de deelneming aan een missie gaat: "Als Nederland eenheden beschikbaar stelt voor een periode die korter is dan de voorziene duur van de operatie, wordt een regeling voor hun aflossing en vertrek opgesteld." In de brief aan het parlement over Uruzgan van 22 december 2005 staat dat de duur van de missie naar Uruzgan twee jaar zal bedragen en dat met de NAVO is afgesproken dat deze organisatie verantwoordelijk is voor het vinden van de relevante bijdragen aan ISAF na deze periode van twee jaar. In het recente verleden heeft Nederland bij de deelname aan de VN-vredesmacht in Ethiopie-Eritrea van te voren gesteld dat het voor zes maanden een bataljon zou leveren, en daar heeft het zich aan gehouden. Ook in Irak heeft ons land na 22 maanden, ondanks hevige pressie, de missie in de provincie Al Muthanna beëindigd.

Een ander argument is dat de NAVO-lidstaten zich nooit gevoelig hebben getoond voor de pleidooien van toenmalig minister Kamp om de NAVO-operaties uit een gemeenschappelijk fonds te financieren. Landen die militair bijdragen aan NAVO-operaties en risico's lopen, moeten grotendeels zelf voor de kosten

opdraaien ('costs lay where they fall'). Voor Nederland zijn de kosten van de missie naar Uruzgan bijzonder hoog. In december 2005 werden deze nog op 240-320 miljoen euro geraamd. Inmiddels is volgens de laatste opgave dit bedrag gestegen tot 540-580 miljoen euro en in de wandelgangen wordt al gesproken over 700 miljoen euro.

Het systeem van '*costs lay where they fall*' in de NAVO betekent tevens dat landen die de grootste investeringen plegen om hun strijdkrachten te moderniseren, als gevolg hiervan de landen zijn die voortdurend worden gevraagd deel te nemen aan complexe vredesoperaties en zich hiervoor de grote financiële bijdragen moeten getroosten. Door tijdig het hoofddaccent bij onze krijgsmacht te verschuiven naar expeditionaire operaties, behoort Nederland tot een van de weinige NAVO-lidsaten die op substantiële wijze kunnen bijdragen aan een complexe militaire operatie zoals in Afghanistan. Een land als België bijvoorbeeld kan dat niet, omdat het minder dan tien procent van zijn defensiebudget aan investeringen en circa tweederde aan personeel besteedt.

De Verenigde Naties hanteert voor de kosten van VN-operaties een rechtvaardig systeem. De vredesoperaties van deze organisatie worden afzonderlijk uit het reguliere VN-budget bekostigd. Alle lidstaten dragen op basis van draagkracht (BNP per hoofd van de bevolking) bij aan VN-vredesoperaties. Een dergelijk gemeenschappelijk fonds voor NAVO-operaties zou een proportionele verdeling van de financiële last met zich brengen. Een dergelijk fonds is ook essentieel om de duurzaamheid en de geloofwaardigheid van de NAVO voor de toekomst te waarborgen. Concluderend dient Nederland de missie in Uruzgan niet te continueren - waar ze bovendien ook niet toe in staat is. Politiek is echter onverkoopt dat Nederland geen enkele militaire inbreng in ISAF zou

hebben. Zo is een mogelijke optie dat Australië het leeuwendeel van de missie overneemt en Nederland een bescheiden ondersteunende bijdrage van zo'n vijfhonderd militairen levert.

Tot slot

De weg naar een veilig en stabiel Afghanistan is nog een lange. Na de val van het Taliban-regime in het najaar van 2001 is Afghanistan ten onrechte enkele jaren van de politieke agenda verdwenen, hetgeen zich nu wreekt. De toenemende activiteiten van de opstandelingen zijn voor een belangrijk deel te wijten aan de regering-Karzai, de Verenigde Staten en de rest van de internationale gemeenschap. Zij verzuimden gebruik te maken van de relatieve rust die volgde na de ineenstorting van het Taliban-regime eind 2001, om de nieuwe Afghaanse overheid te versterken. Een belangrijke reden was ook de aversie die de regering-Bush tot in 2003 tegen nation building toonde. Zo verzette ze zich aanvankelijk tegen een omvangrijke en geografisch uitgebreide rol voor ISAF. Ook de Amerikaanse economische steun was in het begin erg beperkt. Terwijl Afghanistan het eerste jaar na de val van de Taliban slechts vijfhonderd miljoen dollar aan steun ontving, werd aan Irak het eerste jaar na de invasie niet minder dan 18 miljard dollar toegekend.

In feite is Afghanistan een regionaal probleem, dat een regionale benadering vereist. Het is waarschijnlijk onmogelijk om zonder medewerking van de buurlanden van Afghanistan weer een veilig en stabiel land te maken. In navolging van de Balkan zou een Contactgroep moeten worden opgericht, waarvan in ieder geval Pakistan, India, Iran en China deel moeten uitmaken. Afghanistan zal het idee van een 'Groot-Afghanistan' moeten verlaten en de Durand-lijn moeten erkennen. Aangezien voor Afghanistan geen militaire oplossingen bestaan, zouden de Verenigde Naties en de Europese Unie een veel grotere rol moeten spelen. Zo moet behalve bij de politie, de corruptie op de ministeries van Binnenlandse Zaken en Justitie fors worden aangepakt. Belangrijkste prioriteit blijft echter de stabilisering van de Pakistaanse tribale gebieden langs de Afghaanse grens. Anders blijft het, zoals een ISAF-militair in Zuid-Afghanistan het noemde: 'dweilen met de kraan open'.

Gen.-maj. der mariniers b.d. C. Homan is verbonden aan het Instituut 'Clingendael'. Hij nam van 14-26 mei deel aan een door de NAVO georganiseerde 'opinion leaders tour' naar Pakistan en Afghanistan. Dit commentaar is voor een deel gebaseerd op zijn ervaringen tijdens deze reis..

Dit commentaar werd gepubliceerd in *Vrede en Veiligheid*, jaargang 36, 2007, nummer 2, blz 135 - 140