



De Nederlandse militaire missie in Uruzgan: voorwaarden voor verlengen of niet verlengen

Inleiding

Op 1 augustus 2006 startte de Nederlandse militaire missie in Uruzgan (Task Force Uruzgan – TFU), onderdeel van de internationale stabilisatiemacht in Afghanistan (ISAF). De TFU is verantwoordelijk voor de veiligheid en wederopbouw in de Zuid-Afghaanse provincie Uruzgan. Nederland heeft toegezegd een militaire bijdrage te leveren voor twee jaar. Met de NAVO is afgesproken dat deze verantwoordelijk is voor het vinden van aflossing van de Nederlandse troepen. Deze zomer zal de regering besluiten of de Nederlandse militaire bijdrage in Uruzgan in augustus 2008 wordt beëindigd of dat de missie wordt verlengd.

Deze Policy Brief belicht het kader en de randvoorwaarden die een rol spelen in het debat over het verlengen van de missie in Uruzgan. In het bijzonder wordt ingegaan op de interne en externe factoren die van invloed zijn op de situatie in Afghanistan en die in acht dienen te worden genomen bij het besluit om de missie in Uruzgan te verlengen of daar te vertrekken. De doelstelling van de internationale en Nederlandse betrokkenheid bij Afghanistan staat hierbij centraal.

Deze Policy Brief heeft niet als opzet om de argumenten die voor en tegen verlengen pleiten de maat te nemen, maar is eerder gericht op het onderstrepen van de doelstelling van onze betrokkenheid bij Afghanistan opdat deze niet ondergesneeuwd raakt. Verder valt te pleiten voor een spoedige behandeling, zodat er nog ruimte zal zijn voor een eigen nationaal besluit alvorens het internationale spel al gespeeld is en er geen weg terug meer is.

ISAF

Het doel van de door de VN-Veiligheidsraad gemandateerde ISAF-operatie is de Afghaanse autoriteiten zodanig te versterken, dat die op termijn zelfstandig in staat zullen zijn de veiligheid en stabiliteit in het eigen land te waarborgen. ISAF voert stabiliteits- en veiligheidsoperaties uit in coördinatie met de Afghaanse nationale veiligheidstroepen. Daarnaast verleent ISAF technische en logistieke assistentie op het gebied van 'Security Sector Reform' (SSR), met inbegrip van het trainen van eenheden van het Afghaanse Nationale Leger, ondersteuning van de Afghaanse Nationale Politie en hervorming van de rechterlijke macht, de ontwapening van illegale gewapende groepen en bestrijding van de papaverteelt en -handel. Het operatie-

gebied van ISAF is, sinds de start van de missie op 9 augustus 2003, in vier achtereenvolgende fasen op 5 oktober 2006 het gehele grondgebied van Afghanistan gaan omvatten. ISAF telt 25 over het gehele land verspreide Provinciale Reconstructie Teams (PRT's). De PRT's bestaan uit militair en civiel personeel dat de veiligheids- en reconstructieactiviteiten in het omringende gebied coördineert.

ISAF in cijfers:

- 37 troepen leverende landen (waarvan 26 NAVO-lidstaten)
- Totaal aantal ISAF-manscapen: 35.500 verdeeld over 5 Regionale Commando's (Kabul, Noord, Oost, Zuid, West)
- Aantal niet-ISAF manscapen (nationale ondersteunings-eenheden): 5.500
- Aantal nog aanwezige troepen van Operation Enduring Freedom: 8.000
- 25 Provincial Reconstruction Teams (PRT's)
- Aantal Nederlandse troepen: 2200

Obstakels voor ISAF

De grensgebieden in Pakistan

Een belangrijk twistpunt tussen Afghanistan en Pakistan vormt de Durand-lijn. Deze naar de toenmalig Brits-Indische minister van Binnenlandse Zaken genoemde grens tussen de twee landen werd in 1893 ingesteld. De Pashtuns, een etnische groep, die in het grensgebied van Afghanistan en Pakistan leven, werden hierdoor kunstmatig opgesplitst. Afghanistan weigert de Durand-lijn als grens 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 de voornamelijk door Pashtuns bewoonde grensgebieden van Pakistan. Hier bevinden zich vele Koran-scholen (madrassas) en trainingskampen van de Talibaan. Het is bovendien een publiek geheim dat de Pakistaanse inlichtingendienst nog steeds samenwerkt met de Talibaan en andere opstandige groepen die vanuit de grensgebieden operaties in Afghanistan uitvoeren.

Het voorstel van Pakistan om een hek te bouwen op de Durand-lijn om de inmenging van de 'Pakistaanse' Pashtuns in het Afghaanse conflict tegen te gaan, is door Afghanistan verworpen omdat het hiermee deze grens zou erkennen.

Papaverteelt

Afghanistan is de grootste producent in de wereld van opium en heroïne. De papaverteelt is de belangrijkste inkomstenbron voor de lokale bevolking en ondergraaft goed bestuur op alle niveaus. De papaveroogst zal in 2007 tussen de 165.000 en 195.000 hectare bedragen en is daarmee minstens even groot als in 2006. De huidige vernietiging van de opiumteelt gaat vooral ten koste van de kleine boeren en treft niet de handelaren en corrupte autoriteiten. Alternatieve bestaansmogelijkheden voor de boeren zijn slechts spaarzaam aanwezig, en bieden bovendien geen bescherming tegen de chantage die de boeren ondervinden van de warlords, die belang hebben bij de papaverhandel. De papavernietiging door de Afghaanse autoriteiten bemoeilijkt voor ISAF het winnen van de 'hearts and minds'.

Corruptie

Corruptie vormt een van de belangrijkste problemen in Afghanistan. Zowel bij het ministerie van Binnenlandse Zaken als bij de rechterlijke macht komt op grote schaal corruptie voor. Dit geldt ook voor de officieel ruim 60.000 leden tellende nationale politie, waar bovendien ongeoorloofde afwezigheid van het personeel aan de orde van de dag is. Het ontbreken of niet toepassen van een degelijk rechtssysteem bemoeilijkt de taakuitvoering van ISAF en eveneens het creëren van een stabiele samenleving.

Onvoldoende militair vermogen en operationele voorbehouden

Voornaamste probleem voor ISAF vormen al enige tijd de burgerslachtoffers. Het aantal troepen is ontoereikend voor het afdekken van een gebied zo groot als Afghanistan. Als er voor ISAF evenveel militairen zouden worden ingezet als in Kosovo, zou het huidige aantal met een factor vijftig moeten worden verhoogd. Hierdoor moeten de Talibaan en Al Qaida vaak vanuit de lucht worden bestreden, waarbij soms tientallen onschuldige burgers om het leven komen. In 2006 vielen onder de ongeveer 4.000 Afghaanse slachtoffers ongeveer duizend burgers te betreuren. De oorzaak hiervoor is mede gelegen in het feit dat de Talibaan burgers als menselijk schild gebruikt. De burgerslachtoffers doen ernstig afbreuk aan het vermogen van de NAVO en de regering-Karzai om de Talibaan en Al Qaida te isoleren. De steun van de Afghaanse bevolking voor ISAF is dan ook afgenomen. Het probleem is niet het gebrek aan precisie-wapens, maar het gebrek aan 'human intelligence'.

Belangrijke beperkingen in het optreden van ISAF zijn verder de 102 'caveats', ofwel operationele voorbehouden. Zo hebben 20 van de 26 NAVO-lidstaten dergelijke voorbehouden gemaakt. Deze betreffen bijvoorbeeld het uitsluitend patrouilleren bij daglicht en een geografische gebonden inzet. Zo hebben slechts enkele landen troepen naar het zuiden willen sturen, terwijl deze daar het hardst nodig zijn.

Onvoldoende civiele middelen

Een veel gehoorde mantra luidt dat er voor Afghanistan geen militaire oplossing bestaat. Er is echter een groot gebrek aan civiele inzet en fondsen. Bovendien is er onvoldoende coördinatie tussen de militaire en civiele actoren. Er bestaat dringend behoefte aan wegen, irrigatie en elektriciteit. Zo beschikken de Afghanen over minder elektriciteit dan 5 jaar geleden. De Verenigde Naties en de Europese Unie tonen een zwak profiel in Afghanistan.

Prestige van de NAVO

Al of niet terecht, is de perceptie ontstaan dat in Afghanistan het prestige van de NAVO op het spel staat. Sommigen, waaronder NAVO-autoriteiten zelf, beschouwen ISAF als een test voor de NAVO, die moet slagen indien de alliantie een relevante rol wil spelen in de mondiale veiligheid in de 21e eeuw. Indien de missie in Afghanistan niet succesvol verloopt, zou dit kunnen leiden tot een uitholling van de alliantie en uiteindelijk een bedreiging vormen voor haar voortbestaan.

Task Force Uruzgan

Sinds 1 augustus 2006 is de belangrijkste Nederlandse bijdrage aan ISAF, de Task Force Uruzgan (TFU), verantwoordelijk voor de veiligheid en wederopbouw in deze Zuid-Afghaanse provincie. De kern van de TFU bestaat uit een Provincial Reconstruction Team (PRT). Het PRT assisteert de Afghaanse autoriteiten bij het versterken van hun gezag en het bevorderen van de stabiliteit in de provincie, teneinde voorwaarden te scheppen die wederopbouw mogelijk maken. Daartoe onderhoudt het PRT, onder meer door missieteams die patrouilles uitvoeren in de diverse districten, nauwe contacten met de lokale en provinciale autoriteiten, de plaatselijke Afghaanse veiligheidsorganisaties en vertegenwoordigers van de verschillende bevolkingsgroepen.

Vanwege de veiligheidssituatie in de provincie Uruzgan, wordt het PRT onder meer ondersteund door eenheden van de Luchtmobiele Brigade, Apache-gevechtshelikopters en F-16's. De TFU verleent op incidentele basis gevechtsondersteuning aan de Canadezen en Britten in de nabijgelegen provincies.

Dankzij het optreden van de TFU is na jaren van wetteloosheid weer sprake van openbaar bestuur in de 'inktvlekken' rondom Tarin Kowt en Deh Rawod. Door de toename in het aantal gewapende incidenten is sinds enkele maanden sprake van stagnatie in de bedoelde inktvlekwerking. Hevige gevechten door ISAF en Afghaanse Veiligheidstroepen hebben in juni 2007 voorkomen dat de Talibaan het district Chora onder controle kreeg.

'Dutch Approach' en 'inktvlekstrategie'

De Dutch Approach is bij Nederlandse beleidsmakers geen gewild begrip. De term zou wijzen op een aparte wijze van optreden door de Nederlandse ISAF-soldaten in missiegebied Uruzgan. De term werd niet in regeringsgebouwen in Den Haag bedacht, maar in het buitenland. De Amerikaanse generaal Barry McCaffrey had twee jaar geleden weinig vertrouwen in de ISAF-missie en al helemaal niet in het Nederlandse aandeel daarin. Hij schreef dat 'alom wordt geloofd dat Nederland een belangrijk doelwit' zou worden, 'vanwege de zwakke parlementaire steun'. Hij was voorstander van bestrijding van de opstand met zware wapens, daarmee suggererend dat een vriendelijke benadering contraproductief zou werken. De Nederlandse Commandant der Strijdkrachten (CDS) generaal Dick Berlijn was het daar niet mee eens. 'Mijn idee is dat we van de vriendelijke naar de onvriendelijke, van makkelijk naar moeilijk moeten werken en niet overal tegelijk.' Die zogenaamde inktvlekbenadering werd niet van meet af aan door alle ISAF-partners in het zuiden gedeeld. Berlijn: 'Dat kun je inderdaad de inktvlekstrategie noemen, waar de Britten in Helmand nu ook voor lijken te kiezen. ... We moeten een heel lange commitment tot wederopbouw aangaan. De diepe oorzaak is onveiligheid en onderontwikkeling. Die moet je wegnemen, dan heeft de Talibaan geen kans. Ik ben het niet met McCaffrey eens dat je dat vooral met gunships en houwitser moet doen. De geschiedenis leert dat je zo geen insurgencies overwint.' (Bron: Vrij Nederland, 19-08-2006)

Obstakels voor de TFU

Kosten

De kosten van de twee jaar durende Nederlandse missie in Uruzgan werden aanvankelijk op 240 tot 320 miljoen euro geraamd. Inmiddels kost de missie 800.000 euro per dag en wordt al gesproken over een totaal bedrag van 700 miljoen euro voor de periode van twee jaar. Landen die militair bijdragen aan NAVO-operaties moeten echter grotendeels zelf voor de kosten opdraaien ('costs lay as they fall').

Onvoldoende voortzettingsvermogen

De Commandant der Strijdkrachten, generaal Dick Berlijn, heeft al eerder verklaard de grote militaire krachtsinspanning in Uruzgan niet te kunnen continueren. Hoewel er voldoende bataljons zijn,

ontbreekt het vooral aan voldoende voortzettingsvermogen op gebieden als genie en helikopters. In sommige gevallen gaat het om relatief simpele zaken als (dreigende) tekorten aan assen voor bepaalde voertuigen of specifieke typen munitie.

Draagvlak

Het politiek en maatschappelijk draagvlak is een belangrijke factor van invloed op de eventuele verlenging van de Nederlandse missie in Uruzgan. Hoewel het parlement geen formeel instemmingsrecht heeft, wordt wel gesproken van een materieel instemmingsrecht, waarbij steun van het parlement onontbeerlijk is voor een besluit van de regering. Maar ook de steun onder de bevolking speelt een niet onbelangrijke rol. In een recente enquête blijkt dat bijna de helft van de geënquêteerden tegen een verlenging van de Uruzgan-missie is. Wel vindt een meerderheid dat de huidige missie moet worden afgemaakt.

Kerndoelstelling

De internationale betrokkenheid bij Afghanistan vindt zijn oorsprong in verschillende doelstellingen. Oorspronkelijk bedoeld om Al Qaida uit te schakelen en de Talibaan te verdrijven, is de missie nu meer gericht op stabilisatie van de veiligheidssituatie en wederopbouw van het land. Beginselen als 'good governance' en 'rule of law' zijn hierin uiteindelijk richtinggevend. Hiermee wordt invulling gegeven aan de 'responsibility to rebuild', die volgt uit de 'responsibility to protect' en de 'responsibility to respond'.

Daarnaast speelt het gevaar dat Afghanistan (verder) afglijdt naar de status van fragiele staat, of falende staat, die als vrijhaven voor terroristen fungeert, ook een belangrijke rol bij de internationale betrokkenheid, gedachtig de redenering van de Europese veiligheidsstrategie dat 'the first line of defense will be often abroad'.

Voor Nederland geldt daarnaast dat in de Grondwet is vastgelegd dat het bevorderen van de internationale rechtsorde een van de hoofdtaken is van de krijgsmacht. Nederland beschikt over een technisch hoogwaardige krijgsmacht die ook in het hogere geweldsspectrum kan optreden. Met een eigen aanpak waarbij de militair als krijgsman, als diplomaat

en als bestuurder optreedt, en die vooral gericht is op het winnen van de 'hearts and minds' van de bevolking, lijkt de kans op succes groter in vergelijking met de hardere aanpak die sommige coalitie-landen (met name de Verenigde Staten) prediken. Deze kerndoelstellingen gericht op de wederopbouw van Afghanistan zijn niet aan enige tijdslimieten gebonden. De Nederlandse belofte om gedurende twee jaar een bijdrage te leveren aan de wederopbouw van de provincie Uruzgan, staat hier dan ook los van. De hierboven geformuleerde doelstelling is tenslotte van een hogere orde.

Voorwaarden bij verlenging of vertrek

De obstakels die ISAF respectievelijk TFU onder vinden bij de uitvoering van hun missie dienen te worden onderscheiden in obstakels die onderdeel uitmaken van het conflict en obstakels die ontstaan door gebrek aan middelen en bemoeienis van buitenaf. Het is duidelijk dat stabiliteit en goed bestuur in Afghanistan enkel bereikt kunnen worden wanneer er naast het vervullen van de voorwaarde van veiligheid, ook oplossingen worden gevonden voor de inmenging vanuit Pakistan, de papaverteelt en de corruptie binnen de overheid.

- Het is cruciaal dat Pakistan enerzijds vanuit de internationale gemeenschap stevig wordt aangepakt, maar dat er anderzijds ook begrip is voor de problemen van Pakistan, zowel intern als in de relatie met Afghanistan. Wat betreft dit laatste zou de internationale gemeenschap kunnen bemiddelen in het grensconflict tussen Pakistan en Afghanistan, daar dat nu nog oplossingen voor het ongewenste grensoverschrijdende Talibaan-verkeer in de weg staat.
- Ten aanzien van het probleem van de papaverteelt moet duidelijk zijn dat er geen 'quick fixes' voorhanden zijn. Het probleem ligt niet zozeer bij de boeren, maar bij de corrupte bestuurders en de invloed van de warlords. De aanpak van dat probleem is in grote mate verweven met het bereiken van stabiliteit en goed bestuur in heel Afghanistan, maar zou wel meer aandacht moeten krijgen. Uiteraard moeten er, zodra er meer controle over warlords en corrupte bestuurders is, wel alternatieven voor de boeren voorhanden zijn. Het gaat hier echter

om timing. Te vroeg deze alternatieven aanbieden ondermijnt de strategie.

Vanwege de door Nederland aangegane verplichting aan de kerndoelstelling (zolang deze niet ten principale ter discussie staat) zou de regering zich, los van de vraag over verlenging, moeten inzetten voor bovenstaande problemen. Ten aanzien van de andere obstakels waar ISAF in zijn algemeenheid en TFU in het bijzonder mee te maken hebben, geldt in de eerste plaats de vraag hoe deze in het licht van de kerndoelstelling overwonnen moeten worden, en in de tweede plaats of en hoe Nederland daaraan kan bijdragen.

- Om te beginnen is duidelijk dat er meer militair vermogen nodig is om de doelstelling in Afghanistan te halen. Het ontbreekt momenteel aan voldoende grondtroepen om zonder teveel burgerslachtoffers te maken trefzeker tegenstanders uit te schakelen. Hoeveel meer troepen nodig zijn, is wellicht moeilijk te zeggen, maar er zal tenminste moeten worden geleverd wat er door de NAVO gevraagd is.
- De beschikbaarheid over meer troepen op de grond, die bovendien gericht zijn op het winnen van de 'hearts and minds' en daardoor eerder informatie van de lokale bevolking krijgen, betekent tevens dat er een mogelijkheid bestaat om een duidelijker onderscheid te maken ten opzichte van de Amerikaanse benadering die – zo lijkt het – meer kwaad dan goed doet.
- Tevens zal de overkoepelende bevelvoering, die nu bij de Amerikanen ligt, er bij troepenleverende landen op moeten aandringen het aantal 'caveats' en de strekking en reikwijdte daarvan te beperken. Nederland zal in gesprekken met de NAVO meer aandacht voor deze punten moeten vragen. Het gaat dan in het bijzonder om de mogelijkheid van inzet van troepen in het zuiden van Afghanistan, een regio waar de troepen het meest nodig zijn.
- Zoals reeds aangegeven, is het van cruciaal belang dat er geïnvesteerd wordt in goed bestuur en het tegengaan van corruptie. Hiertoe dient het Afghaanse overheidsapparaat, inclusief autoriteiten zoals de politie, versterkt te worden. Hier zijn veel meer middelen voor nodig. De VN en de EU zouden hier meer geld voor moeten vrijmaken.
- Het zou de VN en de EU passen om een meer

coördinerende rol te vervullen, waarbij ze zich aan de alomvattende doelstelling committeren, en waarbij ze verantwoordelijkheid aanvaarden voor het vervullen van de voorwaarden die daarvoor nodig zijn.

- Gezien de vele aspecten die aan de wederopbouw kleven, heeft het geen pas dat de NAVO de coördinerende rol vervult. In dat opzicht is het prestige van de NAVO voor het wel of niet slagen van de wederopbouw in Afghanistan vooral verbonden met het militaire aspect van de missie. Het is vervolgens aan de NAVO om zich te committeren aan een door EU of VN geleid alomvattend wederopbouwplan.

Voor de toekomst van TFU geldt dat, ervan uitgaande dat Nederland zich aan de kerndoelstelling heeft gecommitteerd, de mogelijkheid bestaat de middelen die nu aan de militaire missie worden besteed vrij te maken voor investeringen die op een andere manier bijdragen aan de wederopbouw van Afghanistan. Daarbij kan dan tegemoet gekomen worden aan de huidige overbelasting van de Nederlandse krijgsmacht. Voorwaarde is dan wel dat er een goede opvolger wordt gevonden voor de TFU die op vergelijkbare wijze als de Nederlanders opereert. Tenslotte zou het niet passen die Afghanen in Uruzgan met wie nu een redelijke vertrouwensband is opgebouwd, aan hun lot over te laten. Los van de morele plicht die hieruit spreekt, geldt hier bovendien dat daarmee de gedane investeringen, zowel materieel als personeel, teniet worden gedaan.

Wanneer echter voor verlengen van de militaire missie wordt gekozen, zal er een oplossing moeten komen voor de huidige overbelasting van de krijgsmacht. In dat opzicht liggen er drie opties voor de hand:

- Er moet meer geld vrijgemaakt worden voor Defensie om (extra) middelen te kunnen inzetten of aanschaffen die voor het voortzetten van de missie noodzakelijk zijn, mede met het oog op de veiligheid van de Nederlandse militairen.
- De missie wordt verlengd, maar in een afgeslankte variant. Bij deze optie komt men op een andere wijze tegemoet aan de huidige overbelasting van de krijgsmacht, maar levert men in ten aanzien van de Nederlandse bijdrage aan de TFU.
- Een derde weg is gelegen in een (tijdelijke) aanpassing van het Nederlandse ambitieniveau voor de krijgsmacht, van drie naar twee grote missies die gelijktijdig lopen.

Slotopmerkingen

In deze Policy Brief zijn de randvoorwaarden die een rol moeten spelen in het debat over wel of niet verlengen van de missie in Uruzgan nader belicht. Hieruit volgt dat de verlengingsdiscussie niet uitsluitend draait om het wel of niet verlengen van de Nederlandse militaire bijdrage. Integendeel, zowel het verlengen als het beëindigen van de militaire missie dient aan een aantal voorwaarden te voldoen. Als deze voorwaarden over het hoofd worden gezien of genegeerd worden, zal de kerndoelstelling van het eerdere Nederlandse besluit om steun te leveren aan de veiligheid en wederopbouw in Afghanistan mogelijk niet gehaald worden.

OVER DEZE POLICY BRIEF

Clingendael Security and Conflict Programme (CSCP)

Het CSCP volgt en analyseert achtergronden en ontwikkelingen van bedreigingen van de (inter)nationale veiligheid en hun mogelijke consequenties. Naast onderzoek verzorgt

CSCP opleidingen en publieksvoorlichting. CSCP beoogt op deze terreinen een toonaangevend programma te zijn, zowel nationaal als internationaal.