

AFGHANISTAN

Drie scenario's voor ISAF

Pleidooi voor herstel van het politieke primaat



1. Scenario's voor ISAF

De besluitvorming over verlenging van de Nederlandse deelname aan de ISAF-missie domineert het politieke debat over Afghanistan. Maar het gaat om meer dan de toekomst van kamp Holland in Uruzgan. Het gaat over de toekomst van Afghanistan. Omdat de toekomst van Afghanistan niet is te voorspellen is het verstandig een aantal mogelijk scenario's voor de ISAF-missie in Afghanistan te verkennen. Dat kan helpen bij het op het spoor komen van een haalbare strategie voor de ISAF-missie en een verstandig besluit over verlenging van de Nederlandse deelname daaraan.

2. Uitgangspunt

De Afghaanse bevolking is de oorlog meer dan beu. Zij verlangt naar een veilig en menswaardig bestaan en heeft daar ook recht op. De internationale gemeenschap heeft een verantwoordelijkheid voor de bescherming van Afghaanse burgers en kan deze verantwoordelijkheid niet lichtzinnig terzijde schuiven. Daarover kan geen misverstand bestaan.

Het Nederlandse besluit tot deelname aan de ISAF-missie vertoonde van meet af aan strategische tekortkomingen, stelde IKV Pax Christi in januari 2006. Op basis van eerdere ervaringen was duidelijk dat er te weinig militairen waren om veiligheid voor de Afghaanse bevolking te realiseren. De geconstrueerde waterscheiding tussen de Amerikaanse *Enduring Freedom*-missie en de ISAF-missie van de NAVO was een Haagse politieke farce, het negeren van de Afghaanse opiumeconomie een ommissie.

Toch nam Nederland verantwoordelijkheid voor het beschermen van burgers in Uruzgan op zich. En iedereen hoopte dat de *Dutch approach* effect zou sorteren. Ondanks de strategische tekorten. Ondanks de gemengde gevoelens over de als wederopbouwmissie gepresenteerde missie. Aan de motivatie en inzet van de uitgezonden Nederlandse militairen zal het in elk geval niet liggen. Ook daarover kan geen misverstand bestaan.

Maar nu is er toch werkelijk reden voor grote zorg. Niet omdat er Nederlandse militairen sneuvelen. Niet omdat er steeds meer onschuldige Afghaanse burgerslachtoffers vallen. Natuurlijk, elke dode is één te veel. Elk afgebroken leven is een menselijke tragedie, een immens verdriet voor nabestaanden. Maar een oorlog zonder doden bestaat niet. Dat weten de Nederlandse militairen en dat weet de Afghaanse bevolking als geen andere.

De reden voor grote zorg is dat de ISAF-missie tekenen van stagnatie vertoont. Er is een reële kans op mislukking. Dan zou de dood van buitenlandse militairen, van Afghaanse burgers voor niets zijn geweest. Dat is een onverdraaglijke gedachte. En daarom is de regering verplicht eerst en met voorrang de vraag te beantwoorden of met de huidige ISAF strategie de oorlog is te winnen en de wederopbouw is te realiseren.

Er zijn drie scenario's voor de ISAF-missie die behulpzaam kunnen zijn bij het reflecteren op de vraag of de ISAF-missie zijn doelstellingen kan realiseren: doormodderen; militair doorpakken en politiek dealen.

3. Scenario 1: Doormodderen

In het doormodder-scenario continueert ISAF de strategie die inzet op veiligheid en wederopbouw. Doormodderen klinkt negatief maar dat hoeft niet zo te zijn. Wederopbouwprocessen zoals in Afghanistan zijn nu eenmaal politiek buitengewoon complex en duren minimaal tien jaar. De met elkaar samenhangende problemen van onveiligheid, armoede en falend bestuur zijn taai en vergen een geïntegreerde benadering.

Het doormodder-scenario erkent dat de omstandigheden in Afghanistan verre van ideaal zijn. De veiligheid laat te wensen over. Wederopbouw blijft daardoor traag verlopen, zeker zolang

de humanitaire organisaties van de VN en de EU Afghanistan blijven mijden. Voor de papa-verteelt en opiumhandel bestaan geen eenvoudige oplossingen. Maar zolang er sprake is van stapsgewijze vooruitgang zal de ISAF-missie meer steun van de bevolking krijgen en het isolement van de Taliban toenemen. Er zijn in het doormodder-scenario tegenslagen en tekortkomingen. Maar die zijn nu eenmaal inherent verbonden aan de wederopbouw van een complex land als Afghanistan.

Doormodderen is echter een onhoudbaar scenario als er geen vooruitgang geboekt wordt. Het is markant dat over de vooruitgang in Afghanistan zo weinig informatie beschikbaar is. Markant want de ontwikkelingen in Afghanistan lijken te stagneren. Het Amerikaanse *Center for Strategic and International Studies* (CSIS) schetst in het rapport *Breaking Point*¹ een uiterst somber beeld van de tot nu toe geboekte resultaten in Afghanistan. De conclusies zijn gebaseerd op 1.000 gesprekken, 13 opiniepeilingen, 200 expert interviews en dagelijkse informatie van 70 mediabronnen en 82 organisaties in Afghanistan.

Het leven van de Afghaanse bevolking is in 2007 onveiliger dan in 2005 door gevechten tussen de Taliban en de buitenlandse troepen en door ongebreideld geweld van warlords en drugsmafia. De capaciteit van het Afghaanse leger neemt toe maar de Afghaanse Nationale Politie is ineffectief en notoir corrupt. In opiumrijke gebieden worden posities als die van een regionale politiefchef aan de hoogste bidder verkocht, de dagkoers is volgens zeggen \$100.000,- per zes maanden voor een functie die officieel \$60,- per maand aan salaris oplevert.

“Three of the report’s main findings are:

- ***Afghans are losing trust in their government because of an escalation in violence;***
- ***Public expectations are neither being met nor managed;***
- ***Conditions in Afghanistan have deteriorated in all key areas targeted for development, except for the economy and women’s rights.”***

[Center for strategic and International Studies in Breaking Point, March 2007]

De capaciteit van de regering in Kaboel is versterkt maar de geloofwaardigheid en legitimiteit eroderen meer en meer. Begrijpelijk want op lokaal niveau maken krijgsheren en drugsmafia de dienst uit. De Afghaanse justitie is voor de meerderheid van de Afghaanse bevolking ontoegankelijk en bovendien corrupt en niet in staat de rechten van burgers te beschermen.

De Afghaanse economie groeit maar de voordelen komen niet te gunste van de gewone bevolking. De publieke dienstverlening – gezondheidszorg, onderwijs, basis voorzieningen, infrastructuur – is door internationale wederopbouw inspanningen wat verbeterd maar door voortdurende onveiligheid en gebrek aan competent personeel merken de meeste Afghanen daar weinig tot niets van.

De ontwikkelingen in Afghanistan bevinden zich volgens CSIS in een gevarenzone. Het jaar 2007 is het breekpunt.

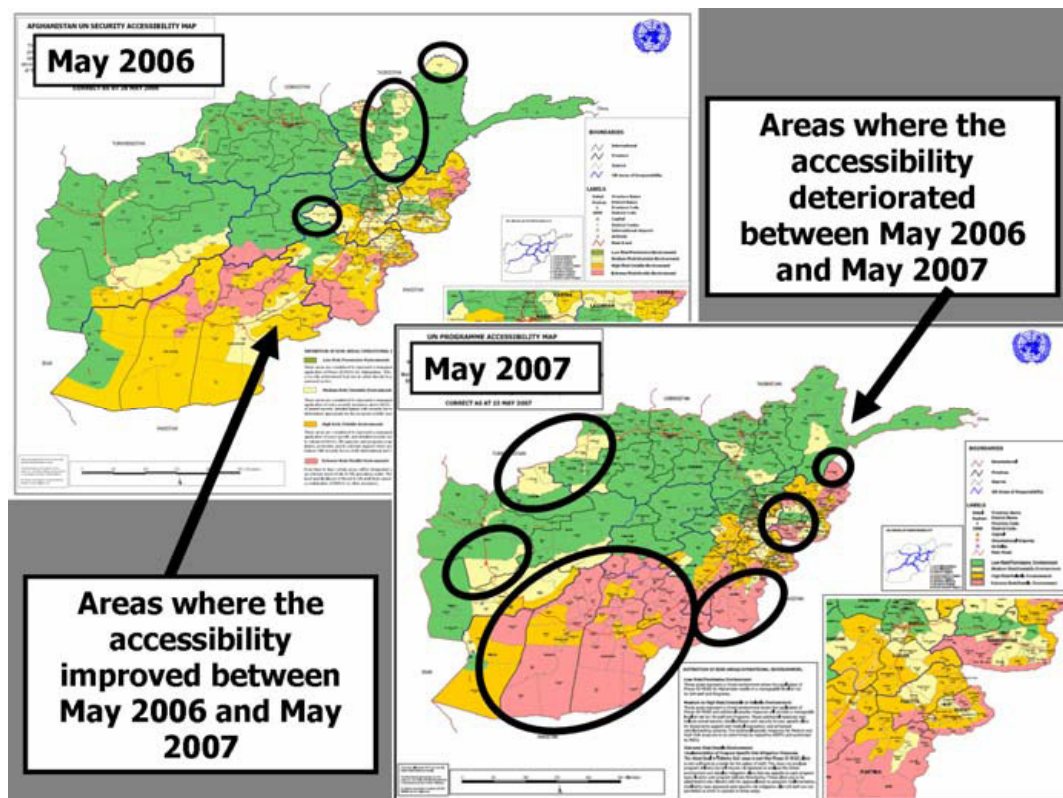
“Justice and Accountability. Traditional, informal judicial structures continue to fill the gap in justice for many Afghans, while the formal justice sector remains inaccessible and corrupt and is unable to confront impunity, adjudicate land disputes, unravel criminal networks, or protect the rights of citizens.”

[Center for strategic and International Studies in Breaking Point, March 2007]

Het is heel goed mogelijk dat de ontwikkelingen in het westen en noorden van Afghanistan een positiever beeld laten zien. Maar het totaal beeld is somber en de ontwikkelingen, in het bijzonder op gebied van veiligheid, vertonen een neerwaartse trend.

¹ Breaking Point; measuring progress in Afghanistan (2007), S. Patel en S. Ross.

Ook het *UN Department of Safety and Security*² rapporteerde dat 2007 voor Afghanistan het meest gewelddadige jaar is sinds De VN constateert dat de gebieden waar de veiligheid het afgelopen jaar is toegenomen “insignificant” zijn wanneer deze worden afgezet tegen de gebieden waar de veiligheid is afgenomen. Bovendien is het mogelijk dat de gebieden waar de veiligheid is verbeterd snel terugvallen in onveiligheid.



Figuur 2: Veranderingen in toegankelijkheid van mei 2006 tot mei 2007³

Dit jaar is beslissend voor de toekomst van het land. Door het gebrek aan vooruitgang erodeert het draagvlak voor ISAF, in Afghanistan maar ook in de landen die troepen leveren.

“Areas previously assessed as Medium Risk/Unstable Environments which reverted back to being Low Risk/Permissive Environments (i.e. improved) include parts of Maydan Wardak, Badakshan (northern tip), Takhar and Baghlan Provinces. These improved areas are insignificant when seen against the large areas which deteriorated. It is also possible that some of these “improved” areas

may soon revert back to previous assessments.”

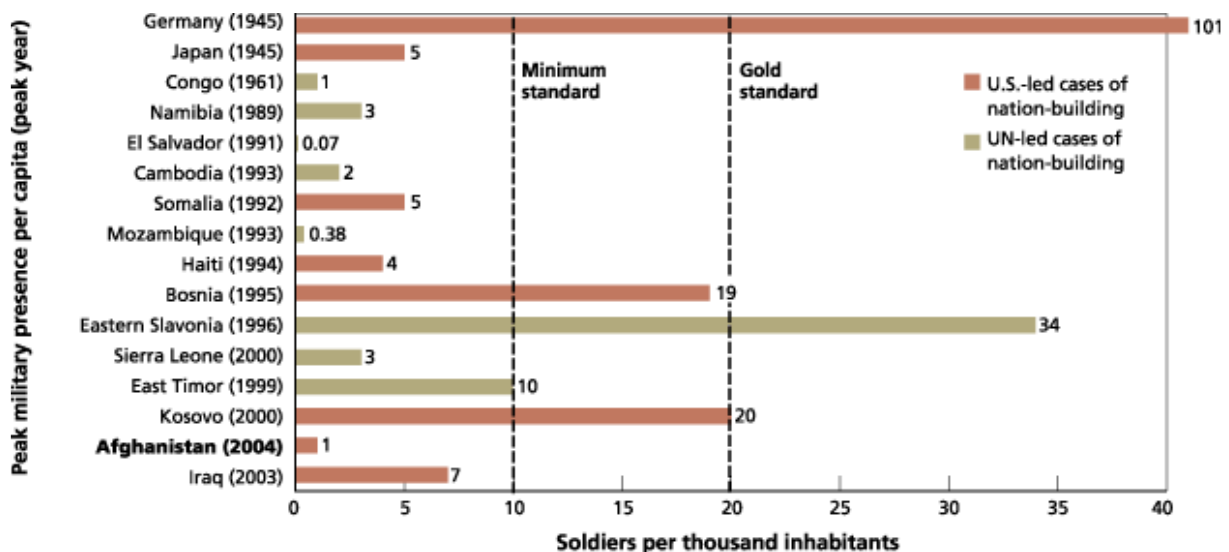
[Half-Year Review of the Security Situation in Afghanistan (2007), UN Department of Safety and Security]

² Half-Year Review of the Security Situation in Afghanistan (2007), UN Department of Safety and Security.

4. Scenario militair 2: Militair doorpakken

Het tweede scenario is militair doorpakken. In dit scenario transformeert de ISAF-missie tot een vechtmissie zonder wederopbouw aspiraties. Een dergelijk besluit kan goed verdedigd worden. De Afghaanse bevolking heeft immers recht op een veilig bestaan en de internationale gemeenschap heeft zich hiertoe gecommitteerd. Nu de Taliban sterker blijkt dan gedacht moet alles op alles gezet worden om veiligheid te garanderen. Daarvoor zijn dan wel veel meer militairen noodzakelijk dan nu worden ingezet.

Het lijkt een goed bewaard geheim. Er zijn in Afghanistan van meet af aan te weinig militairen en middelen ingezet. Als het aantal ISAF-militairen per km² in Afghanistan de maatstaf is dan zouden er destijds in Kosovo geen 18.000 maar 370 militairen zijn ingezet.



Figuur 3: Militaire aanwezigheid per 1000 inwoners bij wederopbouw missies³

Het minimum aantal veiligheidstroepen voor het garanderen van de veiligheid bij wederopbouw van een land is volgens de Amerikaanse denktank Rand 10 per 1000 inwoners⁴. In Afghanistan zijn dus 320.000 militairen en politiemensen nodig. Er zijn naast het Afghaanse leger en de Nationale Politie volgens de minimumstandaard vijf keer zoveel ISAF-militairen nodig dan nu uitgezonden. NAVO-secretaris-generaal De Hoop Scheffer heeft dus gelijk. Alle militairen in Afghanistan zijn nodig en niemand kan afhaken. Wat hij echter niet vertelt is dat ook het huidige aantal militairen volstrekt onvoldoende is voor het garanderen van de veiligheid in Afghanistan.

Dat het scenario militair doorpakken niet haalbaar is, bleek ook tijdens de NAVO-top in

Noordwijk, nog

even afgezien van

de vraag of een conventionele krijgsmacht in een asymmetrische oorlog kan winnen van een vijand die zich snel specialiseert in zelfmoordaanslagen, bermbommen, liquidaties en intimidaties en in Pakistan steeds nieuwe strijders kan rekruteren.

“Economic Conditions. High economic growth and a more open business environment have improved the general health of the Afghan economy, yet these benefits have not translated into sufficient employment and income generating activities for the ordinary citizen.”

(Center for strategic and International Studies in Breaking Point. March 2007)

³ Afkomstig uit: *The UN's Role in Nation-Building* (2005)

⁴ *Afghanistan on the Edge; A World at Risk of Winning the Urban Battle, Losing the Rural War, Abandoning the Regional Solution* (J. Godges, 2007)

5. Scenario 3: Politiek dealen

Het derde scenario heet politiek dealen. In dit scenario speelt niet de krijgsmacht maar de diplomatie een hoofdrol. Dit scenario gaat er vanuit dat doormodderen leidt tot stagnatie en mislukking en dat militair doorpakken onmogelijk is. Er rest dan nog maar een uitweg en dat is het zoeken naar een politiek oplossing.

In het politieke debat lijkt de oorlog in Afghanistan te beginnen met de interventie van Amerika in 2001. Dat is onjuist. In 2001 streed de Noordelijke Alliantie van Afghaanse verzetsgroepen ondersteund door Rusland, India en Iran al zo'n vijf jaar tegen het Taliban-regime, een regime dat steun kreeg van Pakistan. Het Taliban-regime kwam ten val door gemeenschappelijke inzet van de Noordelijke Alliantie met steun van landen in de regio en de Verenigde Staten, nadat Pakistan onder druk zijn steun aan de Taliban beëindigde.

Zoals het Taliban-regime in 2001 is verdreven dankzij betrokkenheid van de regio, zo moeten nu opnieuw India, Pakistan, Iran en Rusland betrokken worden bij veiligheid en stabiliteit in Afghanistan en in de regio. Er kan geen twijfel over bestaan dat Pakistan hierbij een sleutelrol moet spelen. James Dobbins, een gerenommeerde Afghanistan-expert, laat daarover geen misverstand bestaan: "Dit is een Pashtun-opstand. Ik wil niet suggereren dat alle Pashtuns opstandelingen zijn maar simpelweg dat alle opstandelingen Pashtuns zijn. De gewapende opstand wordt georganiseerd, gefinancierd, getraind en bestuurd vanuit Pakistan."⁵

Zolang deze steun voortduurt, dweilt de ISAF-missie met de kraan open. Het heeft geen zin Pakistan op te roepen deze steun aan de gewapende opstand in Afghanistan te beëindigen. Dat zal niet gebeuren zolang de motieven van Pakistan voor deze steun niet begrepen en weggenomen zijn.

Pakistan vreest dat een stabiel Afghanistan de zijde zal kiezen van aartsvijand India. Dat land onderhoudt nu al nauwe diplomatieke banden met de gekozen Afghaanse regering en is met \$750

miljoen steun sinds 2001 een van de belangrijkste donoren. De bouw door India van

"Governance and Participation. The central government's institutional and human capacity has improved, but its legitimacy has deteriorated. Subnational government structures still lack capacity. In their place, militia commanders and local mafias have filled the void, undermining local governance, democratic rights, and service delivery."

[Center for strategic and International Studies in Breaking Point, March 2007]

het nieuwe parlamentsgebouw in Kabul staat symbool voor de goede relaties tussen India en Afghanistan. Dit tot grote frustratie van Pakistan dat zijn vrees voor insluiting door India en Afghanistan bevestigd ziet. Een instabiel Afghanistan is daarom in het belang van Pakistan en voorkomt bovendien dat de Pashtun in het grensgebied van Pakistan en Afghanistan aanspraak maken op autonomie of zelfbeschikking. Daarmee zou de territoriale integriteit van Pakistan in gevaar komen⁶.

⁵ Ending Afghanistan's Civil War (James Dobbins, 2007)

⁶ Afghanistan on the Edge; A World at Risk of Winning the Urban Battle, Losing the Rural War, Abandoning the Regional Solution (J. Godges, 2007)

Het betrekken van Pakistan bij vrede en veiligheid in Afghanistan vergt volgens analisten ten minste drie samenhangende maatregelen.

In de eerste plaats is het van belang met steun van de internationale gemeenschap een diplomatieke oplossing te zoeken voor Kasjmir, de twistappel tussen India en Pakistan. Tot nu toe heeft de ruim 3 jaar geleden gestarte vredesdialoog tussen beide landen weinig meer opgeleverd dan enkele symbolische vertrouwen wekkende maatregelen, zoals de opening van een busverbinding met beide van elkaar gescheiden delen van Kasjmir. Amerikaanse druk op beide landen om de vredesdialoog voort te zetten is daarom van vitaal belang. Ook omdat Kasjmir één van de oorzaken van radicalisering van Pakistan vormt. Zolang India en Pakistan vijanden zijn, blijft Afghanistan een strategisch gebied voor beide landen. Maar, zoals ook het verleden leert, vechten over Afghanistan biedt geen oplossing. Afghanistan heeft de hulp nodig van Pakistan en van India.

The 1993 Durand Line Is the Source of a Continuing Border Dispute Between Afghanistan and Pakistan



Figuur 4: De 1983 Durand line⁷

In de tweede plaats in het van belang de economische en sociale belangen van de Pashtun in Pakistan te behartigen. Dobbins wijst er op dat het weinig zin heeft de *hearts and minds*⁸ van de Pashtun in Afghanistan te winnen als de Pashtun in Pakistan aan hun lot worden overgelaten.

In de derde plaats moeten Afghanistan en Pakistan gedwongen en geholpen worden bij de erkenning van de grens tussen beide landen en het versterken van de grenscontrole. Pakistan erkent de zogenoemde Durand-grens-lijn tussen beide landen. Maar Afghanistan verwierpt de grenslijn omdat deze demarcatie de Pashtun-bevolking verdeelt over Afgaans en Pakistaans grondgebied.

Daarnaast is het van belang de conflictpartijen in Afghanistan zelf bij een oplossing te betrekken. Onderhandelingen met Pashtun-opstandelingen en de Taliban zijn mogelijk, zeker in samenhang met de drie maatregelen die moeten leiden tot het betrekken van Pakistan bij een oplossing in Afghanistan. Het is duidelijk dat de

“Social Services and Infrastructure. Although reconstruction investments by the international community have enhanced social services and infrastructure, deteriorating security conditions, a scarcity of competent personnel, and low quality have limited access and its benefits for many Afghans.”

[Center for strategic and International Studies in Breaking Point, March 2007]

Afghaanse regering de noodzaak hiervan inziet. President Karzai verklaarde na zijn recente bezoek aan de V.S. bereid te zijn Talibanleider Mullah Omar voor vredesonderhandelingen te ontmoeten, de Taliban enkele regeringsposten aan te bieden en te laten deelnemen aan de verkiezingen in 2009.

⁷ Afghanistan on the Edge; A World at Risk of Winning the Urban Battle, Losing the Rural War, Abandoning the Regional Solution (J. Godges, 2007)

⁸ Ending Afghanistan's Civil War (James Dobbins, 2007)

Een politieke strategie die landen in de regio en conflictpartijen in Afghanistan betreft bij een oplossing is geen eenvoudige maar wel begaanbare weg naar vrede en veiligheid. Succes is niet verzekerd en vraagt eensgezind optreden van de internationale gemeenschap. Maar de ISAF-missie die nu van wederopbouwmissie transformeert in een vechtmissie is op termijn tot mislukken gedoemd. Daarom is een drastische koerswijziging dringend noodzakelijk. Niet militairen maar diplomaten moeten een hoofdrol spelen. Alleen na een dergelijke koerswijziging is het te verantwoorden Nederlandse troepen langer in Uruzgan te stationeren. Verlenging zonder koerswijziging is een onverantwoord avontuur dat de levens van Afghaanse burgers en ISAF-militairen op spel zet zonder reële kans op resultaat.

In het scenario politiek dealen betreft de internationale gemeenschap buurlanden van Afghanistan bij het stabiliseren van de regio. De erkenning van de grens tussen Afghanistan en Pakistan, het rekening houden met van de belangen van Pashtuns, het oplossen van het probleem Kasjmir krijgen prioriteit. Er wordt onderhandeld met Pashtun-opstandelingen, met krijgsheren en ja, als het moet ook met de Taliban. En er wordt een eensgezinde strategie ontwikkeld die met gesubsidieerde alternatieve gewassen en/of regulering de papaverteelt aanpakt. Anders wordt Afghanistan in plaats van een falende staat een narcoticastaat.

Het scenario politiek dealen is niet eenvoudig en veronderstelt een eensgezinde en langdurige politieke inzet van de internationale gemeenschap.

Het vergt een drastische koerswijziging van zowel de huidige ISAF-strategie als van de operatie

Enduring Freedom van de Amerikanen en Britten. De inzet van veel militairen blijft noodzakelijk maar is ingekaderd in een politieke strategie die kansen biedt op succes. De inzet voor een politieke oplossing biedt Amerikaanse presidentskandidaten de mogelijkheid electoraat te mobiliseren voor een politieke uitweg in plaats van een militaire patstelling.

“Security. Afghans are more insecure today than they were in 2005. This is due largely to the violence surrounding the insurgency and counterinsurgency campaigns, and the inability of security forces to combat warlords and drug traffickers. State security institutions have increased their operational capacity and have trained more personnel, but they—particularly the Afghan National Police— have had problems with retention, staff effectiveness, corruption, and general oversight.”

[Center for strategic and International Studies in Breaking Point, March 2007]

6. IKV Pax Christi aanbevelingen

Op basis van bovenstaande scenario's en analyses komt IKV Pax Christi tot de volgende aanbevelingen aan het adres van de Nederlandse regering en het Nederlandse parlement:

- Verlenging van de Nederlandse deelname aan de ISAF-missie is politiek alleen te verantwoorden na een drastische koerswijziging van de ISAF-strategie en als onderdeel van een politieke strategie waarin niet militairen maar politici en diplomaten de hoofdrol vervullen.
- Wees realistisch en maak de tussenbalans op van de ISAF-missie in Afghanistan sinds 2001.
- Luister naar militaire experts en erken dat met het huidig aantal beschikbaar gestelde militairen de veiligheid voor en daarmee de wederopbouw van Afghanistan niet is te garanderen.
- Betrek de buurlanden van Afghanistan, in het bijzonder Pakistan, bij veiligheid en vrede, in de regio en in Afghanistan. De VN moet hierbij een rol vervullen.
- Zoek een oplossing voor Kasjmir, de twistappel tussen India en Pakistan en bron van radicalisering in Pakistan. Ook hier ligt een rol voor de VN, steun van de V.S. in onontbeerlijk.

- Dwing Afghanistan en Pakistan tot erkenning van de Durand-grens tussen beide landen. De regering van Afghanistan moet hierin eerste stappen zetten.
- Adresseer de sociaal-economische belangen van de Pashtun-bevolking in Pakistan. Nederland kan hieraan een bijdrage leveren in het kader van de bilaterale ontwikkelingsrelatie met Pakistan.
- Faciliteer onderhandelingen met gewapende opposanten in Afghanistan over een vorm van machtsdeling. Dit vraagt om een opheffing van het politieke taboe op gesprekken met Pashtun-opstandelingen en Taliban-strijders.
- Zet de ISAF-troepen en het Afghaanse leger, in het kader van een politieke strategie, niet in om de Taliban te verslaan maar voor bescherming van de Afghaanse burgers.
- Maak een einde aan de strategie van vernietiging van papaveroogst en kies voor een lang vol te houden strategie van gesubsidieerde alternatieve gewassen aangevuld met gereguleerde papaverteelt voor medische doeleinden.

7. Afsluitend

In het debat over de verlenging zullen de voorstanders van verlenging wijzen op de Afghaanse bevolking die we niet in de steek mogen laten. Op het gevaar van terrorisme en onze eigen veiligheidsbelangen. Op de geloofwaardigheid van de NAVO die op het spel staat. Maar van doorslaggevend belang blijft de vraag welk scenario levensvatbaar is. Kiezen we voor doormodderen, voor militair doorpakken of voor politiek dealen? De inzet van Nederlandse troepen is alleen te verantwoorden als deze past in een levensvatbare strategie. Verlenging is kortom alleen te verantwoorden na een drastische koerswijziging van de ISAF-strategie en als onderdeel van een scenario van politiek dealen.

De Nederlandse regering en het Nederlandse parlement staan voor een moeilijke afweging. Het uitzenden van Nederlandse militairen naar een oorlogsgebied behoort tot de meest gewichtige politieke besluiten. De Afghaanse bevolking en ook de Nederlandse militairen hebben recht op een zorgvuldige afweging. In deze afweging kan het niet alleen gaan over de mate waarin andere NAVO-landen bereid zijn de Nederlandse troepen in Afghanistan te versterken, over de wijze

waarop de Nederlandse troepen uiteindelijk afgelost worden en over de financiering van de Nederlandse inzet. De miserie in Afghanistan heeft veiligheid en wederopbouw in Afghanistan tot

doel. De primaire vraag is en blijft daarom of met de huidige ISAF-strategie deze doelen zijn te bereiken.

“Countering these negative trends requires a more focused effort. A policy of “staying the course”—even if bolstered by new resources—will not reverse the trends. (...) Restoring progress in Afghanistan requires dramatic changes. If a critical mass of Afghans experiences positive change, the negative trends are reversible. The year 2007 is the breaking point.” [Center for strategic and International Studies in Breaking Point, March 2007]

De beantwoording van deze complexe politieke vraag dient vooraf te gaan aan een besluit tot mogelijke verlenging van de Nederlandse deelname aan de ISAF-missie. Dat is in het belang van de Afghaanse bevolking. En in het belang van Nederlandse militairen. Beiden hebben immers recht op een levensvatbare missie.

Utrecht, 28 oktober 2008