

De ISAF-missie in Kabul

R.A.C. Bertholee – brigade-generaal der artillerie
drs. A.C. Tjepkema – kolonel b.d. van de Koninklijke Luchtmacht*

Inleiding

Geen politiek engagement

Afghanistan genoot bij ons voor de inval van de Sovjets in 1979 nauwelijks belangstelling, of het moest zijn van de zijde van een handjevol hippies die er, op weg naar India, goedkoop drugs scoorden. Dat was wel anders in Engeland, waar de herinnering aan de slecht verlopen interventies van de 19-de eeuw in het collectieve geheugen waren gegrift.

In Duitsland heerste al in de Eerste Wereldoorlog een actieve belangstelling voor Centraal-Azië als een regio waar zowel de Britten als de Russen in hun belangen konden worden getroffen. Bij ons werd de guerrilla van het Afghaanse verzet tegen de supermacht van de Koude Oorlog weliswaar vanuit professioneel oogpunt gevolgd, maar in de politiek ontbrak enig engagement met het lot van Afghanistan.

Ommekeer

Dat werd pas anders na '11 september', toen bleek dat het politiek ge-

isoleerde regime van de Taliban de trainingen van Al Qaeda voor de aanslagen mogelijk had gemaakt.

Vanaf toen kreeg de strijd tegen het terrorisme een internationale dimensie. Niet langer konden *failed states* aan hun lot worden overgelaten. De internationale gemeenschap raakte sterk betrokken bij de opbouw van Afghanistan en aldus ontstond ook in Nederland voldoende politiek draagvlak voor deelname aan een militaire missie in dit land.

Dit artikel beoogt de Nederlandse betrokkenheid bij deze missie weer te geven. We beginnen met een korte beschrijving van de geschiedenis van Afghanistan. Vervolgens stellen we het zogeheten Bonn-proces aan de orde, en de opbouw van de *International Security Assistance Force* (ISAF). De kern van het artikel is het verloop van de ISAF III-missie van februari tot augustus 2003. Het artikel sluit af met een korte beschouwing over het effect en de duurzaamheid van de internationale interventies.

Historische terugblik

Afghanistan is in de 19-de eeuw een bufferstaat geworden tussen het Brits-Indische rijk en Rusland. In de vorige eeuw was Afghanistan tientallen jaren lang een vreedzaam land dat in redelijke harmonie met de buitenwereld leefde. Weliswaar was het gezag van de regering beperkt en kon de koning

niet overal vrij door het land reizen, maar dat belette het centrale gezag niet zich te moderniseren naar de voorbeelden van Turkije en Iran.

Deze modernisering ging in de steden sneller dan op het platteland, hetgeen tot spanningen leidde: niet alleen tussen de grote bevolkingsgroepen, met name de Pashtun en de Tadzjiken, maar ook tussen religieuze leiders en jonge intellectuelen die het communisme als voertuig naar de moderniteit zagen.

Communisme verbreiden

De Sovjet-Unie probeerde in het land actief aan invloed te winnen door op grote schaal ontwikkelingshulp te verlenen. Enerzijds traden de Sovjetleiders daarmee in de voetsporen van de tsaren, die door de eeuwen heen hun macht met succes naar het zuiden hadden uitgebreid, anderzijds wilden zij het communisme verbreiden. De Amerikanen lieten zich evenmin onbetuigd, maar hun interesse gold vooral die landen in de regio die een bijdrage tot het indammen (*containment*) van deze ideologie konden leveren, zoals Pakistan en Iran.

In 1973 werd koning Zahir Shah door zijn neef en zwager Mohammed Daoud afgezet. Daarmee werd vrij baan verleend aan een groep officieren die in de Sovjet-Unie waren getraind. Toen Daoud zag dat daarmee de communistische partij te veel aan invloed won, probeerde hij nog aan te sturen op een grondwet die zijn eigen na-

* Brigade-generaal Rob Bertholee is sinds december 2001 chef-staf van het I(GE/NL)Corps te Münster. Tijdens de missie was hij daarnaast plaatsvervangend commandant van het hoofdkwartier van ISAF III en *Senior National Officer*.

Kolonel b.d. Anne Tjepkema trad voor de duur van de missie in actieve dienst als *war diarist* van het hoofdkwartier. Hij werkt momenteel aan een promotieonderzoek over multinationale militaire samenwerking.

tionale partij centraal stelde, maar in april 1978 werd hij vermoord tijdens een communistische staatsgreep, de *Saur-revolutie*.¹ De communisten brachten een rigoureuze omwenteling tot stand door grondhervormingen in te voeren en daarnaast door de vrouw aan de man gelijk te stellen.

Vanaf maart 1979 braken heftige rellen uit, waarop de regering besloot bij Moskou voor assistentie aan te kloppen. In september moest een tweede coup het pad voor toenadering tot Washington effenen. Dat najaar was de Amerikaanse regering echter geëncouragerd met de studentenbezetting van de ambassade in Teheran en hadden de Sovjets beslist om ss-20 raketten op West-Europa te richten. In december 1979 besliste het Politburo dat ingrijpen in Afghanistan geboden was teneinde te voorkomen dat de revolutie daar zou mislukken. De Breznev-doctrine, die in 1968 de weg had geëffend voor ingrijpen in Praag, werd nu opnieuw van toepassing verklaard.²

Sovjet-invasie

De invasie die daarop volgde, bracht een troepenmacht van circa 90.000 man het land binnen. Deze zou pas tien jaar later het land verlaten. Noch deze Sovjet-troepen, noch het Afghaanse verzet, de Mujahedin, konden de overwinning naar zich toe trekken.

De eerste partij was nog het meest succesvol in het gebruik van *airpower* en luchtmobiele *special forces*, maar toen via de poreuze grens met Pakistan moderne luchtdoelwapens als de Stinger aan het verzet werden geleverd, moesten de jachtvliegtuigen te hoog en de helikopters te laag vliegen om deze te ontwijken.

Het verzet was te veel verdeeld om erg effectief te zijn en kwam zelden toe aan conventionele operaties die de bezetter in een hoek konden drijven. De bombardementen van de Sovjet-luchtvloot richtten grote schade in de provincies aan en dwongen de bevolking op grote schaal te vluchten.

Toen in 1986 Gorbatsjov aan de macht kwam, gaf hij zijn generaals nog een laatste kans, en nam daarbij bewust het risico dat een eventuele aftocht direct tegen de principes van de communistische ideologie indruiste. In 1988 begonnen de troepen aan hun afmars, maar de invloed van Moskou zou nog tot 1992 de Afghaanse stroman Najibullah in het zadel houden.

Opkomst van de Taliban

De verdeeldheid onder de Mujahedin verhinderde niet alleen gezamenlijke actie, maar onttaarde zelfs in langdurige onderlinge conflicten, waarvan de bombardementen vooral in de

hoofdstad grote schade aanrichtten. In 1994 kwamen de Taliban op, een nieuwe beweging, die pretendeerde praktische politiek te kunnen bedrijven door zuiver in de leer te zijn. Deze religieuze zuiverheid leidde tot een massale aanhang in de Pashtun-gebieden, waardoor in enkele jaren bijna het hele grondgebied kon worden veroverd, maar ook tot wrede onderdrukking van dissidenten en vooral van vrouwen in stedelijke gebieden.

Alleen Pakistan steunde het internationaal geïsoleerde bewind van Mullah Omar, dat ruimschoots gastvrijheid verleende aan de terreurbeweging Al Qaeda van Osama bin Laden. De Noordelijke Alliantie van Mujahedin, waarvan de charismatische Ahmed Shah Massoud de belangrijkste leider was, bleef de Taliban bevechten.

Op 9 september 2001 kwam Massoud echter bij een zelfmoordaanslag om het leven. Twee dagen later manifesteerde Al Qaeda zich opnieuw met aanslagen in New York en Washington met de bekende politieke en militaire gevolgen.

Operatie 'Enduring Freedom'

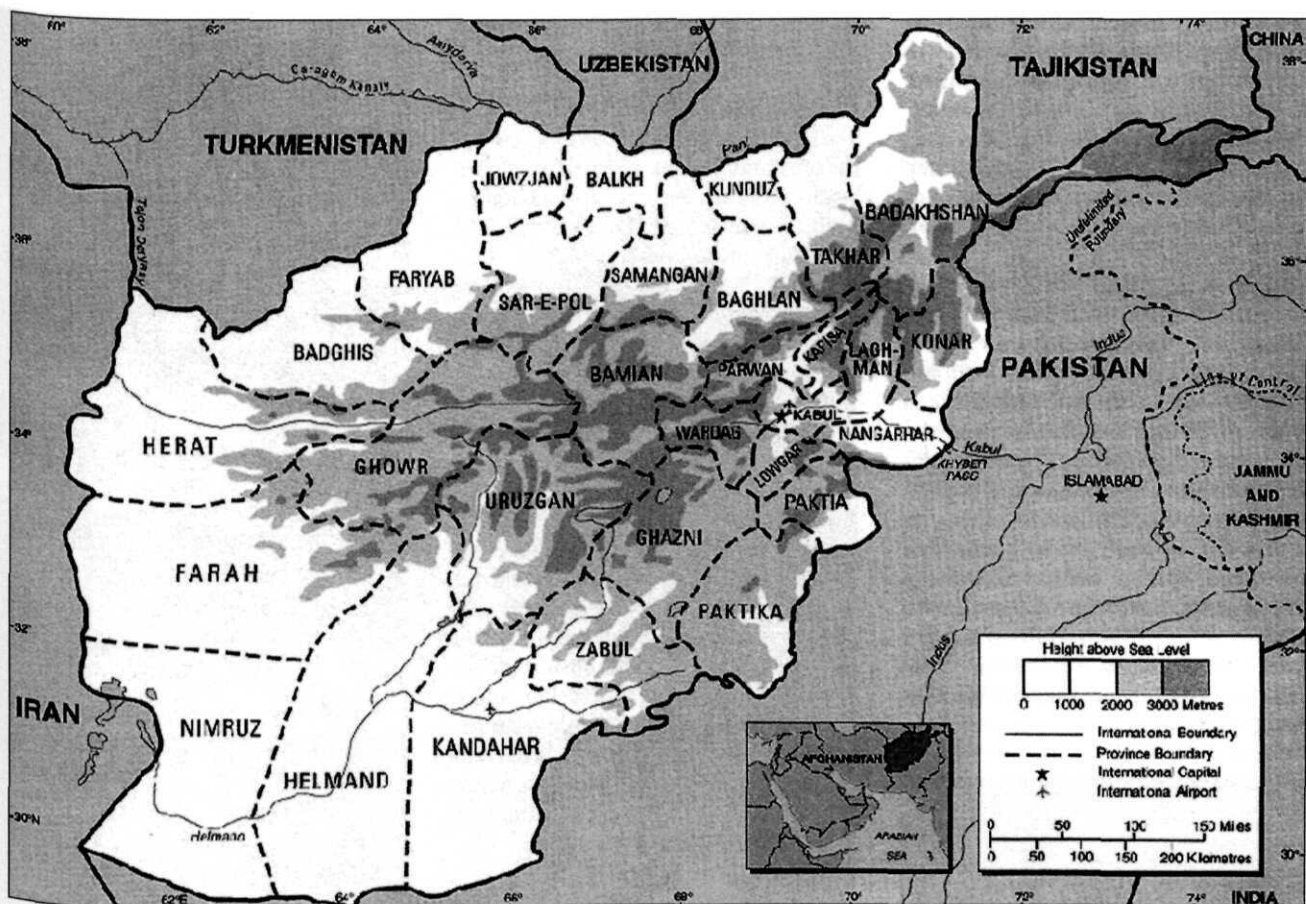
Al in oktober 2001 begon de Amerikaanse militaire operatie *Enduring Freedom*, die niet alleen de ruggengraat van de Taliban, maar ook die van het terrorisme moest breken. Gebruikmakend van de combinatie van *airpower*, *special forces* en moderne netwerktechnologie en met steun van de troepen van de Noordelijke Alliantie overrompelden de Amerikanen Afghanistan. De eerste doelstelling werd al in december gehaald, de tweede ligt nog ver in het verschiet.



Bombardementen richtten in Kabul grote schade aan. Op de foto het voormalig Koninklijk paleis

1 De maand *Saur* valt grotendeels samen met onze maand april.

2 De Breznev-doctrine hield in dat, als een land zich eenmaal had 'bekeerd' tot het marxisme-leninisme, de weg terug zou worden versperd door een alliantie van socialistische broederlanden.



Kaart van Afghanistan

Tegen de uitdrukkelijke wens van de Amerikanen in slaagde Qasim Fahim Khan, de opvolger van Massoud, er in Kabul te veroveren en zich een sterke uitgangspositie te verschaffen voor de volgende periode, waarin de internationale gemeenschap – en ook Nederland – in sterke mate bij het lot van de failed state Afghanistan betrokken raakte. Dat was geenszins overbodig, gegeven het feit dat eenderde van de bevolking van zo'n 25 miljoen was gevlucht en een miljoen omgekomen. Bijna alle infrastructuur was vernield of aangetast en alles van waarde was geroofd of geruïneerd.

De 'Bonn-Agreement'

In oktober 2001 benoemde de secretaris-generaal van de VN, Kofi Annan, de ervaren Algerijnse diplomaat Lakhdar Brahimi tot zijn speciale ver-

tegenwoordiger in Afghanistan. Brahimi, die in dezelfde functie al eerder ervaring in het land had opgedaan, kreeg tot taak de partijen die naar de macht streefden na de val van de Taliban, bijeen te brengen. Primair ging het om consensus tussen de zes buurlanden³, Rusland en de vs, de zogenaamde 6 plus 2.

Sommige van deze landen, met name Pakistan, hadden in het verleden een notoir destructieve rol gespeeld met betrekking tot Afghanistan, maar waren na de val van de Taliban genoopt hun belangen opnieuw te formuleren. Een maand later besloten de 6 plus 2 een 'broad-based, multi-ethnic, politically balanced, freely chosen Afghan administration' te steunen.

Interim-bestuur

Van 27 november tot 5 december 2001 kwamen, met forse steun van

Duitsland, in Bonn de vertegenwoordigers van de rivaliserende Afghaanse groepen bijeen, onder wie de voormalige Mujahedin en de royalisten. Dat Duitsland deze rol op zich nam was niet geheel toevallig. Al in 1916 had Duitsland – aanvankelijk om de Britten en de Russen dwars te zitten – contacten gelegd met Afghanistan. Deze contacten waren door de jaren heen bestendig, ook al was Afghanistan in beide wereldoorlogen neutraal gebleven.

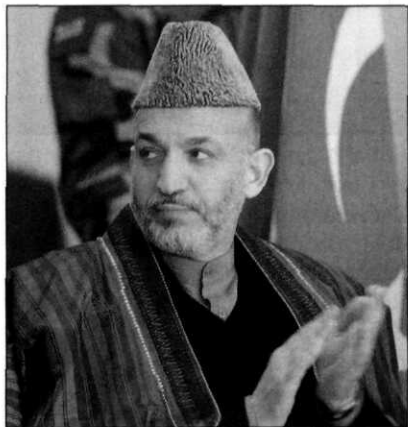
In Bonn werd na moeizame onderhandelingen en onder druk van de vs overeengekomen dat er een interim-bestuur zou komen vanaf 22 december en dat er binnen zes maanden een

³ De buurlanden zijn Pakistan, China, Iran, de drie Centraal-Aziatische Republieken Turkmenistan, Uzbekistan en Tadzjikistan.

'nood' *Loya Jirga*⁴ onder leiding van ex-koning Zahir Shah bijeen zou komen om een tijdelijke regering te kiezen. Voorts zou binnen 18 maanden na de 'nood' *Loya Jirga* een constitutionele *Loya Jirga* (CLJ) worden georganiseerd om een nieuwe grondwet aan te nemen.

Weinig draagvlak

In juni 2002 kwamen voor de *Loya Jirga* 1600 gedelegeerden in Kabul vanuit alle hoeken van het land bijeen. Zij kozen uit hun midden een Pashtun, Hamid Karzai, als hoofd van de voorlopige regering. In de schijnbaar qua etnische afkomst uitgebalancheerde regering hadden evenwel de Tadzjiken op strategische posities de overhand. Qasim Fahim Khan nam als minister van Defensie een sleutelpositie in en in zijn kielzog streken vele Tadzjiken uit de Panshir-vallei naar op de belangrijkste posten binnen zijn ministerie.



President H. Karzai applaudiseert tijdens de overdracht van de ISAF-aansturing aan Duitsland en Nederland (februari 2003)

(AP FOTO; collectie: IMG/KL)

De dominantie van de Panshiri's zette vanaf het begin het draagvlak van de regering onder druk. De regering had al de schijn tegen omdat sommige ministers in de moeilijke jaren in het buitenland hadden vertoefd en nu hun deskundigheid aanboden voor de wederopbouw. Voorts droeg het niet tot haar geloofwaardigheid bij dat veel bewindsliden vooral om hun

religieuze of etnische afkomst waren verkozen.

Compromis

Toch was deze samenstelling onder de omstandigheden het best haalbare compromis tussen macht, deskundigheid en legitimiteit. De CLJ, die aanvankelijk in de zomer van 2003 was gepland, werd nog net binnen de afgesproken 18 maanden na de nood *Loya Jirga* georganiseerd. Meer dan 500 gedelegeerden kwamen van medio december 2003 tot begin januari 2004 bijeen om 160 grondwetsartikelen vast te stellen.

Fundamentele kwesties werden tot een goed eind gebracht, zoals de positie van de president – zij het dat hij twee vice-presidenten naast zich moet dulden – en de vaststelling van de twee officiële talen, het Pashtu en het Dari. De positie van de islam bleef ambigue. Weliswaar werd de islamitische wet niet als opperste criterium benoemd, maar kunnen openbare activiteiten als zijnde strijdig met de islam worden verboden.

De oprichting van ISAF

Op 20 december 2001 nam de Veiligheidsraad van de VN Resolutie 1386 aan, waarin de oprichting van een *International Security Assistance Force* met een mandaat om zo nodig tot vredesafdwingende maatregelen over te gaan, werd aangekondigd.⁵ Dit mandaat luidde als volgt:

Assist the Transitional Authority (TA) in maintaining security within the ISAF Area of Operations (AOR) so that the TA as well as the personnel of the UN can operate in a secure environment in order to enable the TA the build up of security structures in Afghanistan in accordance with the Bonn Agreement and as agreed in the Military Technical Agreement (MTA).

ISAF opereerde weliswaar niet als vredesmacht onder direct gezag van de VN, maar rapporteerde wel elk kwar-



taal aan de Veiligheidsraad. Feitelijk was er sprake van een organisatie van voornamelijk Europese landen met een VN-mandaat onder leiding van een *lead nation*, die vrijwillig bijdroegen. Deze bijdragen resulteerden in een samengestelde eenheid ter grootte van een brigade (bijna 5.000 man) ressorterend onder een hoofdkwartier. Vanwege de relatief geringe omvang en middelen van deze eenheid werd het gebied van verantwoordelijkheid van ISAF beperkt tot Kabul en omgeving.

4 Het fenomeen *Loya Jirga* is van origine een besluitvormende bijeenkomst van Pashtunleiders. Aangezien deze stam vrijwel steeds de macht in handen heeft gehad, is het een nationaal begrip geworden.

5 In het Handvest van de VN worden vredesafdwingende maatregelen (*peace enforcement*) in hoofdstuk VII behandeld. Zulke maatregelen behoeven, in tegenstelling tot andere vredesoperaties, niet de toestemming van de partijen in het betreffende conflict.



**HQ I: het gebouw
van het Hoofdkwartier
ISAF III in Kabul**

verbindingseenheden waren in staat om desgewenst binnen twintig tot dertig dagen te worden ingezet.

De Nederlandse bijdrage

Samen met Duitsland was Nederland, zoals gezegd, vanaf het begin bij ISAF betrokken. De KL leverde sinds januari 2002 een compagnie van de Luchtmobiele Brigade van circa 200 militairen, die deel uitmaakte van een Duitse *battle group*. Deze viel onder de KMNB, waarin Nederland van maart 2002 tot juli 2003 de plaatsvervangend commandant leverde. Naast de rode baretten was ook personeel van het Korps Commando Troepen (KCT) (32) nadrukkelijk aanwezig. Het *Senior National Representative*-detachement (25) omvatte ook enkele militairen van andere krijgsmacht-delen.

De uitzendingen vonden voor telkens drie maanden plaats. Eind juli 2003 werd de Nederlandse bijdrage aan ISAF beëindigd. De Nederlandse bijdrage was toen inmiddels gegroeid tot bijna 500 personen met onder meer een Mobiel Geneeskundig Operatiekamer Systeem (42)⁶, een genieconstructie-detachement en een doelopsporings-detachement met mortier-opsporings-radars.

Politieke en militaire aansturing van ISAF III

De afspraken tussen Berlijn en Den Haag hielden in dat voor de coördinatie tussen beide landen de ministers van Buitenlandse Zaken en de ministers van Defensie gezamenlijk verantwoordelijk waren voor de politieke sturing. Voor deze sturing was een

De opdracht was de Afghaanse autoriteiten (politie, leger) te helpen voor veiligheid zorg te dragen. In het licht daarvan moest ook de grondslag worden gelegd voor de opbouw van een *Afghan National Army* (ANA).

'Lead nations'

Het eerste land dat zich aanbood als lead nation was Groot-Brittannië. Generaal-majoor John McColl trad op als de eerste *force commander* van ISAF. De Britten hadden de bedoeling hun snel inzetbare brigade direct in te zetten om daarna binnen korte tijd te worden afgelost. In maart 2002 nam Duitsland de leiding over van de *Kabul Multinational Brigade* (KMNB) vanuit de positie als grootste troepen-leverancier van een contingent met Nederlanders, Oostenrijkers en Denen.

Op aandringen van en financieel gesteund door de vs was Turkije het

tweede land dat vanaf juni 2002 als lead nation optrad. In november en december 2002 besloten Duitsland en Nederland – mede gezien de genoemde historische belangstelling bestond vooral in Duitsland een sterk politiek draagvlak voor een optreden in Afghanistan – gezamenlijk als lead nation op te treden. Als militair hoofdkwartier werd het Hoofdkwartier van I(GE/NL)Corps uit Münster aangewezen.

De keuze lag, gegeven de politieke bereidheid, om twee redenen voor de hand: het hoofdkwartier was al sinds de oprichting in 1995 het uithangbord voor de succesvolle binationale militaire samenwerking én, zeker zo belangrijk, het HQ I(GE/NL)Corps was juist daarvoor door de NAVO gecertificeerd als *High Readiness Force Headquarters* (HRF).

De staf met de organieke logistieke en

⁶ MOGOS is een *role 2+* veldhospitaal, dat niet van tenten maar van containers gebruikmaakt. Het concept werd met succes in Kabul uitgetest.

binationale stuurgroep ingesteld.⁷ Weliswaar was met Duitsland overeengekomen dat het voortouw voor de politieke coördinatie in Den Haag zou komen te liggen, in de praktijk was het onontkoombaar dat de belangrijkste sturingsimpulsen vanuit Berlijn kwamen.

Afgezien van het verschil in politiek gewicht tussen beide landen, was niet alleen het troepencontingent van de Bundeswehr ruim viermaal groter dan het Nederlandse in de eindfase, ook waren het de Duitse logistieke ondersteuning en niet te vergeten de transportcapaciteit van de Luftwaffe die de missie droegen.

De dominantie van de aansturing vanuit Berlijn werd versterkt door de afspraak dat de militaire aansturing van het ISAF-hoofdkwartier door het *Einsatzführungskommando der Bundeswehr* plaats zou hebben. Dit commando verzorgde voor deze missie de planning en aansturing van de uitgezonden Duitse en Nederlandse militaire eenheden.

Militair relevante besluiten van de binationale stuurgroep werden via deze staf aan de (Duitse) commandant van ISAF gecommuniceerd. Binnen dit hoofdkwartier was een binationale cel met aan het hoofd een Nederlandse kolonel verantwoordelijk voor de dagelijkse militaire aansturing van ISAF.

Operationele intenties van ISAF III

Commandant van ISAF III werd de Duitse luitenant-generaal Norbert van Heyst, in het dagelijks leven commandant van het I(GE/NL)Corps. Plaatsvervangend commandant, tevens chef-staf ISAF III, werd een Nederlandse brigade-generaal.⁸ In Kabul traden beiden tevens op als de *Senior National Officer*.

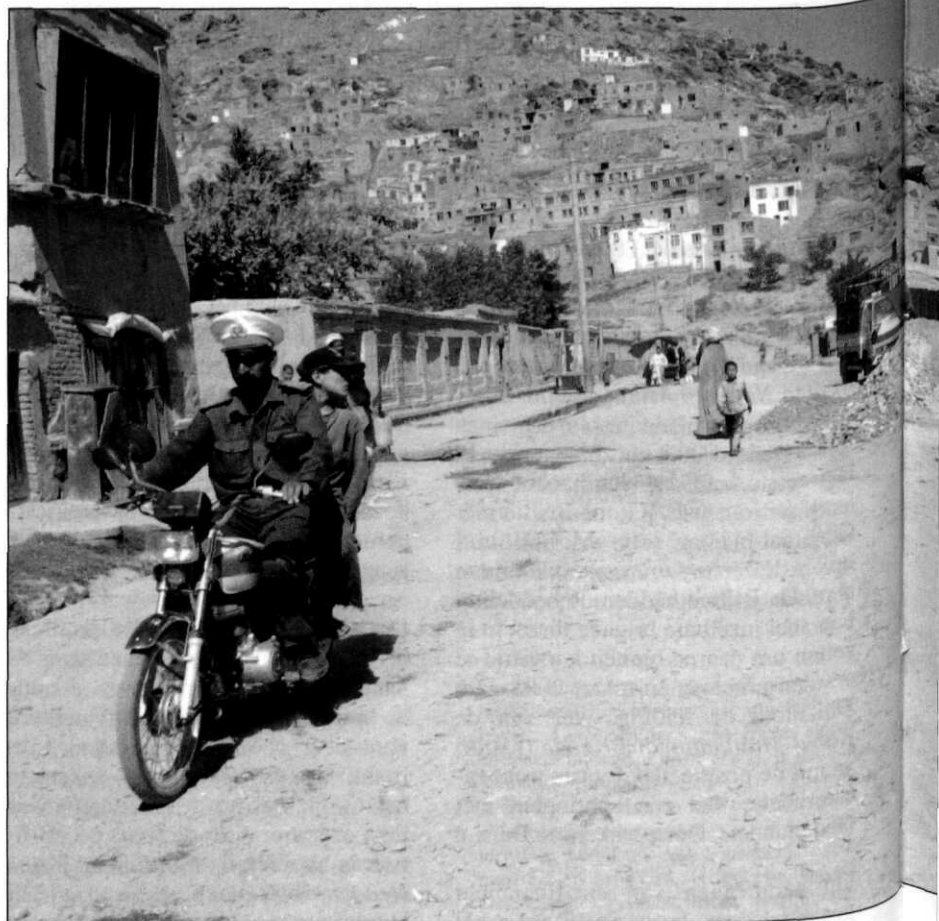
De staf bestond na inbreng van de *Troop Contributing Nations* uit circa 135 personen, met daarnaast zo'n 450 mannen en vrouwen aan ondersteuning. De commandant formuleerde zijn missie en zijn intenties als volgt: *Act as a catalyst for change and:*

- 1 *ensure a safe environment;*
- 2 *contribute to the reconstitution of Afghan security authorities;*

- 3 *improve capability of Afghan police and armed forces;*
- 4 *operate Kabul International Airport and maintain Air Lines of Communication (ALOC);*
- 5 *provide force protection and improve situational awareness.*

Operationele intenties in de praktijk

Het verzekeren van een veilige omgeving had primair ten doel de tijdelijke regering in staat te stellen haar gezag te vestigen en via dat gezag een leefbaar klimaat voor de bevolking te scheppen. In Kabul, een stad met hooguit rudimentaire en grotendeels defecte nutsvoorzieningen, oorspronkelijk berekend op ongeveer een miljoen inwoners, hadden zich inmiddels



⁷ Brief aan de Tweede Kamer 'Commando ISAF' van 6 november 2002.

⁸ De plaatsvervangend commandant van I(GE/NL)Corps, generaal-majoor Marcel Celie, bleef met iets meer dan de helft van de staf en met een deel van de ondersteuning achter in Münster. Door deze bijzondere omstandigheid kon het hoofdkwartier als haar eigen *Mounting HQ* fungeren. Het achterblijvend deel zorgde daarnaast voor de *reach back* waar nodig en bereidde de oefening 'Gainful Sword' voor, waarin operationele evaluatie van de Luchtmobiele Brigade zou plaatsvinden. Indien aflossing door een volgende *lead nation* zou uitblijven, waardoor de operatie onverhoopt langer zou duren dan zes maanden, speelden de achterblijvers een belangrijke rol bij een eventuele interne rotatie.

tussen de 2,3 en 3 miljoen Afghanen gevestigd.

Vele vluchtelingen, die door Pakistan en Iran waren aangespoord terug te keren, hadden zich een dak boven het hoofd weten te verwerven maar meestal niet veel meer dan dat. Werkgelegenheid was schaars en de staat bezat noch de financiën noch de expertise om hulpprogramma's op te starten. In zo'n omgeving ontstaan gemakkelijk potentieel explosieve situaties, zeker als tegenstanders van de regering hun best doen het gezag van de regering te ondermijnen.

Nederlandse militair in Afghanistan, juni 2003

(Foto: 1(GE/NL) Corps, T. Beylemans;
collectie: IMG/KL)



Patrouilles

De aanwezigheid van ISAF moest explosieve situaties voorkomen of indammen. Deze aanwezigheid was het meest zichtbaar in de patrouilles die dag en nacht werden uitgevoerd. In de periode van ISAF III werd dan ook het aantal patrouilles met zo'n 80 procent opgevoerd tot soms meer dan 100 per 24 uur. Daardoor verbeterde de zichtbaarheid van de internationale troepenmacht beduidend en verminderde met name de onveiligheid 's nachts.

Het effect van het toenemende gevoel van veiligheid was een significante groei van de bedrijvigheid in en rond de stad, hetgeen op zijn beurt weer een aanzuigend effect had op vluchtelingen van over de grenzen en elders vanuit het land. In de periode van ISAF III nam het aantal *joint* patrouilles, dat wil zeggen: samen met de stadspolitie, aanzienlijk toe. Deze opzet had als voordeel dat de Afghaanse politie door het publiek als eerste werd aangesproken, vervolgens was gedwongen om de voorgelegde kwesties adequaat te behandelen en tegelijk gemakkelijk informatie kon uitwisselen met militairen van ISAF. Het gezag in de stad en omgeving werd aldus naar beide zijden versterkt.

Ook het aantal patrouilles te voet nam toe. In de binnenstad was het vanwege de nauwe straten al gebruikelijk zonder voertuigen te patrouilleren. In de uitgestrekte buitenwijken werd op drukke plaatsen langer uitgestegen zodat een beter contact met de plaatselijke bevolking kon worden gemaakt. Patrouilles werden steeds voorzien van tolken, die minimaal één van de twee hoofdtalen, Pashtu en Dari⁹, spraken.

'Hearts and minds' of, zo men wil, 'smile and wave' waren slecht één kant van het militaire optreden: naast de 'carrots' moest ook zonodig de 'stick' worden gehanteerd. Vrij vlot namelijk na de overname van de missie door ISAF III nam het aantal raket-aanvallen toe op Camp Warehouse¹⁰, waar de KMNB was gestationeerd, en



'Het aantal raketaanvallen op Camp Warehouse, waar de KMNB was gestationeerd, nam toe'
(Foto: T. Beylemans; collectie: IMG/KL)

op de compound van het hoofdkwartier. De commandant van ISAF III maakte duidelijk dat hij zich niet zou laten intimideren en beantwoordde dit offensief door patrouilles te intensiveren, *search and block* ('zoeken en tegenhouden') operaties uit te voeren en vooral onvoorspelbaar te zijn voor de tegenstander.

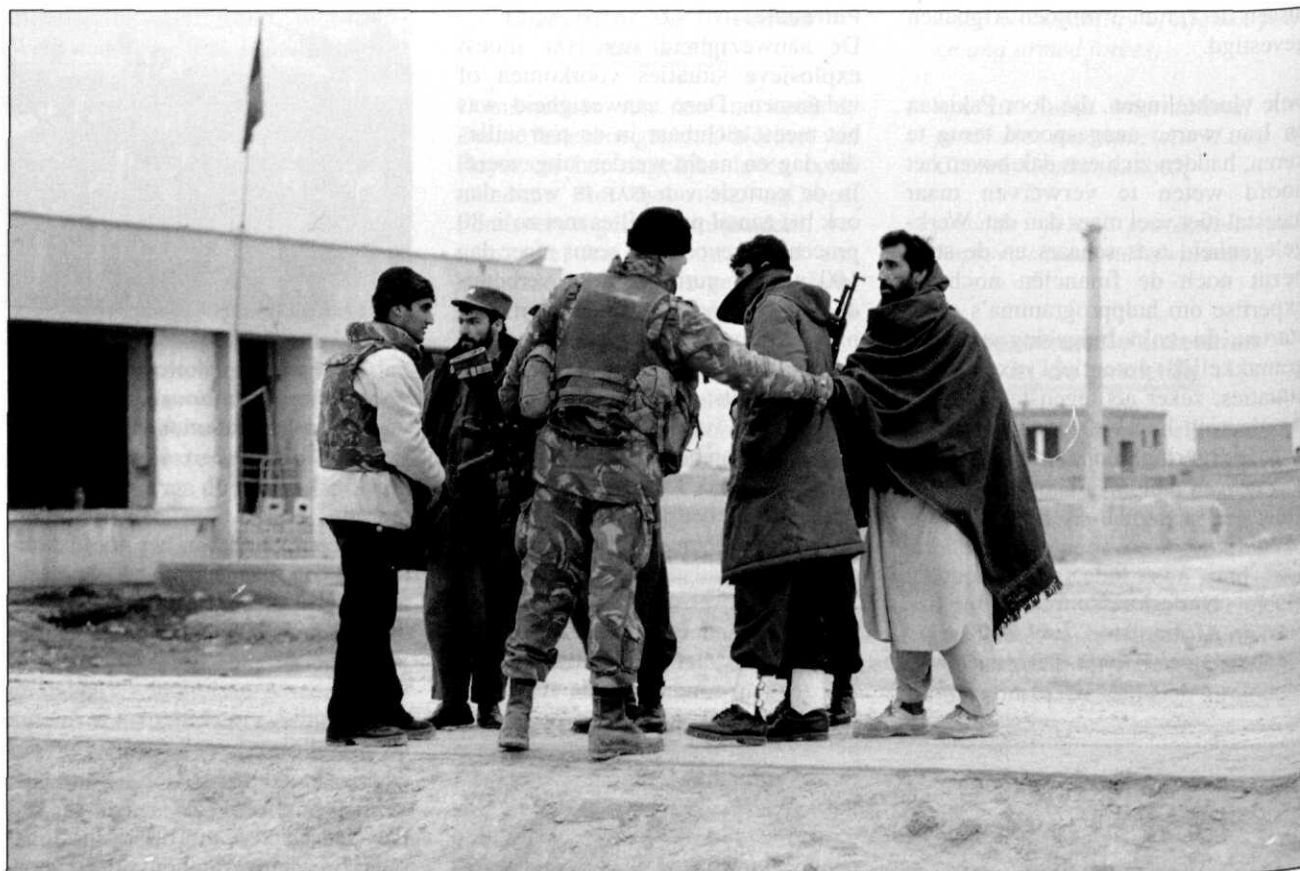
De Nederlandse mortier-opsporingsradar bij Camp Warehouse deed voortreffelijk dienst door een breed gamma aan afvuurinrichtingen te detecteren. Voorts werden Duitse onbemande vliegtuigen van de types Luna en Aladdin geïntroduceerd, waarmee de *situational awareness* beduidend kon worden opgevoerd. De inzet van jachtvliegtuigen en Amerikaanse Apaches werd degelijk voorbereid en in een aantal gevallen ook daadwerkelijk uitgevoerd.

Corruptie

De Afghaanse veiligheidsorganen, te weten de Stadspolitie van Kabul en de garnizoenstroepen werden, net als de meeste ambtenaren, door geldgebrek en bureaucratische traagheid slecht, te laat of zelfs helemaal niet betaald, wat

⁹ Het Dari is nagenoeg identiek aan het Farsi, de taal die in Iran wordt gesproken. Met name de Tadzjiken bedienen zich van het Dari.

¹⁰ Camp Warehouse ligt circa 10 kilometer ten oosten van het centrum van Kabul aan de hoofdweg naar Jalalabad.



'Ook het aantal patrouilles te voet nam toe' (Collectie: IMG/KI)

het moreel van het personeel ernstig aantastte alsmede corruptie en afpersing in de hand werkte. De commandanten ontvingen salarissen naar rato van het aantal politiemensen of militairen onder hun bevel, een systeem dat uiteraard aanleiding gaf tot fraude.

Meldingen door de commandant van ISAF over fraude en corruptie bij de politietroepen aan de minister van Binnenlandse Zaken werden vrijwel steeds serieus genomen en resulteerden dan in vervanging van betrokken functionarissen. Ook hielden troepen van ISAF III toezicht op de fysieke uitbetalingen aan de politie door de rangen heen.

Met de troepen van het garnizoen, veelal voormalige Mujahedin uit de Panshir-vallei, lag dat lastiger. Hun commandanten zagen controle van buitenaf als een aantasting van hun machtspositie.

Opleidingen

De opleiding van de politie was in handen van Duitse politieofficieren volgens het 'train de trainer-principe'. De nadruk lag op opleidingen aan de politieacademie. Daarnaast verzorgde ISAF, in samenwerking overigens met de Amerikanen, een kortdurende opleiding voor de agenten op straat.

Hierin werden de basisbeginselen van verkeersregeling, arrestatie en beheersen van geweld onderwezen. De opleidingen van het nieuwe Afghaanse leger, de ANA, werden verzorgd door de VS en Frankrijk. ISAF steunde ook deze opleidingen actief, zoals bijvoorbeeld de opleiding van personeel voor de T-62 tank.¹¹

'Kabul International Airport'

In één opzicht was ISAF kwetsbaarder dan vergelijkbare missies: alle personeel en materieel moest door de lucht

worden aangevoerd. Hiervoor werd gebruik gemaakt van de internationale luchthaven van Kabul: Kabul International Airport (KIA). Dit door de Sovjets aangelegde vliegveld was in de loop van de oorlogen zwaar beschadigd en bezat bijvoorbeeld geen apparatuur om instrumentnaderingen mogelijk te maken. Dat betekende dat al het luchtverkeer voldoende zicht moest hebben om veilig te kunnen landen.

Het is niet verbazend dat dit bij lokale luchtvaartmaatschappijen en ingehuurd Oekraïense vrachtvliegtuigen

¹¹ De T-62 tank kende naast actieve gebruikers, zoals de Bulgaren, ook ex-gebruikers, zoals de NVA (de *Nationale Volksarmee* van de DDR). Het Bulgaarse leger had al in de Sovjet-periode ervaring opgedaan in Afghanistan.

wel eens tot incidenten leidde. Ook de Luftwaffe, die de verbinding tussen Keulen en Kabul – via Termez (Oezbekistan) als transitostation – onderhield, kampte met problemen als de onvoorspelbaarheid van het weer, de elevatie van het vliegveld (1800 meter) en de geringe laadcapaciteit van de Transal-vrachtvliegtuigen bij met name hoge temperaturen.

Onder leiding van de *Deputy Commander Air*, de Duitse brigade-generaal Peter Schelzig, trachtte men de luchthaven naar een beter niveau te brengen. Hoewel KIA aan het eind van de missie nog steeds grote defecten vertoonde was de luchthaven, op een enkel incident na of vanwege slechte weersomstandigheden, nagenoeg steeds in bedrijf geweest; er stonden zelfs verschillende West-Europese luchtvaartmaatschappijen in de rij om landingsrechten te verkrijgen.

Incidenten en ongevallen

De veiligheid van de missie speelde uiteraard een belangrijke rol. Toch kon niet worden voorkomen dat er diverse incidenten en ongevallen met dodelijke afloop plaatsvonden. Het ergste incident was een zelfmoordaanslag op 6 juni op een ISAF-bus die militaire passagiers naar KIA vervoerde.

Veel aandacht trok ook het fatale luchtvaartongeval bij Trabzon (Turkije) waarbij een Oekraïens passagiersvliegtuig met 62 van de missie terugkerende Spaanse genisten ver-

ongelukte. Enkele patrouilles liepen op mijnen of werden getroffen door *Improvised Explosive Devices* langs de weg.

Door eerder genoemde maatregelen in de sfeer van de situational awareness en door doeltreffend te opereren op het terrein van de contra-inlichtingen konden de troepen in het algemeen op een bevredigend niveau worden beschermd. Er waren zelfs aanwijzingen dat terroristen het toenemend lastig vonden in het ISAF-werkgebied hun slag te slaan.

Dreigingen

De dreiging tegen de missie was en is nog steeds afkomstig van een drietal groeperingen die alle hun wortels in de Afghaanse samenleving hebben, vooral bij de grootste bevolkingsgroep, de Pashtun. In de eerste plaats de factie van Gulbuddin Hekmatyar, de *Hezb-i-Gulbuddin* (HiG), een groepering van voornamelijk Ghilzai Pashtun uit het oosten van het land, die al actief was als groepering van de Mujahedin en toen via de Pakistaanse inlichtingendienst ISI¹² een groot deel van de Amerikaanse steun ontving. Toen was de rationale dat de *Hezb* de meest radicale partij was en dus het felst gekant tegen de Sovjets, nu keert deze onverzoenlijke houding zich tegen de Amerikanen en wat Hekmatyar beschouwt als het marionettenbewind van Karzai.

Daarnaast zijn de voormalige Taliban actief vanuit Pakistan. Zij kunnen als Pashtun gemakkelijk opgaan in de grote bevolkingsgroep van de Pakhtanen¹³ aan de andere zijde van de grens en zich aan clandestiene activiteiten wijden. De laatste groep is Al Qaeda, gesticht en geleid door Osama bin Laden. Deze terreurorganisatie genoot jarenlang gastvrijheid van de Taliban. Meer dan vroeger is Al Qaeda een losse structuur van cellen binnen een netwerk dat gemakkelijk

banden aanknoopt met andere organisaties die evenmin aarzelen tot terreur over te gaan.

Hoewel het overgrote deel van de Pashtun-bevolking van Kabul en omgeving in meer of mindere mate de hulp van de internationale gemeenschap heeft verwelkomd, is het toch vooral bij leden van deze stam dat de tegenstanders van het regime sympathie ondervinden.

Het ISAF III 'Campaign Plan'

Door de staf werd intensief gewerkt aan de ontwikkeling van een *Campaign Plan* om de operaties en overige activiteiten van ISAF optimaal structuur te geven. Dit plan werd voortdurend bijgewerkt en geactualiseerd, waardoor de effectiviteit van de missie op de voet kon worden gevolgd en prioriteiten binnen de missie konden worden gesteld.

Het plan omvatte de volgende vijf hoofdlijnen.

'Build the Coalition'

- *Build the Coalition*, met als operationeel effect *Coalition Strengthened and Maintained*. Bij het opbouwen van de coalitie maakte ISAF gebruik van een eigen liaison-organisatie, bestaande uit officieren-*augmentees* afkomstig uit een groot aantal landen. Zij onderhielden op reguliere basis een relatie met instanties van de Afghaanse overheid, UNAMA (*UN Assistant Mission to Afghanistan*), Amerikaanse missies, NGO's enzovoorts.

→

¹² De *Interservice Intelligence* staat bekend om zijn fundamentalistische sympathieën.

¹³ De Pashtun worden in Pakistan meestal Pakhtanen genoemd. Toen de Britten in 1893 de zogenaamde Durand-lijn als de noordwestelijke grens van Brits-Indië vaststelden, trokken zij de lijn over de passen van de Hindu Kush. Daarmee splitsten zij deze bevolkingsgroep in twee ongeveer gelijke delen. Met de verzelfstandiging van Pakistan in 1947 bleek het de nieuwe regering onmogelijk de grens afdoende te controleren. Daarop werd aan de Pakhtanen autonomie in hun woongebieden verleend. Deze autonomie staat de Taliban de facto toe vrij in en uit Afghanistan te reizen.



Een Antonov-124 in de nadering van Kabul International Airport (KIA)

Het doel van hun activiteiten was gunstige voorwaarden te scheppen voor het bereiken van consensus tussen alle civiele en militaire organisaties die waren betrokken bij de Bonn Agreement. Voorts viel onder deze doelstelling het voorbereiden op noodsituaties en het effenen van de weg voor het opvolgende hoofdkwartier.

'Secure the environment'

• *Secure the environment*, met als operationeel effect *Assist in Securing the Area of Responsibility (AOR)*. Deze doelstelling beoogde de manoeuvre-mogelijkheden te maximaliseren. Het proces van *Disarmament, Demobilisation and Reintegration (DDR)* had ten doel primair de soldaten van de Noordelijke Alliantie die zich in de stad bleven ophouden na de verovering van Kabul in november 2001, uit de veiligheidsstructuur te halen door hen te ontwapenen, te demobiliseren en – het moeilijkste – hen opnieuw in de samenleving te integreren.

Voor soldaten van dertig, veertig jaar oud, die nooit een vak hadden geleerd, was dit een enorme stap. Hun chefs, die meer dan goed waren vertegenwoordigd in de regering, trachtten dit proces op allerlei manieren uit te stellen of in hun welgevallige banen te leiden.

Lange tijd was sprake van Kabul als *pilot* project voor dit door Japan gefinancierde proces. In de zomer kon men het eens worden over een start in een andere stad. Hiermee schoof een belangrijke taak voor ISAF naar de achtergrond. Overigens verkeerde ISAF evenals de Amerikanen, in de lastige positie dat enerzijds deze troepen zo snel mogelijk moesten worden ingewisseld tegen die van het in oprichting verkerende ANA, maar dat anderzijds geen alternatief voorhanden was als er Afghaanse militaire eenheden nodig waren voor ondersteuning van de missie.

Op het terrein van de contra-inlichtingen bestond een functionele band met het *National Directorate of Security*

(NDS) dat belangrijk bijdroeg aan de situational awareness van ISAF. In combinatie met eigen middelen, zoals *Humint* en patrouilles van onder meer het KCT, kon een bevredigend peil van veiligheid worden bereikt.

'Develop the institutions'

• *Develop the institutions*, met als operationeel effect *Promote Security Sector Reform (SSR)* beoogde de instituties van de staat op te bouwen of te verbeteren, zoals de ANA, de politie en de grenspolitie. Samen met UNAMA streefde ISAF een integrale aanpak na om hervormingen in deze sector te bewerkstelligen. Ook de NDS en de inlichtingenfunctie van de politie vielen in deze categorie.

Voorts was in Bonn afgesproken dat de totstandkoming van de CLJ zou worden bevorderd. De bijdrage van ISAF zou voor wat betreft Kabul en omgeving bestaan uit het verzekeren van de veiligheid, zoals ISAF eerder had gedaan bij de 'nood' Loya Jirga van 2002. Een analoge bijdrage werd voorzien voor de algemene verkiezingen van 2004.

'Improve the quality of life'

• *Improve the quality of life*, met als operationeel effect *Consent for ISAF Mission Maintained and Improved*. Er was de missie veel aan gelegen dat

de bevolking sympathiek stond tegenover de missie. Enig cynisme bij brede lagen van de inwoners van Kabul was niet vreemd, gegeven de impact van de Sovjet-overheersing en een zeker wantrouwen jegens het optreden van de Amerikanen.

ISAF's beste instrument was hier civiel-militaire samenwerking (CIMIC), waarmee in aansluiting op hetgeen internationale organisaties en NGO's presteerden, een bruikbaar overzicht in kaart werd gebracht van de situatie op het gebied van nutsvoorzieningen, scholen en opvang van vluchtelingen. Aan de hand hiervan konden vooreringen worden gemaakt.

Nationale en internationale bijdragen werden door de CIMIC-staf van ISAF zo goed mogelijk besteed. Een kanttekening is hier dat sommige landen, zoals Noorwegen en Spanje, hun bijdragen geïmplementeerd wilden zien door nationale CIMIC-officieren, wat een integrale aanpak in de weg staat. Verder moet worden opgemerkt dat belangrijke projecten veel tijd vergden en dat alle opbouwwerk een druppel op een gloeiende plaat was.

De communicatie met de bevolking, die voor tachtig procent analfabeet is, werd zeker gesteld met eigen mediavoorzieningen. De belangrijkste was



'Het spreekt vanzelf dat de missie zich ook moest voorbereiden op 'worst-case' situaties...'

ongetwijfeld radio *Sada-i-Azadi*, die de populairste zender in Kabul en omgeving werd.¹⁴ Daarnaast werd om de twee weken een krant uitgegeven in drie talen (Dari, Pashtu en Engels) met een oplage die groeide van 80.000 tot het dubbele. Deze krant werd door patrouilles verspreid en bij veel scholen en talenopleidingen gebruikt, zodat de voorlichting van ISAF een maximaal bereik kreeg. In deze categorie vielen ook de *contin-gency*-plannen voor humanitaire rampen, waarvoor ISAF vooral in de directe omgeving een waardevolle bijdrage zou hebben kunnen geven.

Ten slotte was ISAF zijdelings betrokken bij de oprichting van *Provincial Reconstruction Teams* (PRT's) die in alle belangrijke steden als CIMIC-missies van zo'n 80 man zouden worden gestationeerd. Dit door de Amerikanen in gang gezette proces is in volle gang. Naast Amerikaanse teams zijn thans teams van Groot-Brittannië en Nieuw Zeeland werkzaam. Duitsland heeft inmiddels een team in de noord-oostelijke stad Kunduz.

'Protect the mission'

• *Protect the mission*, met als operationeel effect *ISAF Mission Protected*. Het spreekt vanzelf dat de missie zich ook moest voorbereiden op *worst-case* situaties, bijvoorbeeld als de veiligheid ernstig zou verslechteren of als de dreiging zou toenemen. In het uiterste geval zou extractie moeten worden overwogen.

Vooruitgang of achteruitgang?

De Duits-Nederlandse ISAF III-missie is er in geslaagd haar operationele intenties voor een aanzienlijk deel te realiseren en kan derhalve terugzien

op een geslaagde inzet. Dat wil niet zeggen dat in geheel Afghanistan een algehele vooruitgang valt te constateren. De belangentegenstellingen in de tijdelijke regering zijn zo groot dat een consensus moeilijk tot stand is te brengen. Nu de CLJ heeft geresulteerd in een grondwet, is dat zonder meer een grote stap vooruit, maar mede naar aanleiding van de uitleg omtrent de rol van de islam daarin, is het nog de vraag hoe het rechtssysteem van de staat zal functioneren.

Hetzelfde geldt voor algemene verkiezingen. Op dit punt heeft het land een nog slechtere geschiedenis. Slechts eenmaal eerder (1964) werden nationale verkiezingen gehouden, waaraan in Kabul zo'n 7 procent van de bevolking deelnam, elders nog geen 2 procent. Het westerse optimisme over de legitimiteit van een democratisch verkozen regering verhoudt zich moeilijk tot de Afghaanse tradities om een elite de dienst te laten uitmaken in *shura's* en *loya jirga's*¹⁵.

Het staat niet vast dat de in Bonn geplande verkiezingen vóór juni 2004 op tijd zullen worden gehouden. Deze kunnen alleen met succes plaatshebben als het nationale bestuur, geassisteerd door UNAMA, in de nabije toekomst toegang heeft tot alle delen van het land.

Pakistan

De toekomst van Afghanistan wordt in belangrijke mate bepaald in Pakistan. Jarenlang beschouwde Islamabad zijn buurland als 'strategische ruimte', waar het zelf was ingesloten door India, Iran en de Himalaya. Circa vijf miljoen vluchtelingen werden in Pakistan opgevangen.

Aan de debetzijde moet worden opgemerkt dat achtereenvolgende Pakistaanse regeringen een negatieve rol hebben gespeeld bij de opbouw van Afghanistan. Zo was Pakistan het plechtanker van de Taliban. Dankzij de tolerante houding van Islamabad kunnen de Taliban hun invloed momenteel uitbreiden en actief zijn in het oosten en zuiden. Hun activiteiten

zijn erop gericht de legitimiteit van de regering te ondermijnen door het aanpakken van *soft targets*, het uitschakelen van hulpverleners en regeringsgezinde bestuurders.

Het is voor de Amerikanen ondanks herhaalde grootschalige operaties zo goed als onmogelijk dit probleem onder de knie te krijgen. Integendeel, het ziet er naar uit dat de trend ongunstig is.

Gebrek aan vertrouwen

Intern heeft Afghanistan behoefte aan een elite die elkaar kent, elkaar vertrouwt en met elkaar kan samenwerken. Er heerst echter een grondig gebrek aan vertrouwen tussen de verschillende bevolkingsgroepen; een cultureel probleem dat door de burgeroorlog is verergerd. Hier zou de internationale gemeenschap en met name ISAF een rol van betekenis kunnen spelen door voortdurend aan te dringen op samenwerking.

De gewenste voorbeeldfunctie terzake is evenwel pas geloofwaardig als de buitenlandse instanties één lijn trekken. Intussen kan de internationale gemeenschap de verschillende elites alleen wijzen op de voorwaarden die zij stelt aan voortzetting van de bijstand.

Warlords

Een tweede uitdaging is het probleem van de *warlords*. In grote delen van het land zijn deze oppermachtig, wat overigens niet betekent dat zij in alle opzichten een negatieve rol spelen. Hun legers zorgen voor orde en rust in grote delen van het land, maar zorgwekkend is dat zij hun inkomsten uit veelal illegale bron verkrijgen, zoals uit de handel in drugs (de nationale economie is voor 40 procent gebaseerd op de handel in drugs) en de belasting op transitovervoer.

Toen president Karzai in mei 2003 dreigde met aftreden en minister van Financiën Ashraf Ghani naar Herat liet afreizen om de warlord Ismael Khan te bewegen zijn transitioheffingen af te dragen, vreesden vele in-

¹⁴ Zie ook 'PSYOPS tijdens ISAF' van G.P.L. Nouwens en E. Klaassen in MS 3 (jrg. 173) (2004) p. 154-167.

¹⁵ Beide termen betekenen ongeveer hetzelfde. Een *shura* kan een permanent karakter hebben.

siders voor het voortbestaan van de regering. Toch zijn sindsdien de afdrachten van de warlords bestendig¹⁶, wat vooral iets zegt over het informele gezag van de president.

Niet in alle opzichten werken de krijgsheren mee: zij staan de implementatie van het demobilisatieproces (DDR) in de weg en sommige, zoals Mohammed Atta en Abdulrashid Dostum, zijn voortdurend slaags met elkaar.

Economische groei

Aan de positieve zijde kan worden gemeld dat de economische groei 30 procent over 2003 bedroeg en over 2004 wordt 20 procent verwacht, maar zulke hoge percentages zijn nog jaren nodig om het straatarme land uit de misère te helpen. De regering schat dat Afghanistan de komende zeven jaar 30 miljard dollar nodig heeft om die groeicijfers te halen.

Dat hoge bedrag moet wel worden afgezet tegen de jaarlijkse kosten van ISAF, te weten 14 miljard dollar. Lang niet altijd komen donorlanden hun toezeggingen na. De op de donorconferentie van Tokio in het voorjaar van 2002 beloofde 4,5 miljard dollar is slechts voor een deel en met grote vertraging binnengekomen.

Nieuwe grondwet

Veel zal afhangen van het succes waarmee de instituties kunnen worden opgebouwd. Een belangrijk pluspunt is de totstandkoming van de grondwet waarin is vastgesteld dat Afghanistan een pluralistisch land zal zijn, oftewel een nationale structuur met regionale autonomie. Het ligt voor de hand te veronderstellen dat de



Multinationale samenwerking komt niet vanzelf...

centrale regering zal trachten meer en meer aan invloed te winnen.

Cruciaal in dit verband is de nationale infrastructuur: zolang bijvoorbeeld het wegennet in een abominabele toestand verkeert kan de regering moeilijk haar troepen verplaatsen, controles uitoefenen of belastingen innen. Even belangrijk is dat de boeren de wegen nodig hebben om hun producten op de markt aan te bieden.

Het Duits-Nederlandse ISAF-hoofdkwartier heeft voor het eerst in de praktijk aangetoond dat het de moeite waard is te investeren in een multinationaal concept als het I(GE/NL)Corps. Door elkaar aan te vullen en vooral te zoeken naar de sterke punten van de partner kan een synergie ontstaan waarin het geheel inderdaad meer is dan de som der delen. Dat dit resultaat niet altijd zonder slag of stoot wordt bereikt, moge duidelijk zijn.

Multinationale samenwerking

Multinationale samenwerking, zeker als die zo nauw is, komt niet vanzelf. Partijen moeten er voortdurend aan

willen werken om bruggen te slaan tussen de verschillen in inzicht die gemakkelijk ontstaan door bijvoorbeeld traditie, cultuur, historische ervaringen en bureaucratische structuur. Het is voor de kleinere partij gemakkelijker zich te schikken naar de grotere dan omgekeerd. Samenwerking op basis van evenredigheid stelt aan beide partijen hoge eisen.

Zo zal ook de verdere opbouw van Afghanistan niet vanzelf gaan. Het zal om te beginnen al niet meevallen de aandacht van de wereld vast te houden. Irak staat al lange tijd in de belangstelling, wat ten koste gaat van Afghanistan. De beslissing van de NAVO om zich te committeren aan de ISAF-missie is weliswaar een grote stap vooruit, maar we moeten ons ook geen overdreven voorstelling maken van wat de individuele leden kunnen en willen bijdragen. Met de op handen zijnde inzet van zes AH-64D Apaches met bijbehorend personeel wordt de Nederlandse krijgsmacht in elk geval opnieuw in Afghanistan actief.

¹⁶ 'Democratie voor dertig miljard', interview met dr. Ashraf Ghani, *NRC Handelsblad*, 24 januari 2004.