

## DRAAGVLAK

‘Burgerdoden onacceptabel, NAVO en VS beloven Karzai voorzichtigheid’, aldus de kop uit het *NRC Handelsblad* van 3 mei naar aanleiding van berichten dat 51 burgers het voorafgaande weekend waren omgekomen bij een militaire actie in de westelijke provincie Herat in Afghanistan. Wederom burgerslachtoffers als gevolg van een militaire operatie was duidelijk de druppel die de al overvolle emmer heeft doen overlopen. ‘Burgerdoden en arbitraire besluiten om huizen te doorzoeken hebben een onaanvaardbaar niveau bereikt en de Afghanen kunnen dat niet langer accepteren’, aldus de Afghaanse president Hamid Karzai later in een verklaring.

De situatie in Afghanistan is uitermate complex. Het ging hier om een actie van Operation Enduring Freedom (OEF), die naast de door de NAVO geleide International Security Assistance Force (ISAF) missie nog altijd actief is met de jacht op terroristen. De *collateral damage* van OEF, ofwel de zijdelingse of onbedoelde schade bij een militaire actie, treft natuurlijk ook ISAF. Het feit dat het geen troepen van ISAF waren, maar eenheden opererend in het kader van OEF, doet niet ter zake. De Afghanen zien geen verschil tussen ISAF en OEF. Door de *collateral damage* van OEF dreigt ISAF de *hearts and minds* van de bevolking te verliezen. Dit waarschijnlijk tot groot genoeg van de opstandelingen, die dit proces juist willen uitlokken en versterken.

ISAF is in eerste instantie bedoeld om de Afghaanse autoriteiten zodanig te versterken dat zij op termijn zelfstandig in staat zullen zijn de veiligheid en de stabiliteit in het eigen land te garanderen. Ook zullen de militairen zich bezighouden met het scheppen van de voorwaarden voor bestuurlijke en economische wederopbouw. Voor een dergelijke missie is het winnen van de *hearts and minds* van de bevolking van cruciaal belang. Het uitschakelen van tegenstanders zonder de onschuldige bevolking te treffen, is één van de moeilijkste opgaven voor een stabilisatiemacht.

De mensenrechtenorganisatie *Human Rights Watch* is uitermate kritisch over het aanzienlijke aantal burgerslachtoffers dat tijdens de

operaties in Afghanistan gevallen is. Zo vermeldt het rapport *The Human Cost: The Consequences of Insurgent Attacks in Afghanistan* (april 2007) dat alleen al door eigen militaire operaties van de Afghaanse regering en de internationale hulptroepen in 2006 op zijn minst 230 burgers om het leven zijn gekomen. ‘Er is geen bewijs dat de coalitietroepen zich specifiek op de burgers richten, maar in bepaalde gevallen hebben de internationale troepen onzorgvuldige aanvallen uitgevoerd of hebben ze geen adequate voorzorgen genomen om de burgers te beschermen’, aldus het rapport.

Tijdens de Vietnam-oorlog begon langzaam maar zeker het belang van het vermijden van *collateral damage* een rol te spelen. Daarvóór werd het eerder gezien als een onvermijdelijk aspect van oorlogvoeren. Bij het begin van de Afghaanse campagne was de teneur nog gericht op de onvermijdelijkheid van *collateral damage*. Nu is in Afghanistan een punt bereikt dat elk burgerslachtoffer een breekpunt kan zijn in de broze relatie met de Afghaanse bevolking. Daarbij is het nog eens de vraag of het onderscheid tussen burger of terrorist wel zonder meer te maken is.

*Collateral damage* treft niet alleen Afghanistan, het ondergraaft ook in Nederland het draagvlak voor de operatie. Nederland heeft weinig begrip voor burgerslachtoffers. Zo heeft het Kamerlid Van Bommel (SP) reeds in januari van dit jaar kritische vragen in de Tweede Kamer gesteld over de aantallen burgerslachtoffers in Afghanistan en de rol van de Nederlandse troepen daarbij. De politieke bereidheid om *collateral damage* te accepteren is zeker in Nederland niet groot. Liever een meer restrictieve inzet dan onbedoelde slachtoffers.

*Collateral damage* is, hoewel er alles aan gedaan wordt om dit te voorkomen, echter niet volledig uit te sluiten. Per slot van rekening zal de tegenstander er alles aan doen om juist daar toe te slaan waar wij het kwetsbaarst zijn. De politiek moet hiertegen opgewassen zijn, anders ontstaat er een te grote inperking van het militaire vermogen. Geen militaire

operatie zonder het risico van slachtoffers. De morele rechtvaardiging van het onvermijdelijke van burgerslachtoffers moet volgens velen gevonden worden in het hogere doel dat wordt nagestreefd.

Duidelijk is dat voor het realiseren van de missie ook het winnen van de hearts and minds van de eigen achterban minstens zo belangrijk is. Von Clausewitz wees in zijn geschriften al op het militaire belang van draagvlak binnen de drie-eenheid – politiek, krijgsmacht en bevolking – om succesvol te kunnen zijn in de strijd. Het is noodzakelijk dat er binnen deze drie-eenheid overeenstemming is over de doelstellingen en de kosten die daar onlosmakelijk mee verbonden zijn.

De operatie in Afghanistan is veel meer dan een militaire missie en kan alleen slagen met een integrale aanpak waarbij militaire actie, (weder)opbouw en diplomatie gecombineerd worden ingezet. Deze 3D (Defence, Diplomacy, Development) benadering, die ook de basis vormt van het Nederlandse optreden in Uruzgan, biedt het meeste perspectief op een duurzame verbetering van de situatie in Afghanistan. Hiervoor zijn integrale doelstellingen noodzakelijk op basis waarvan de resultaten kunnen worden afgemeten.

Begin vorig jaar is hiervoor een voorzichtige aanzet gedaan tijdens een ministeriële conferentie in Londen. Tijdens deze conferentie is een kader voor internationaal partnerschap voor Afghanistan overeengekomen, met de naam Afghanistan Compact. Deze overeenkomst biedt het kader voor de inspanningen van de internationale gemeenschap in en met Afghanistan gedurende de komende jaren. Tijdens deze conferentie zijn uitgangspunten en hoofddoelen van het beleid ten aanzien van veiligheid, goed bestuur, rechtsorde en mensenrechten, economische en sociale ontwikkeling en drugsbestrijding geformuleerd.

Gevraagd naar de voortgang van de ISAF-missie, concludeerden de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie op 1 december vorig jaar dat de start van de operatie geslaagd was en de eerste resultaten reeds zichtbaar waren, hoewel het land nog lang niet veilig was. Er zijn de afgelopen jaren grote

stappen voorwaarts gemaakt: honderden projecten zijn gestart en afgerond, miljoenen euro's zijn geïnvesteerd, de voorziening in basis-gezondheidszorg is explosief toegenomen, meer kinderen gaan naar school, duizenden vluchtelingen zijn teruggekeerd naar hun huizen. Nederland heeft een bijdrage van zo'n 100 miljoen euro toegezegd over de komende drie jaar. Het geld gaat naar de opbouw van de productieve sector, de gezondheidszorg en het onderwijs.

Ondanks alle verworvenheden wordt in de discussie rondom de verlenging van de missie in Uruzgan vaak gewezen op de gepercipieerde onhaalbaarheid ervan. Daarbij wordt te snel voorbijgegaan aan het feit dat de wederopbouw van Afghanistan een kwestie is van de lange adem. Dit werd onlangs treffend gekenschetst als: 'je doet vier stappen vooruit, twee stappen achteruit, één links, twee rechts en dan weer vooruit'. Maar Nederland is ongeduldig. Dit ongeduld wordt aangewakkerd door discussies rond collateral damage en het schijnbaar uitblijven van concrete resultaten. Als er dan ook nog sprake is van slachtoffers onder de eigen troepen, dan erodeert het draagvlak razendsnel.

Voor het tegenwicht in de discussie omtrent het al of niet verlengen van de missie is het noodzakelijk de tastbare legitimiteit en het vertrouwen in de missie breed uit te blijven dragen. De door Von Clausewitz gesignaleerde drie-eenheid is onverbreekelijk met elkaar verbonden. De discussie omtrent verlenging van de missie in Afghanistan moet dan ook vanuit een integrale, interdepartementale benadering gevoerd worden. Hierbij dient men zich te realiseren dat militairen in de kern niet bedoeld zijn voor wederopbouw. Zij creëren wel de randvoorwaarden.

De vraag is niet of we de missie moeten verlengen, de vraag is hoe we in de toekomst invulling moeten geven aan de hogere doelen geformuleerd in het Afghanistan Compact. De Afghanen, maar ook de militairen die in Afghanistan hun werk hebben gedaan, verdienen meer dan een goed uitgevoerde exitstrategie.