

Waarom mislukte 'Afghanistan'?

'Aanzet voor een opzet' van een wetenschappelijke analyse

Prof. dr. Arthur ten Cate*

In de redactionele beschouwing 'Ik kijk geen nieuws meer' riep de *Militaire Spectator* in september op om bijdragen aan te leveren voor een feitelijke en gevalideerde wetenschappelijke analyse van de bijna 20-jarige interventie (2001-2021) in Afghanistan.¹ Afgelopen zomer eindigde die in een ogenschijnlijke desillusie met een chaotische internationale noodevacuatie uit Kabul toen de Afghaanse hoofdstad onverwacht snel werd ingenomen door Taliban-troepen. Waarom is het niet gelukt om na de korte en succesvolle '9/11-oorlog' van 2001 en de val van het eerste Taliban-regime (1996-2001) een ander, beter en stabielere Afghanistan te bouwen?

Hieronder, zoals door de redactie verzocht 'in de geest van Von Scharnhorst', een korte opsomming van historisch-wetenschappelijk onderzoek naar de internationale Afghanistan-campagne. Daarbij dezelfde disclaimer als van de door de *Militaire Spectator* genoemde Von Scharnhorst: dat er geenszins sprake is van volledigheid bij het benoemen van deze 'algemene oorzaken' en dat er ook nog geen duidelijk inzicht is hoe zwaarwegend deze factoren zijn geweest ten opzichte van andere. Genoemde punten moeten meer worden gezien als een eerste 'aanzet voor een opzet' van een wetenschappelijke dan wel militair-operationele evaluatie. Niettemin is duidelijk dat genoemde inschattingfouten van de meest bepalende coalitiepartner – de Verenigde Staten – belangrijk zijn geweest voor het verdere moeizame verloop en het uiteindelijke mislukken van de Afghanistancampagne, en de terugkeer van de Taliban.

Inherente zwakheden en corruptie

De snelheid van het instorten van de Afghaanse regering in augustus 2021 was misschien onverwacht, maar dat dit op enig moment zou gebeuren hing al enige jaren in de lucht. De

voortekenen waren er al sinds de Amerikanen in de nadagen van de Obama-regering en tijdens de Trump-periode allerhande signalen afgaven dat ze 'Afghanistan-moe' waren en zich wilden terugtrekken. De wereld kon dit ook al langer zien aankomen omdat er over de inherente zwakheden en corruptie van het in 2001-2002 geïnstalleerde Afghaanse regime vanaf dag nul regelmatig werd bericht. Je moest wel van een andere planeet komen wilde je er niet van gehoord hebben; de weeffouten waren voor iedereen al jaren zichtbaar. Het optimisme over het internationale project was rond 2004-2005 zodoende al danig aan het bekoelen, en circa 2009, toen Hamid Karzai aan het hoofd van zijn krijgsherenklik op openlijk frauduleuze wijze zijn tweede regeertermijn won, zo ongeveer wel voorbij. Sindsdien was het voor de coalitie onder leiding van de VS tegen beter weten in doorploeteren. Sinds de zogenoemde *Afghanistan Papers* van 2019 (dit najaar komt de *Washington Post* met het boek) werd ten slotte bekend gesteld wat al langer werd vermoed: dat de VS, de NAVO en NAVO-lidstaten onterecht positief of bewust onjuist rapporteerden over belangrijke doelstellingen van de internationale interventie, zoals de kwantitatieve en kwalitatieve opbouw van Afghaanse veiligheidsdiensten, politie en



Een nachtelijke patrouille door de bergen van Afghanistan

FOTO MCD, HILLE HILLINGA

krijgsmacht, en over de situatie en behaalde resultaten.

Het is vooral interessant om te constateren dat wezenlijke fundamenteën van de nederlaag in Afghanistan feitelijk al in 2001-2002 lijken te zijn gelegd met ten minste drie strategische inschattingfouten begaan door de Amerikanen, die in hun eentje en (in die fase zeker) feitelijk eenzijdig het beleid bepaalden voor de gehele coalitie. Daarmee is meteen een bijzonder kenmerk aangestipt van de internationale Afghanistan-interventie vanuit bondgenootschappelijk (en dus ook Nederlands) perspectief: dat de kleine bondgenoten meededen in de omstandigheid dat ze weinig tot geen inspraak en invloed hadden wat betreft cruciale randvoorwaarden en zwaartepunten van beleid. Dat geldt wel vaker, maar zeker in dit specifieke geval: de oorlog in Afghanistan was meer dan anders een 'Amerikaanse' oorlog omdat het vooral de VS was die op 11 september 2001 op

eigen grondgebied in New York en Washington zo direct door terreur was getroffen. Geallieerde interactie en bilaterale contacten met de twee grootste bondgenoten waren in de emotioneel geladen periode vlak na die aanslagen, over het algemeen, tamelijk eenzijdig, directief en geënt op onvoorwaardelijke loyaliteit. Jammer derhalve dat de Amerikanen voorbij het platbombarderen van Taliban en al-Qaida in oktober en november 2001 nauwelijks een plan hadden, en in het natraject van de invasie ad hoc tot ongelukkige keuzes kwamen.

* De auteur is programmamanager bij het NIMH en betrokken bij militair-historisch onderzoek naar de Nederlandse militaire bijdragen aan de internationale Afghanistan-interventie van 2001-2021. Hij is tevens bijzonder hoogleraar Militaire Geschiedenis aan de Rijksuniversiteit Groningen en redacteur van de *Militaire Spectator*.

1 'Ik kijk geen nieuws meer', editoriaal in: *Militaire Spectator* 190 (2021) (9) 417.

‘Original sin’

Een eerste inschattingsfout in de oorlog en de daaropvolgende langdurige internationale (militaire) aanwezigheid was de weigering om eind 2001 een aanbod tot overgave en onderhandeling van de Taliban te aanvaarden. Historicus en Afghanistan-kenner Theo Farrell noemde het de ‘original sin’ van de aanvankelijk succesvolle campagne.² Veel experts na hem, onder ander Joris Versteeg in *NRC Handelsblad* dit voorjaar nog,³ hebben het al vaak aangegeven: daarmee maakten de Amerikanen van de Taliban (los van de verwerpelijkheid van hun orthodoxe ideologie en de verschrikkingen van

hun eerste regeerperiode) feitelijk onnodig een langdurige tegenstander, terwijl de werkelijke vijand (vanwege 9/11) alleen al-Qaida was, en had moeten en kunnen zijn. Het heeft er alle schijn van dat de internationale coalitie zodoende twintig jaar heeft moeten vechten tegen een min of meer zelfgecreëerde opponent, hoewel die aanvankelijk bereid was geweest – naar goed Afghaans gebruik – de wapens neer te leggen.

Tweede observatie, en daarmee samenhangend: de blunder om Pakistan als bondgenoot te aanvaarden en ondanks signalen van het tegendeel jarenlang als bondgenoot te blijven behandelen, terwijl dit land vanuit een aan de



Een militair konvoi rijdt in de omgeving van Tarin Kowt

FOTO MCD, EVA KLJUN

coalitie tegengesteld belang de Taliban in het geheim (al snel weer ging en) bleef steunen. Pakistan bood de Taliban (en, zo bleek uiteindelijk in 2011, ook al-Qaida en Osama bin Laden) onderdak, gaf de groepering de gelegenheid zich te herstellen, en gaf de diverse strijdgroepen na een paar jaar alweer actief logistieke en operationele steun om de gewapende strijd in Afghanistan te hervatten. Zonder dit Pakistaanse dubbelspel – georkestreerd vanuit delen van de Pakistaanse krijgsmacht en militaire inlichtingendienst – had de gewapende oppositie (Taliban, maar ook het Haqqani-netwerk en Hekmatyars groepering) deze langdurige uitputtingsoorlog niet kunnen volhouden. Het was deze zomer dan ook verbazingwekkend dat nauwelijks iemand praatte over het feit dat met de recente gebeurtenissen het verraad van Pakistan als quasi-bondgenoot van de internationale post-9/11 coalitie compleet was geworden. Pakistan is van het mislukken van de Afghanistan-interventie de grote winnaar, want voor dat land is een Taliban-regime, of een Taliban-Haqqani-regime, het meest geëigende instrument om Afghanistan te kunnen controleren.

Moordenaars en drugscriminelen

Een derde cruciaal punt: de Amerikaanse keuze om een bevriend regime in Afghanistan te vestigen met de krijgsheren met wie ze in november en december 2001 het eerste Taliban-bestuur omver wierpen. Dat daarop het moderne en mediagenieke gezicht van Hamid Karzai werd geplakt, en dat dit bewind werd omkleed met de mooie slotwoorden en grote ambities van een legitimerende VN-conferentie in Bonn (later nog eens ingekleurd met de grote belofte van een vermeend heilzame '3D-aanpak') deed niets af

aan het feit dat in de loop van 2002 de werkelijke macht in Kabul en in de provincies in handen kwam van oorlogsmisdadigers en drugsbaronnen. Omslagpunt daarin was reeds de Loya Jirga (grote vergadering van stam- en volksvertegenwoordigers) van de zomer van 2002, die op papier was bedoeld om Afghanistan op het pad te zetten naar een democratische rechtstaat. Reeds op die conferentie kregen de meest dubieuze krijgsheren onder Amerikaanse sturing de ministersposten toebedeeld. In de provincies maakte Karzai ze gouverneur of politiecommissaris, of ze bekleedden hoge functies in het nieuwe Afgaanse leger.

Qua gewapende strijd tegen de toenmalige restanten van Taliban en al-Qaida, en andere oppositie, was het met deze figuren aanvankelijk weliswaar goed zaken doen, maar door de schijn van democratie en rechtstaat prikten de Afghanen zelf al snel heen. Van enige (en voor het langetermijnsucces van dit project noodzakelijke) legitimiteit van de nieuwe Afgaanse overheid was al meteen geen sprake meer. Het Nederlandse 'Provinciaal Reconstructie Team' in de provincie Baghlan bijvoorbeeld rapporteerde in 2004-2006 bij herhaling dat het groot ongemak voelde over de haalbaarheid van zijn missie omdat het zaken moest doen met Afgaanse autoriteiten van wie velen algemene bekendheid genoten als (massa) moordenaars en drugscriminelen. De leiders van de drugskartels en de krijgsheren, die waren ook vaak iets bij de overheid. En waren ze dat niet, dan trokken ze achter de schermen wel aan de touwtjes. Ze poogden bovendien de militaire geweldsinstrumenten van de coalitie op te zetten tegen hun concurrenten (zakelijke of tribale rivalen), wat ook dikwijls lukte waardoor er in de loop der jaren nog meer feitelijk 'onnodig' gewapend verzet tegen de internationale aanwezigheid werd gecreëerd. Een teken aan de wand was wel het feit dat sinds circa 2010 ook steeds meer Tadzjiek, Hazara en Oezbeken toetraden tot de voorheen merendeels uit

- 2 Theo Farrell, *Unwinnable. Britain's War in Afghanistan 2001-2014* (Londen, Vintage UK, 2018).
- 3 Joris Versteeg, 'Afghanistan: wel schieten, niet praten', *NRC Handelsblad*, 30 april 2021.



In 2013 besprak de toenmalige Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken een bilaterale veiligheidsovereenkomst met de Afghaanse president Hamid Karzai. Nederland opereert vaak in een context van machteloosheid: bepalen, dat doen anderen

FOTO U.S. DEPARTMENT OF STATE

etnische Pashtun bestaande Taliban, en dat er een uit deze groepen bestaande frontorganisatie voor de noordelijke provincies kwam, terwijl voorheen de Taliban hun machtsbasis met name in het zuiden en oosten van Afghanistan hadden.

Sprookjes vertellen

De door de VS geleide coalitie ondertussen had grote ambities en veel goede bedoelingen, maar leek niet bereid om te doen wat nodig was om die ook waar te maken. Onder de streep gold voor de meeste coalitiepartners: het was niet 'hun' interventie en (plaatselijk en tijdelijk) meedoen was genoeg. Met andere woorden, ze

zaten er om de grootste bondgenoot van het westerse pact tevreden te stellen maar waren niet of nauwelijks strategisch geïnteresseerd. Afghanistan schoot daar weinig mee op. Eigenlijk begonnen 'gewone Afghanen' al rond 2004-2005 gedesillusioneerd te raken over deze gang van zaken. Tussen de theorie van het in 'Bonn' afgesproken vredesarrangement en de praktijk van het coalitieoptreden gaapte een diepe kloof. Circa 2009 was van het oorspronkelijke optimisme, van de hoop en het geloof van 2002 in een beter Afghanistan, helemaal niets meer over.

Er was overigens nog een andere strategische blunder in dat verre verleden die ook een rol

speelde: Irak. De VS viel Irak in 2003 binnen en spendeerde jarenlang zijn beste middelen en meeste geld in dat conflict, onderwijl het sprookje vertellend dat de oorlog in Afghanistan al lang en breed was gewonnen. Tegen de tijd dat de Amerikanen onder het presidentschap van Barack Obama tot inkeer kwamen was het te laat, en hadden de Taliban-, Haqqani- en (voormalige) Hekmatyar-netwerken met Pakistaanse hulp voldoende robuuste parallelle structuren opgebouwd om de klappen van Obama's tijdelijke *Surge* op te vangen en de kans af te wachten die zich in 2020-2021 uiteindelijk voordeed.

Bepalen, dat doen anderen

Recapitulerend: zo maar een opsomming van enkele belangrijke weeffouten in de Afghanistan-campagne waar Nederland als kleine coalitiepartner fundamenteel weinig aan kon doen maar wel voortdurend mee te maken had. Dus, wat betekent deze episode voor dergelijke missies in het algemeen en in de toekomst, en voor de Nederlandse deelname daaraan (en de Nederlandse kosten en opofferingen)? Een significante vraag met het oog op de uitgezonden militairen, in de eerste plaats voor de politieke leiding. Generaal b.d. Mart de Kruif heeft een punt als hij zegt dat Nederland eens goed moet evalueren waarom en hoe het meedoet aan dergelijke inspanningen in internationaal of coalitieverband. In de eerste plaats voor de nabestaanden van de gesneuvelden, en de vele militairen die terugkwamen met fysieke en/of mentale verwondingen. Of gewoon voor de Afghanistan-veteranen die zich nu afvragen: waar deden we het voor?

Daarbij is het met name relevant om op te merken dat, zoals hierboven betoogd, Nederland als klein land en junior partner in zulke interventies dus kennelijk en dikwijls geen tot weinig invloed heeft om grote strategische keuzes te beïnvloeden of mede te bepalen. Ondanks de premisse dat ze uiteindelijk op lange termijn wel de doorslag geven in het succes of falen van zo'n campagne. Laten ministers en Tweede Kamerleden dat eerst eens onder ogen zien, in plaats

Waarschuwingen waren er, en zeker niet alleen 'met de kennis van nu'

van iedere nieuwe uitzending opnieuw het parlementaire toneelstukje op te voeren dat 'Den Haag' met een Toetsingskader op een of andere wijze het strategische speelveld, de randvoorwaarden, de coalitiestrategie en de uitkomsten zou kunnen inschatten, beïnvloeden of verbeteren. Nederland moet nu eenmaal rekening houden met de omstandigheid dat het vaak opereert in een context van feitelijke machteloosheid, zonder wezenlijk bepalende inbreng bij de VS, de NAVO, de VN, of in ad-hoc-coalitieverbanden. Bepalen, dat doen anderen.

Kan Nederland eigenstandiger, kritischer en strategisch autonomer zijn in internationaal verband, en kan het zijn deelnames aan dergelijke multinationale campagnes zo inrichten dat er minder eigen machteloosheid is? Moet het anders vaker nee zeggen? Geen illusies: politieke besluitvorming is niet uitsluitend een rationeel en altijd beheersbaar, of op de merites van de missie ingericht proces (zie de Covid-crisis). Mogelijk zijn de actoren die gebeurtenissen en omstandigheden in het uitzendgebied, dan wel eventuele weeffouten in de (strategie van de) coalitie of allerhande andere uitdagingen van de Afghaanse campagne destijds voor de besluitvormers oplijnden, en daarover rapporteerden, te weinig gehoord of te weinig serieus genomen. Of gingen verantwoordelijken selectief om met hun informatie en analyses. Wie wist wat wanneer over hoe goed of slecht de campagne verliep? Eén ding is zeker: waarschuwingen waren er, en niet alleen 'achteraf' of 'met de kennis van nu'. De archieven van toen zijn er rijkelijk mee gevuld. De lijst à la Von Scharnhorst over 20 jaar interventie in Afghanistan zal daarom na verder onderzoek ongetwijfeld nog veel langer en gedetailleerder worden. ■