

De 'proeftuin' Uruzgan

Een zoektocht naar een nieuwe veiligheidsarchitectuur

Militairen kunnen het niet alleen, dat is inmiddels algemeen erkend. Burgers lossen de problemen evenmin alleen op, maar daar is nog niet iedereen van doordrongen. Hoe het ook zij, samen optrekken biedt de enige kans op succes. In Uruzgan geschiedt die samenwerking proefondervindelijk, maar volgens de auteur is nader onderzoek noodzakelijk om te komen tot nieuwe veiligheidsinstrumenten voor de conflicten van deze eeuw.

Drs. Jorrit Kamminga, tekst en foto's

Humanitaire hulp en militaire missies gaan in de praktijk niet altijd goed samen. In het najaar van 2006 sprak ik in Zuid-Afghanistan met een aantal Canadese ISAF soldaten. We bevonden ons op een zandweg in de buurt van het inheemse vluchtelingenkamp in *Zahri Dasht* (de Zahriwoestijn) in de provincie Kandahar. Hoewel 'politiek Ottawa' het bestaan van deze vluchtelingenkampen toen nog bij hoog en laag ontkende, waren de soldaten ter plekke goed op de hoogte van het bestaan van dit voormalige kamp van de VN-vluchtelingenorganisatie (UNHCR). Zij wisten ook van andere kampen, zowel in de buurt van de stad Kandahar als in de stad zelf.¹ Het Canadese mandaat onder ISAF weerhield de Canadese soldaten er echter van om het kamp te betreden en om de vluchtelingen te helpen door bijvoorbeeld voedsel en medicijnen te verstrekken. Met dat laatste was onze organisatie, de *Senlis Council*, die dag bezig, naast het gebrui-

kelijke veld- en opinieonderzoek. De Canadese soldaten verzekerden mij dat zij niets liever wilden dan het kamp betreden om de inheemse vluchtelingen te ondersteunen met voedsel en met andere benodigdheden. Het merendeel van de bewoners van het kamp beschikte namelijk niet over genoeg voedsel, ook al hadden enkele vluchtelingen inmiddels werk gevonden in de stad Kandahar. Daarnaast wilden ze graag contact met de 'kampoudsten' om zo nu en dan eens te peilen hoe de zaken ervoor stonden. Dit zou ongetwijfeld positieve gevolgen kunnen hebben voor de door de NAVO omarmde 'hearts and minds strategie' en de militairen verder in de gelegenheid stellen belangrijke, strategische informatie te verwerven. Het was voor de Afghaanse overheid en de NAVO immers duidelijk geworden dat de Taliban actief nieuwe strijders rekruteerde in de inheemse vluchtelingenkampen.

Klassiek vraagstuk

Ondanks het verhalende karakter van deze inleiding, is het voorval illustratief voor het klassieke vraagstuk in conflictgebieden: *hoe verhoudt zich de rol van militairen tot die van hulpverleners en ontwikkelingswerkers*. Dit vraagstuk is de afgelopen jaren in Nederland weer actueel geworden door de Afghanistanmissie en de bijbehorende, helaas vaak gepolariseerde discussie over de vraag of het een opbouwmissie of een vechtmis­sie is. In *NRC Handelsblad* schreef ik in juli 2006 dat de grens tussen preventieve zelfverdediging en doelgerichte aanval in Uruzgan al vrij snel na het begin

¹ De Senlis Council bracht vanaf 2006 door middel van veldonderzoek het bestaan van nieuwe, inheemse vluchtelingenkampen in kaart. De resultaten van dit veldwerk zijn onder andere te zien in: The Senlis Council 'An Assessment of the Hearts and Minds Campaign: Zroona aw Zehnoona' (December 2006).

21 januari 2007. Zari Dasht voormalig UNHCR kamp, Kandahar. Vluchtelingen wachten op voedselhulp.





11 april 2007. Arghandab District, Kandahar. Canadese militairen patrouilleren de straten in Arghandab.

van de Nederlandse missie was vervaagd.² Maar de hieraan gerelateerde, voor defensie noodzakelijke accentverlegging van opbouw- naar vechtmisatie heeft het debat over de rol van militairen bij ontwikkelingshulp niet verstomd. Terwijl defensie zelf eigenlijk geen onderscheid maakt tussen opbouw- en vechtmisatie, worden deze begrippen binnen het maatschappelijke debat als handvatten gebruikt om de discussie over de rol van militairen in buitenlandse operaties te sturen.³ Ter illustratie volgen hier twee, vorig jaar verschenen opvattingen. Ontwikkelingswerker Freek Prins schreef in *Trouw*: "[o]ntwikkelingswerk is een vak. Een machtig boeiend, maar tegelijk ontzettend moeilijk beroep. Dat moet je niet overlaten aan, laten we aannemen, goedwillende soldaten. Die kunnen dat niet."⁴ Vanuit het andere 'kamp' schreef onderzoeker en publicist Bart Klem in het blad *Internationale Samenwerking*: "De grote vraag is (...) niet of, maar hoe militairen zich met wederopbouwprocessen moeten bemoeien."⁵ De tweede opvatting is wat genuanceerder en verlegt de discussie naar een zinvoller kader. Als militairen noodgedwongen betrokken moeten zijn bij humanitaire- of ontwikkelingshulp, hoe moeten zij deze rol dan invullen? Dat we deze discussie anno 2008 voeren, is al een kleine stap voorwaarts, aangezien het betekent dat we eindelijk het verstikkende 'veiligheid eerst, dan pas ontwikkeling' adagium achter ons hebben gelaten.

Geen militaire hulp?

In de wirwar van verschillende opvattingen omtrent deze kwestie, ziet men het centrale probleem vaak over het hoofd. In de provincies Helmand en Kandahar, waar ik toen actief was, waren gedurende bijna het hele jaar 2006 (vrijwel) geen humanitaire of ontwikkelingsorganisaties werkzaam. De situatie in Uruzgan was in vele opzichten nog slechter, vooral vanwege de meer geïsoleerde ligging en het feit dat de Afghaanse regering in de vijf jaren daarvoor deze provincie grotendeels links had laten liggen. De enigen die ter plaatse waren en zich binnen de grenzen van hun nationaal vastgestelde mandaat relatief vrij konden bewegen, waren de inter-

nationale ISAF troepen. Dat betekent dat het vraagstuk in de gevallen waarin hulporganisaties in bepaalde gebieden niet of nauwelijks kunnen opereren, teruggebracht kan worden tot een vrij eenvoudige, morele kwestie. Willen wij er voor zorgen dat de de Afghaanse bevolking geholpen wordt, dan zullen de militairen de condities moeten scheppen waaronder dit mogelijk is of eventueel zelf het humanitaire en ontwikkelingswerk moeten uitvoeren. Andere mogelijkheden zijn er simpelweg niet. Schoenmakers metselen over het algemeen geen muurtjes en bakken geen brood, maar als er geen metselaars of bakkers ter plaatse zijn, wie zorgt er dan voor de wederopbouw en de humanitaire hulp, als de politiek dit verlangt?

Ieder zijn leest

Natuurlijk doet deze redenering niets af aan de tegenargumenten die ontwikkelingsorga-

nisaties te berde brengen. Militairen moeten in het algemeen niet op de stoel gaan zitten van de hulpverleners en vice versa. Behalve dat beide beroepsgroepen hun eigen, gespecialiseerde en professionele kennis hebben, is dit vooral van belang voor de veiligheid van de hulpverleners en de plaatselijke bevolking. Ook dat zijn platgetreden paden. Toch blijft overeind dat de huidige 'conflicten en postconflictsituaties' van de 21e eeuw steeds vaker om een zogenaamde 'geïntegreerde benadering' vragen.⁶ Dit moet de komende tijd het debat in een constructieve richting sturen. Soldaten weten inmiddels dat zij zowel opbouwen (waar mogelijk) als vechten (waar noodzakelijk). Daarentegen moeten veel ontwikkelingswerkers nog gaan beseffen dat zij vaak noodgedwongen (waar noodzakelijk) onderdeel uitmaken van het veiligheidsinstrumentarium en dat zij (waar mogelijk) een essentiële, directe of indirecte bijdrage kunnen leveren aan het werk van



21 januari 2007. De auteur op onderzoek in Zahri Dasht Kamp, Kandahar.

² Jorrit Kamminga, 'Van opbouwmissie naar vechtmisatie. Na de Baluchi-pas: drie scenario's voor de Nederlandse troepen in Uruzgan', *NRC Handelsblad* (27 juli 2006).

³ Kolonel Hans van Griensven meldde eerder dit jaar in *Armex* reeds dat operaties niet meer strikt categoriaal te onderscheiden zijn. Alle operaties dragen elementen in zich van meer dan één verschijningsvorm van afzonderlijke operaties, zoals gevechtsacties, humanitaire hulpverlening en wederopbouwactiviteiten. Zie: Hans van Griensven, 'It's all about the Afghan people. Eén jaar (NLD/AUS) Task Force Uruzgan', *Armex*, vol. 92 (2008), nr. 1. p. 5-9.

⁴ Freek Prins, *Opinie* artikel: 'Militairen bouwen geen ziekenhuizen' *Trouw* (7 februari 2007).

⁵ Bart Klem, *Essay*: 'Militair is een prima hulpverlener' *Internationale Samenwerking* (januari 2007), p. 42-43.

⁶ De geïntegreerde benadering is reeds meerdere malen in *Armex* aan bod geweest. Zie bijvoorbeeld: Kees Homan, 'Veelzijdigheid van militaire macht in veranderende veiligheidsomgeving', *Armex* 92(1), (februari 2008), p. 10-13.

de soldaten. Hoewel civiel-militaire samenwerking (CIMIC) inmiddels aanvaard is als cruciaal element in de gereedheidskist van het 21e -eeuws conflictmanagement, is er op de grond in Afghanistan in ieder geval nog een lange weg te gaan.

Niet alleen militair

Als het mogelijk is het decennia oude 'land-jepik' en ideologische gepingpong tussen militaire kringen en de ontwikkelingssector stop te zetten, rest natuurlijk de vraag hoe de verhoudingen dan moeten liggen en wat de verschillende, deels overlappende rollen moeten zijn van beide partijen. De militairen zijn er vanzelfsprekend primair voor de veiligheid en de stabiliteit, maar kunnen een vraagstuk als dat van Afghanistan natuurlijk niet alleen oplossen. Er is in de afgelopen jaren langzamerhand consensus ontstaan over het feit dat een militaire overwinning noch het einddoel is

digheden keer op keer voortreffelijke prestaties leveren?

Samen

De toenemende kracht van de Taliban is gedeeltelijk te verklaren vanuit de endogene zwakte van de ISAF missie zelf. Deze beperking leidt tot een negatieve, vicieuze cirkel: de afhankelijkheid van luchtsteun wordt vergroot door te weinig grondtroepen in de strategisch belangrijkste gebieden, met als gevolg veel burgerdoden en meer steun voor de Taliban. Bovendien heeft ISAF vanwege de aanhoudende, vaak hevige gevechten in het zuiden, daar te weinig soldaten ter beschikking voor de essentiële opbouwtaak.

De Taliban kan alleen serieuze tegenstand bieden als het beschikt over een brede rekruteringsbasis onder Afghanen en over de aanhoudende steun van een gedeelte van de plaatselijke bevolking. Dit is de kern



11 mei 2007. Nabij Kandahar Stad, Kandahar. Een Canadees convooy verlaat de militaire basis

De civiele overheidsfunctionarissen, hulpverlenende organisaties en andere non-gouvernementele organisaties (NGO's) zullen op deze laatste terreinen dan ook het leeuwendeel van het werk moeten verrichten om zo de militaire campagne indirect te ondersteunen.

Onderzoek nodig

De bijbehorende theorie is voorhanden. Het - op Canadese leest geschoeide - geïntegreerde '3D-beleid' (*diplomacy, defence en development*) is vastgelegd in beleidsmodellen die er op papier in ieder geval overtuigend en effectief uitzien. Toch is het vaak niet duidelijk hoe dit concept op verschillende, zeer complexe conflictsituaties toegepast moet worden. In Afghanistan zorgen de Provinciale Reconstructieteams (PRT's) voor de belichaming van het 3D-concept. De meeste landen hebben inmiddels naast ontwikkelingsexperts (voor Nederland een Adviseur Ontwikkelingssamenwerking of 'OSAD') ook een politiek adviseur (POLAD) van Buitenlandse Zaken aan het PRT toegevoegd. Er is echter niet of nauwelijks onderzoek gedaan naar de effectiviteit van PRT's in Afghanistan. Een vergelijkend onderzoek is lastig omdat deze eenheden per land en per inzetgebied vaak een totaal verschillende rol (moeten) spelen met verschillende accenten op de drie genoemde 'D's'. Annette Jansen schreef eerder dit jaar in de *Internationale Spectator* dat er in het algemeen een gebrek is aan gedegen onderzoek naar de langetermijneffecten van geïntegreerd beleid.⁸ Omdat een op onderzoek gebaseerd referentiekader ontbreekt, leren we dagelijks bij in het 'conflictlaboratorium' of de 'proeftuin' die Uruzgan heet. Deze constatering is vrij cru omdat er dagelijks levens van soldaten en burgers in het geding zijn, maar er rest ons op dit moment geen andere mogelijkheid.

⁷ De termen 'job surge' en 'democracy surge' worden behandeld in het jongste rapport van de Senlis Council over de situatie in Irak: *The Senlis Council, Iraq: Angry Hearts and Angry Minds* (juni 2008).

⁸ Annette Jansen, 'Geïntegreerd buitenlands beleid (3D) voorbij contextspecifieke wederopbouw', *Internationale Spectator* (april 2008), p. 191-196.



27 januari 2007. Boulan Woestijn Kamp, Kandahar. De auteur helpt bij voedselhulp

noch de zekerheid biedt van een beslissend keerpunt. De werkelijkheid heeft het falen van een voornamelijk militaire benadering duidelijk aangetoond. De Taliban is sterker dan ooit tevoren en de ISAF troepen moeten keer op keer met luchtsteun aan de slag in dezelfde gebieden die eerder meerdere malen heroverd werden: Kajaki, Musa Qala en Sangin in de provincie Helmand; Panjwai en Arghandab in Kandahar en Chora in Uruzgan. Dit zijn inmiddels bekende namen vanwege de toegenomen aandacht in de nationale en internationale media. Waar gaat het dan steeds mis, als onze soldaten onder extreem moeilijke omstan-

den van de zaak en dit is precies de reden waarom ontwikkelingshulp, humanitaire bijstand en krachtig optreden tegen de harde kern van de Taliban, hand in hand moeten gaan. Een *troop surge* zoals in Irak is alleen nuttig als er tegelijkertijd een *job surge*, een *democracy surge* en een *aid surge* aan gekoppeld worden.⁷ De militairen kunnen momenteel slechts via de zogenaamde *Quick Impact Projects* (QIPs) op kleine schaal voor werkgelegenheid en hulp zorgen en kunnen vanwege het uitgebreide takenpakket moeilijk op grote schaal voedselhulp en andere *hearts and minds* activiteiten verrichten.

Civiele partijen

De civiele bijdrage aan de missie komt idealiter zowel van de onafhankelijke NGO's als van de door de overheid gestuurde experts, hulpverleners en ontwikkelingswerkers.

De laatste groep is net zo belangrijk aangezien zij vaak directer betrokken zijn bij de civiel-militaire planning en de continuïteit van hun werk in het algemeen minder lijdt onder aanslagen of andere serieuze incidenten. Bij ontvoeringen of schietincidenten is voor hulpverlenende NGO's (bijvoorbeeld ook voor onze organisatie) de druk vaak groot om de gehele operatie in het gebied af te blazen, soms zelfs voor een aantal jaren. De dodelijke aanslagen in augustus dit jaar op de Amerikaanse en Canadese medewerkers van het 'International Rescue Committee' in de buurt van Kaboel, drukten de internationale gemeenschap weer eens met de neus op de feiten.

Toch is ook de samenwerking tussen NGO's en de door de buitenlandse overheden gestuurde ontwikkelingsexperts niet vanzelfsprekend. Sommige NGO's schermen zich graag af van deze andere bron van civiele ondersteuning, omdat zij volledig neutraal willen zijn. Los van de filosofische vragen wat deze neutraliteit precies inhoudt en of het überhaupt mogelijk is om neutraal te blijven in een conflict dat ook op lokaal niveau talloze dimensies kent, is het mijns inziens belangrijker om normen en waarden keer op keer af te zetten tegen de door deze NGO's te behalen doelstellingen. Dit wil niet zeggen dat zij hun principes van neutraliteit en onpartijdigheid overboord moeten zetten, maar dat ook zij moeten beseffen dat in sommige gevallen de effectiviteit van humanitaire en ontwikkelingshulp noodgedwongen boven alles moet gaan. Voor alle partijen die bij deze werkzaamheden betrokken zijn, geldt dat dergelijk pragmatisme (met een kleine letter 'p') hoog in het vaandel moet staan.

Dezelfde 'klant'

De belangrijkste conclusie van het huidige debat moet zijn dat zowel militairen als ontwikkelingswerkers dezelfde klant dienen: de Afghaanse bevolking. Alleen bij acceptatie van die gemeenschappelijke noemer is het mogelijk om CIMIC (vooral kleinschalige activiteiten (o.a. QIP's) gericht op het ver-

overen van de Afghaanse *heart and minds*),⁹ humanitaire hulpverlening, wederopbouw en ontwikkelingshulp zo goed mogelijk op elkaar af te stemmen. We hebben inmiddels geleerd dat al deze taken (indien mogelijk en indien noodzakelijk) gelijktijdig plaats moeten vinden, hetgeen betekent dat militairen af en toe betrokken zullen zijn bij voedselhulp en ander humanitair of ontwikkelingswerk. De militair die met voedselpakketten een dorp of vluchtelingenkamp betreedt, betekent geen 'militarisering van humanitaire hulp' maar legt juist de basis voor ontwikkelingshulp later, als NGO's eenmaal het gebied veilig kunnen betreden. Daarnaast versterkt dit in het algemeen de band tussen de plaatselijke bevolking en de internationale gemeenschap. Het gaat hierbij niet alleen om het stimuleren van *force acceptance*, maar ook van *aid community acceptance* en van de internationale gemeenschap in het algemeen. Alleen op die manier kan de geïntegreerde benadering zichzelf versterken om te komen tot een positieve uitkomst waarin de Afghaanse burger centraal staat. De klant is immers koning. Of zoals Kolonel Van Griensven het motto van Task Force Uruzgan treffend omschreef: "It's all about the Afghan people".¹⁰

Veiligheidsarchitectuur

De Uruzgan missie zal de komende twee jaar op pragmatische wijze een koers moeten varen tussen de traditionele, ideologische meningsverschillen en opvattingen door. Daarnaast zal er voor de langere termijn in de interdepartementale projectgroep 'Toekomstverkenningen voor Defensie' in een breder kader goed nagedacht moeten worden over de toekomstige invulling van de geïntegreerde benadering.¹¹ Die toekomstvisie zal hopelijk nauw aansluiten bij de resultaten van het lopende Senlis Council project omtrent een nieuwe, mondiale veiligheidsarchitectuur (2008-2011). In dit, door een groep internationale, filantropische instellingen en stichtingen gesteund project zal door middel van 'veiligheidslaboratoria' en praktijkgerichte (proef) projecten gekeken worden naar innovatieve benaderingen en moderne veiligheidsinstrumenten om de conflictsituaties van de 21e eeuw het hoofd te bieden. Het nieuwe van deze benadering is niet alleen de praktijkge-



14 januari 2008. Sangin District Helmand. Huizen vernietigd door NAVO bombardementen.

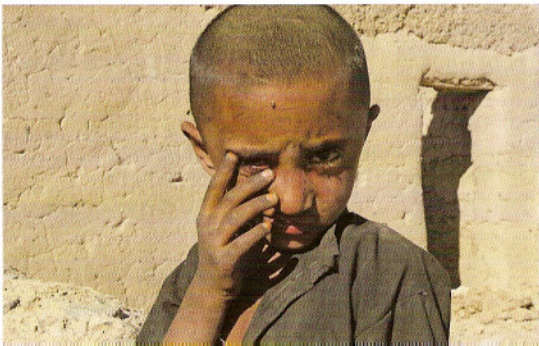
richte oriëntatie, maar ook de multiculturele opzet van het project. Hierbij staat nu eens niet de traditionele, Europese of Atlantische benadering centraal.

En Uruzgan?

Voor Afghanistan in het algemeen en voor Uruzgan in het bijzonder zal op kortere termijn vooruitgang geboekt moeten worden door middel van een pragmatische, geïntegreerde benadering waarin alle actoren ter plaatse elkaar niet in de weg lopen, maar effectief samenwerken voor een maximaal resultaat. Alleen als militairen en civiele partijen elkaar bij de hand nemen, is het mogelijk om in Uruzgan duurzame vooruitgang te boeken. De 'ontwikkelingsstippen en -spatjes' die in de afgelopen twee jaar her en der in de provincie gerealiseerd zijn, zullen zo snel mogelijk de beloofde inktvlek van ontwikkeling en vooruitgang moeten worden. Gebeurt dit niet, dan is het overduidelijke gebrek aan resultaat koren op de molen van diegenen die beweren dat wij in Afghanistan niets te zoeken hebben: een slechte gevolgtrekking voor zowel defensie als hulpverlenende organisaties maar vooral een enorme domper voor de Afghaanse bevolking die voor een groot deel afhankelijk is van onze gezamenlijke, geïntegreerde inspanningen. ◀

Drs. Jorrit Kamminga is directeur beleidsonderzoek en woordvoerder van de denktank Senlis Council. Hij werkt sinds augustus 2005 voor langere periodes in Afghanistan, vooral in en rond Kaboel, Lashkar Gah en Kandahar. Dhr. Kamminga heeft reeds zijn medewerking verleend aan de interdepartementale projectgroep 'Toekomstverkenningen voor Defensie'. De Senlis Council geeft advies en werkt aan beleidsverandering op alle niveaus in drie verschillende programma's: 'global insurgency', publieke veiligheid en gezondheidszorg. Per 1 augustus 2008 is de Senlis Council omgevormd tot de Senlis International Council on Security and Development (ICOS).

6 november 2007. Marghar Vluchtelingenkamp, Kandahar. Kinderen worden aan hun lot overgelaten.



⁹ Het CIMIC concept is zeer duidelijk uiteengezet in een artikel van Kees Homan (Clingendael) in de Internationale Spectator: Kees Homan, 'De militair en wederopbouw. Zo civiel als mogelijk en zo militair als nodig', Internationale Spectator (februari 2008), p. 63-67.

¹⁰ 'It's all about the Afghan people. Eén jaar (NLD/AUS) Task Force Uruzgan', Armex, volume 92 (s008) nr 1

¹¹ In maart 2008 begon de interdepartementale projectgroep aan de strategische verkenningen met het oog op de toekomst van de Nederlandse krijgsmacht. Naast Defensie zijn de ministeries van Binnenlandse Zaken, Financiën, Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking en Justitie vertegenwoordigd. De werkgroep zal in 2009 een rapport uitbrengen met daarin aanbevelingen en verschillende toekomstscenario's.