

Canada, Nederland en de oorlog in Zuid-Afghanistan

Twee vragen over twee vergelijkbare missies

Kort na elkaar begonnen in 2005-2006 Canadese en Nederlandse militaire missies in de naburige Afghaanse provincies Kandahar en Uruzgan. Canada en Nederland namen de verantwoordelijkheid voor een *Provincial Reconstruction Team (PRT)*, gesteund door een militaire *taskforce* bestaande uit een versterkt bataljon. De missies vielen onder het door de NAVO geleide *Regional Command South* van ISAF, waarover Nederland en Canada ook het bevel voerden. De Nederlandse missie eindigde in 2010, de Canadese het jaar daarna. De Canadese en de Nederlandse overheid waren niet in staat om met een overtuigend strategisch narratief over de inzet in Zuid-Afghanistan te komen en de Nederlandse regering overdreef het aspect van de 'wederopbouw' in Uruzgan. In Afghanistan leerden Canada en Nederland één belangrijke les op hardhandige wijze: een *counterinsurgency*-campagne vereist veel troepen, veel civiel personeel en veel geduld voor een lange periode.

Prof. dr. J.T. Jockel*

De Canadese en Nederlandse ervaringen in de Afghaanse oorlog zijn opvallend gelijk. Hun betrokkenheid begon met de steun die hun marines kort na de aanvallen op New York en Washington op 11 september 2001 aan de VS verleenden. Na de Amerikaanse invasie in Afghanistan namen Canada en Nederland deel aan vredesoperaties in dat land, hoewel Ottawa eerder al *special forces* leverde. Vanaf 2002 maakte Nederland deel uit van de *International Security Assistance Force (ISAF)* in Kabul. Aanvankelijk uitgesloten van deelname aan ISAF, zette Canada in plaats daarvan dat jaar zes maanden een taakgroep in in de toen vrij

rustige provincie Kandahar. Toen ISAF in 2003 een NAVO-operatie werd, stuurde Canada een *taskforce* van tweeduizend militairen naar Kabul en nam de leiding over van Duitsland en Nederland. Maar de meest opvallende overeenkomst tussen Canada en Nederland in Afghanistan betreft hun grootste – en meest omstreden – latere inspanningen in het zuiden. Daar, in de naburige provincies Kandahar en Uruzgan, namen Canada en Nederland de verantwoordelijkheid voor een *Provincial Reconstruction Team (PRT)*, gesteund door een militaire *taskforce* bestaande uit een versterkt bataljon. Deze missies, die in 2005-2006 kort na elkaar begonnen, maakten deel uit van het door de NAVO geleide *Regional Command South (RC-South)* van ISAF, waarover Nederland en Canada ook het bevel voerden. De Nederlandse missie is beëindigd in 2010, de Canadese missie het jaar daarna.

* De auteur is professor Canadese studies aan de St. Lawrence University in New York. Dit artikel is gebaseerd op *Canada and the Netherlands in the Afghanistan War, 2001-2011. A Comparison*. Het wordt in 2014 uitgegeven door Queen's University in Ontario in de *Martello Papers* reeks.



FOTO CANADIAN ARMED FORCES. D. PRIEDE

Samenwerking in Afghanistan: Nederlandse, Canadese en Amerikaanse militairen tijdens een medevac-oefening in Kandahar, 2007

Omvangrijke militaire inspanning

In Zuid-Afghanistan is het echt oorlog geweest. Zowel de Canadezen als de Nederlanders hadden zo'n oorlogstoestand lang tijd niet meegemaakt. Wel hadden zij in de jaren negentig ervaring opgedaan in soms moeilijke vredesoperaties, vooral op de Balkan. Beide landen hadden ook nominaal meegedaan aan de Golfoorlog van 1990-1991. Terwijl de Canadezen officieel buiten de Irakoorlog van 2003 bleven, werd Nederland politiek lid van de *coalition of the willing*, maar droeg geen strijdkrachten bij aan de invasie die uiteindelijk leidde tot het afzetten van Saddam Hussein. De Korea-oorlog van 1950-1953 is het beste uitgangspunt om de omvang van de Canadese en Nederlandse bijdragen aan de oorlog in Afghanistan in perspectief te plaatsen. In Afghanistan vielen 158 Canadese en 25 Nederlandse doden. Een verslag van de Canadese Library of Parliament, verschenen in 2010, vermeldt: 'Afghanistan represents Canada's largest commitment since the Korean War, at a

cost of over 150 lives and the largest investment Canada has ever made in a developing country. Apart from the Canada-U.S. relationship, during the past nine years no foreign policy priority has been more dominant than Canada's engagement in Afghanistan.'¹ Twee gerenommeerde militair historici, J.L. Granatstein en David J. Bercusson, stelden: 'The war in Afghanistan became Canada's third largest military effort, passing the Korean campaign in numbers of troops deployed and length of commitment.'² Met andere woorden, alleen in de Eerste en Tweede Wereldoorlog leverden de Canadezen grotere inspanningen. In een studie van militair historicus Christ Klep zei de Nederlandse luitenant-kolonel R. Querido na de slag bij Chora in 2007: 'Onze laatste oorlogshelden waren de mannen die in Korea een

1 Gerald J. Schmitz, 'Canadian Policy Towards Afghanistan to 2011 and Beyond: Issues, Prospects, Options', *Library of Parliament publication 2020-26-E*, 27 september 2010, 36.

2 J.L. Granatstein & David J. Bercusson, (with Nancy Pearson Mackie), 'Lessons Learned: What Canada Should Learn from Afghanistan', Canadian Defence and Foreign Affairs Institute, oktober 2011, 2.

heuvel veroverden. Nu hebben we er flink wat helden bij.' Klep, op zijn beurt, noteert dat de Uruzgan-missie de omvangrijkste uitzending van Nederlandse militairen overzee is geweest sinds het dekolonisatieconflict van 1945-1949.³

Twee vragen

Het is gemakkelijk voor te stellen dat Canadese officieren zich in 2006 ten tijde van de slag bij Pashmul (*Operation Medusa*) de volgende twee vragen stelden: 'Hoe zijn we hier terechtgekomen? En hoe komt het dat we niet voldoende troepen hebben in verhouding tot de dreiging?' Nederlandse officieren hadden dezelfde vragen kunnen stellen. In Kandahar bevonden de Canadezen zich in 2006-2009 in het hart van de Taliban-opstand en konden zij weinig meer doen dan stand houden. Generaal-majoor Jonathan Vance heeft de Canadese situatie in die periode als volgt samengevat: *'The resources necessary to conduct effective counter-insurgency (COIN) operations were absent: more troops, more capacity to apply 'civil effects' in a timely and focused manner, more effective indigenous forces, more emphasis on civil policing capacity and so on. Without these enablers, we were left to use our sparse resources selectively to deal with the most urgent and immediate threats while building a base upon which future and better resourced COIN operations could be conducted.'*⁴ Hij voegde eraan toe: *'We did not lose.'*⁵ Pas nadat onder president Obama een groot aantal Amerikaanse troepen in Kandahar arriveerde in verband met de zogeheten *surge* (snel versterkte inzet), konden de Canadezen nog even echte *counterinsurgency*-operaties uitvoeren voordat ze Kandahar voorgoed verlieten in 2011.

In vergelijking met de Canadezen boften de Nederlanders in de relatief rustige provincie Uruzgan. De Nederlandse regering kon naar duidelijke vooruitgang verwijzen in haar eindevaluatie van de missie. Maar zij gaf daarin ook toe dat 'vier jaar echter niet genoeg [was] om de lokale Afghaanse overheid in staat te stellen zelfstandig voor veiligheid, goed bestuur en ontwikkeling te zorgen. De geboekte vooruitgang is niet onomkeerbaar'.⁶ Bovendien breidde de Nederlandse 'inktvlek' zich in Uruzgan veel minder sterk uit dan – nogal optimistisch – verwacht was toen de Nederlanders in 2006 aankwamen. Er waren daarvoor niet genoeg troepen. Klep concludeert: 'De troepensterke en de slagkracht van de Nederlanders waren voldoende om de missie gaande te houden en een basale veiligheid en wederopbouw te bewerkstelligen in de inktvlekken. De personele sterkte en de slagkracht waren echter (...) niet voldoende om (in combinatie met alle civiele inspanningen) dat ene ultieme oogmerk van counterinsurgency af te dwingen: het winnen van de *minds* van de bevolking. Daarvoor was de militaire presentie eenvoudigweg te beperkt, te weinig overtuigend en te tijdelijk.'⁷

Hoe zijn we hier terechtgekomen?

De eerste vraag, 'Hoe zijn we hier terechtgekomen?', is gemakkelijker te beantwoorden dan de tweede. Canada en Nederland gingen naar Zuid-Afghanistan omdat ze het konden en wilden. Bovendien dachten beide landen speciale vaardigheden te hebben ontwikkeld. Er zijn in de wereld niet veel landen – vooral geen kleinere – met expeditieaire strijdkrachten. In de jaren negentig begon het Nederlandse defensiebeleid sterk op het Canadese beleid te lijken, vooral met de *Prioriteitennota* van 1993. Rob de Wijk omschrijft de Nederlandse situatie als volgt: 'Na het einde van de Koude Oorlog koos de politiek voor een expeditieaire krijgsmacht voor vredes- en gevechtsoperaties ver van huis. Met dit besluit schaarde Nederland zich bij een selectief gezelschap van landen die over de politieke bereidheid en middelen beschikten voor complexe, risicovolle operaties ter verdediging van belangen of ter bevordering van de internationale rechtsorde.'⁸ Canada was

3 Christ Klep, *Uruzgan. Nederlandse militairen op missie, 2005-2010* (Amsterdam, Boom, 2011) 186, 9.

4 Major General Jonathan H. Vance, Forword to Bernd Horn & Emily Spencer (red.), *No Easy Task. Fighting in Afghanistan* (Toronto, Dundurn, 2012) 9.

5 Ibidem.

6 'Eindevaluatie Nederlandse bijdrage aan ISAF, 2006-2010' (23 september 2011) 100.

7 Klep, *Uruzgan*, 163.

8 Rob de Wijk, 'Balkenende's defensie: doorgaand verval met behoud van kwaliteit' in: *Internationale Spectator*, 64, No. 9 (september 2010) 454.



FOTO CANADIAN ARMED FORCES, M. MC GREGOR

Canada, dat onder meer de Leopard 2-tank gebruikte, maakte met de omvangrijke inzet in Afghanistan ook een verzoenend gebaar richting Verenigde Staten

al lang lid van die exclusieve club. In 1994 maakte de Canadese regering in een defensie-nota haar beslissing bekend om de bestaande, expeditionaire krijgsmacht van beroepspersoneel na het einde van de Koude Oorlog te behouden.

Zulke inzetbare strijdkrachten ondersteunen de actieve en vooral zichtbare rol op het internationale toneel waarnaar zowel Den Haag als Ottawa zo duidelijk verlangen. Dat was ook de rol die zij in Afghanistan gingen spelen. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid merkte ooit op: 'wij zitten bijna overal aan tafel en wij doen bijna aan mee.'⁹ Uiteraard betekende 'wij' in dit geval Nederland. Maar het had net zo goed om de Canadezen kunnen gaan. Zij willen ook graag lid zijn van elke internationale organisatie en zij willen hun mening uiten over elk internationaal vraagstuk. Het buitenlands beleid van zowel Canada als Nederland kent ook vaak een moraliserend element dat Washington irriteert. De voormalige Amerikaanse minister van buitenlandse zaken Dean Acheson beschreef Canada (naar een gedicht van Wordsworth) ooit eens als een 'Stern Daughter of the Voice of God'.¹⁰ Die uitspraak had soms net zo goed op Nederland kunnen slaan.

Relatie met de Verenigde Staten

Eén van de belangrijkste vergadertafels waaraan Canada en Nederland zitten is die van de NAVO. De zogenoemde Nederlandse 'trans-Atlantische reflex' is het spiegelbeeld van het Canadese veiligheidsbeleid. Ottawa zoekt in de NAVO en in de Europese bondgenoten juist een tegenwicht voor zijn Noord-Amerikaanse buurland; de VS is economisch cruciaal, bevriend en geallieerd, maar ook vaak dominant. Toen ISAF onder de verantwoordelijkheid van de NAVO kwam, was het dus haast onvermijdelijk dat Nederland zijn deelname zou voortzetten, dat Canada

erbij betrokken zou worden en dat zij ISAF zouden volgen van Kabul naar het zuiden. Volgens de Nederlandse diplomaat Emiel de Bont was Den Haag bijzonder bezorgd over de verslechterde relaties binnen de NAVO als gevolg van de geschillen over de Amerikaanse invasie van Irak, en greep Nederland de plaatsing van ISAF onder NAVO-bevel ook aan om een nieuwe brug te slaan tussen de VS en de dissidente Europeanen. 'Dit was de eerste stap op weg naar het dichten van de diepe kloof die door de politieke controverses over Irak in het bondgenootschap was ontstaan', aldus De Bont.¹¹

Tijdens de invasie in Irak schaarde Ottawa zich bij die dissidenten. Op dramatische wijze maakte de Canadese minister-president Jean Chrétien, onder luid gejuich van kamerleden, in het Lagerhuis bekend dat het land buiten de door Amerika geleide coalitie zou blijven.

- 9 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Aan het buitenland gehecht. Over verankering en strategie van Nederlands buitenlandbeleid* (Amsterdam, AUP, 2010) 10.
- 10 Dean Acheson, 'Canada: Stern Daughter of the Voice of God', in: Livingston Merchant (red.), *Neighbors Taken for Granted. Canada and the United States* (New York, Praeger, 1966) 134.
- 11 Emiel de Bont, *Onder Taliban en krijgsheren. Nederland en de oorlog in Afghanistan* (Amsterdam, Nieuw Amsterdam Uitgevers, 2011) 194-195.

Volgens sommige bronnen vreesden hoge ambtenaren van de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie dat deze stap de relatie met Washington ernstig zou schaden. De situatie zou er niet beter op worden door de weigering van Chrétiens opvolger, Paul Martin, om direct mee te doen aan een nieuw Amerikaans raketschild voor Noord-Amerika. De ambtenaren zagen een omvangrijke Canadese inzet in Zuid-Afghanistan als het pad naar verzoening met de Amerikanen. Uiteindelijk kwam de beslissing om naar Kandahar te gaan van de premier zelf. In het Canadese parlementaire stelsel heeft de premier binnen zijn kabinet, in vergelijking met Nederland, een sterkere machtspositie. In zijn memoires zegt Martin dat de gedachten over de Canadees-Amerikaanse betrekkingen geen invloed op hem hadden toen hij in de zomer van 2005 de beslissing nam om naar Kandahar te gaan. *'In these cases, as in many others in my experience, the Canadian officials who deal directly with their American counterparts are often spooked by the dreadful consequences as they have been led to imagine and so it was with Iraq.'*¹² Martin overtuigt met deze bewering. Canada is zowel economisch als in andere opzichten voor de VS enorm belangrijk. Het zou daarom moeilijk zijn voor de VS om Canada te bestraffen zonder de eigen belangen te schaden. Bovendien is er geen concrete aanwijzing dat de regering-Bush de neiging had om terug te slaan na de Canadese beslissingen over Irak en het raketschild.

Martin verwijst naar een andere motivatie die een rol speelde bij zijn beslissing: altruïsme. *'We were in Afghanistan for the right reason and having been part of displacing the Taliban regime we continued to have a duty to help construct something sturdy to replace it.'*¹³ Zou het naïef zijn te geloven dat ook het kabinet-Balkenende gedeeltelijk gemotiveerd werd door altruïstische

gevoelens, toen het de Tweede Kamer eind 2005 liet weten dat het van plan was om Nederlandse troepen naar Uruzgan te sturen?

Beide regeringen hadden hun zinnen gezet op een nieuwe geïntegreerde methode om in te grijpen in het buitenland. Deze nieuwe aanpak zou bijzonder nuttig kunnen zijn tijdens vredesmissies in zogeheten *failed states*.

De omschrijving hiervan varieerde van *three block war* en 3D (*defence, development and diplomacy*) tot *whole of government* en *comprehensive approach*. Later klaagde de Adviesraad Internationale Vraagstukken: 'Men kan zich afvragen of het beleid gediend is met deze steeds nieuwe begripsvormen.'¹⁴

Optimisme

Wat de *term du jour* ook was, kenmerkend was het uitgesproken optimisme in Den Haag en Ottawa aan het begin van de missies. Nederlandse en Canadese soldaten, ambtenaren en diplomaten zouden in vrij korte tijd substantiële verbeteringen tot stand kunnen brengen in welvaart, bestuur en veiligheid in Uruzgan en Kandahar, in samenwerking met de lokale bevolking en internationale NGO's.

De nestor van de universitaire deskundigen op het gebied van Canadese buitenlandse relaties, professor Dennis Stairs, viel het destijds op dat het vertrouwen in 3D overdreven was. Vervolgens nam hij de gedaante aan van een soort Canadese Cassandra. In een opmerkelijke openbare lezing, gehouden op het ministerie van Buitenlandse Zaken in 2006 (niet lang na het begin van de missie in Kandahar), waarschuwde Stairs de aanwezige kopstukken dat *'we have become excessively optimistic about our capacity to transform, in ways that we think beneficial, societies in which other folks live and in which the operating norms, traditions, and circumstances, are very different from our own (...)* We appear, that is to have concluded that the transformations we have in mind can be accomplished in the relatively short term, with the help of reasonably modest investment applied, not in an imperial but in a liberal spirit (...)' *The premise is that by pulling several levers at once manipulating a number of variables simultaneously—we can fundamentally transform the society, the polity,*

12 Paul Martin, *Hell or High Water. My Life in and Out of Politics* (Toronto, McClelland & Stewart, 2008) 391.

13 Ibidem., 391-392.

14 Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Crisisbeheersingsoperaties in fragiele staten. De noodzaak van een samenhangende aanpak*, AIV-advies no. 64 (Den Haag, maart 2009) 16.

the economy, even the culture of the communities we target.¹⁵

Het is duidelijk dat het voorstel van de Nederlandse regering om een missie naar Uruzgan te sturen ferm gesteund werd door de leiding van het ministerie van Defensie, Commandant der Strijdkrachten generaal Dick Berlijn inbegrepen. In zijn studie over de Nederlandse besluitvorming toont Majoor Lenny Hazelbag aan dat Defensie dacht dat Uruzgan een goede ervaring zou zijn voor de strijdkrachten en een verdere stap in de in de jaren negentig begonnen ontwikkeling van een expeditionair beroepsleger.¹⁶ Het is daarentegen niet mogelijk om de rol van de toenmalige Canadese CDS, generaal Rick Hillier, in de gang naar Kandahar vast te stellen. Volgens de memoires van Martin zette Hillier hem onder druk om de missie goed te keuren. Andere aanhangers van de Liberale Partij leggen de verantwoordelijkheid voor de later impopulair geworden missie ook graag bij de generaal. Hillier bestrijdt dit in zijn memoires. Volgens hem was, toen hij als CDS aantrad, de beslissing in wezen al genomen. Bovendien ging zijn voorkeur niet uit naar Kandahar, maar naar een nieuwe rol voor Canada bij de beveiliging en het beheer van het vliegveld van Kabul. Daar had zelfs, aldus Hillier, een enorm Canadees esdoornblad op de startbaan geschilderd kunnen worden om de Canadese aanwezigheid en betrokkenheid zichtbaar te maken aan zowel vriend en vijand.¹⁷

Net als Berlijn heeft Hillier ongetwijfeld een prominent aandeel gehad in de wijze waarop de aanstaande missie – en dan met name de taken van de militairen – uitgelegd werd aan het publiek. Maar de twee CDS'en gingen tegengestelde kanten op. Berlijn benadrukte de culturele gevoeligheid en terughoudendheid van Nederlandse militairen, terwijl Hillier de missie aangreep om het imago van zijn strijdkrachten juist krijgshaftiger, zelfs ruwer te maken.

Het is niet nodig om hier weer het bekende verhaal te vertellen hoe het Nederlandse kabinet 'Uruzgan' in 2006 probeerde te verkopen als een 'wederopbouwmissie' en



FOTO AVDD, A. RORIMPANDEY

Leden van de Vaste Kamercommissie voor Defensie bezoeken militairen in Afghanistan: de Nederlandse regering sprak te nadrukkelijk van een 'wederopbouwmissie' en overdreef de scheiding tussen de multinationale ISAF en de door de VS geleide Operation Enduring Freedom

hoe het de scheiding overdreef tussen de multinationale ISAF en de door de VS geleide Operation Enduring Freedom. Generaal Berlijn legde zich neer bij deze 'verzachting' van het beeld van de missie. Zoals hij in januari 2006 tegen Elsevier zei: 'Het optreden van de Amerikanen heeft weinig tot geen effect gehad (...) Het slaan van waterputten, het op de been helpen van politie en werkgelegenheidsprojecten is nu geboden. Nederlanders hebben elders laten zien dat ze die taak aankunnen. Wij weten dat je niet alleen in tanks met gesloten koepel door de straten kunt rausjen.'¹⁸

Het uitleggen van de missie naar Kandahar aan het Canadese publiek in de zomer en het najaar van 2005 was hoofdzakelijk de taak van minister van Defensie Bill Graham. Graham

15 Dennis Stairs, 'The Menace of General Ideas in the Making and Conduct of Canadian Foreign Policy', Text, *O.D. Skelton Memorial Lecture*, 2006, Department of Foreign Affairs and International Trade.

16 Lenny Hazelbag, 'Political decision making of the mission in Uruzgan, a Reconstruction', in: *NL-ARMS*, 2009, 251-276.

17 Rick Hillier, *A Soldier First. Bullets, Bureaucrats, and the Politics of War* (Toronto, HarperCollins Publishers, 2009) 343.

18 'Dick Berlijn: "Soms moet je meeveren"', in: *Elsevier*, 18 januari 2006.

koos voor een vrij genuanceerde uitleg. Anders dan zijn Nederlandse ambtgenoten weigerde hij Kandahar te typeren als een wederopbouwmissie of een gevechtsmissie: *'This in my view is a rather abstract and academic debate and it obscures the reality of today's operations. Each mission is unique and our mission blends many elements, including peacekeeping and combat.'* Waaraan hij toevoegde: *'And if you have any doubts about the need to be ready for combat, ask the Dutch about Srebrenica.'*¹⁹ Die zomer irriteerde Hillier Graham met uitlatingen die de eerlijke en directe, maar toch genuanceerde uitleg van de regering dreigden te ondermijnen. Hillier vertelde de Canadese media dat soldaat zijn betekende dat *'you go out and bayonet somebody. We are not the Public Service of Canada. We are not another department. We are the Canadian Forces and our job is to kill people'*. In Zuid-Afghanistan was de specifieke taak van het leger om *'destestable scumbags and murderers'* uit te schakelen.²⁰ Omdat Hillier de missie in het openbaar zo fel steunde en omdat hij naar eigen zeggen de strijd in Kandahar heeft gebruikt om verbeteringen binnen de Canadese strijdkrachten te versnellen, lijkt het er op alsof hij vanaf het eerste uur een voorstander was. Maar dat spreekt hij tegen.

Waarom niet genoeg militairen?

Met betrekking tot de tweede vraag, hoe komt het dat er niet beseft werd dat we onvoldoende troepen zouden hebben in verhouding tot de dreiging?, is het verleidelijk de verantwoordelijkheid door te schuiven. Een Canadese officier die nauw betrokken was bij ISAF beweert: *'It is entirely possible that senior American and NATO officials publicly underplayed the threat to ease and facilitate NATO's involvement so that*

*America could turn its attention elsewhere. But that strategy led to an underresourced NATO mission.'*²¹ Men zou ook met de vinger naar de VN kunnen wijzen. Volgens een studie van het *International Institute for Strategic Studies (IISS)* in Londen heeft Lakdar Brahimi, van 2001 tot 2004 hoofd van de *UN Assistance Mission* in Afghanistan, een beleid gevolgd van wat hij een *light footprint* noemde: *'Brahimi argued that a greater international presence in the country was not necessary and not possible. It was thought that a large foreign military presence would trigger a popular revolt. This assumption coincided with the Bush administration's deep suspicion of 'nation building' and an extended US commitment to Afghanistan.'*²² Ongeacht de conclusies die de Amerikanen, de NAVO en de VN trokken, droegen de Canadese en Nederlandse regeringen de verantwoordelijkheid voor hun eigen strategische inschattingen alvorens hun militairen en burgerambtenaren naar één van de meest



19 Bill Graham, 'The Canadian Forces Mission in Afghanistan. Canadian Policy and Values in Action', toespraak University of British Columbia, 9 november 2005.

20 Geciteerd in: Janice Gross Stein & Eugne Lang, *The Unexpected War. Canada in Kandahar* (Toronto, Viking Canada, 2007) 99; CBC News, 15 juli 2005.

21 Kolonel George Petrolekas, 'It Didn't Have to be this Way', in: *On Track*, Vol. 14., No. 1 (Spring 2009) 20.

22 Van de inleiding tot Tony Dodge & Nicholas Redman (red.) 'Afghanistan: To 2015 and Beyond', *Adelphi Paper* 425-26 (Londen, Routledge/International Institute for Strategic Studies, 2011) 77.

uitdagende missies in decennia te zenden. Beide regeringen benaderden de nieuwe operaties als een volgende stap van een continuüm; ze zagen Kandahar en Uruzgan meer in termen van de vredesoperaties die ze eerder meegemaakt hadden elders in de wereld, vooral op de Balkan, en in het Nederlandse geval in Irak. Bewindslieden in Ottawa en Den Haag waren zich bewust dat Kandahar en Uruzgan meer gevaren en nieuwe 3D-uitdagingen inhielden dan die eerdere missies. Desondanks begonnen ze niet te kwantificeren welke sterkte nodig was om een bepaalde dreiging te pareren en welke strategie leidend moest zijn. Hun uitgangspunt was het inzetten

Net als de Nederlandse was de Canadese regering zich bewust dat de inzet in Afghanistan meer gevaren inhield dan eerdere missies, maar desondanks kwantificeerden ze niet welke sterkte nodig was om een bepaalde dreiging te pareren en welke strategie leidend moest zijn



van een versterkt bataljon, dat de standaardbijdrage was geworden voor beide landen bij grotere vredesoperaties.

Gezien vanuit Ottawa en Den Haag in 2005-2006 was dit geen oorlog waarin cruciale, laat staan existentiële, belangen op het spel stonden; dit was een belangrijke, maar toch vrijwillige bijdrage aan een vredesoperatie. Van het begin af neigden Ottawa en Den Haag naar deelname. De focus lag spoedig op hoe dat te bewerkstelligen, met beperking van de risico's. De risico's waren al aanzienlijk beperkt, doordat ISAF een NAVO-operatie was geworden. Dat was geruststellend voor de twee regeringen na hun slechte ervaringen met operaties onder leiding van de VN. Ze probeerden de gevaren verder in te dammen door zich te committeren aan maximaal twee jaar. Paul Heinbecker, een voormalige Canadese topdiplomaat, noemt dat onverantwoord en weinig serieus beleid: *'Responsible countries do not set arbitrary deadlines that are unrelated to the situation on the ground (...) Setting a deadline for departure without regard to the circumstances prevailing on the ground when the time arrives to leave is not serious policy.'*²³

In Nederland vielen de pogingen om de bijdrage in Uruzgan sterk af te grenzen de columnist Thomas von der Dunk eveneens op. 'Een beetje oorlog voeren gaat niet,' waarschuwde hij in de *Internationale Spectator* ten tijde van de verlenging van de missie. Als je een oorlog wilt winnen, aldus Von der Dunk, 'dan moeten onze troepen, om te beginnen, daar niet twee maar twintig jaar blijven, zonder veel personele wisseling van de wacht'.²⁴

'Een guerrilla'

In de zomer van 2005 waarschuwde de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst het ministerie van Defensie wat de Nederlanders in Uruzgan te wachten stond. Volgens de MIVD woedde er 'een guerrilla' en het was best mogelijk dat

23 Paul Heinbecker, *Getting Back in the Game. A Foreign Policy Playbook for Canada*, 2nd edition (Toronto, Dundrun 2011) 208.

24 Thomas von der Dunk, 'Nederland in Uruzgan: een betrekkelijke tijdelijkheid', in: *Internationale Spectator*, 63, No. 3 (maart 2008) 166.

Uruzgan de gevaarlijkste provincie in het zuiden was. Defensie zette de MIVD vervolgens onder druk om de ‘scherpe kanten’ van de rapportage te verwijderen; ‘een guerilla’ verdween in een latere versie.²⁵ Henk Kamp, de toenmalige minister van Defensie, ontving zowel de waarschuwingen van de MIVD als het advies van Generaal Berlijn om door te gaan met de missie. Kamp reageerde op een manier die kenmerkend was voor de Nederlandse aanpak. Hij stelde zestien voorwaarden om zijn fiat aan de voorgestelde missie te verlenen, met als belangrijkste dat er voldoende geallieerde troepen (hoofdzakelijk Amerikanen) beschikbaar zouden zijn om de Nederlandse taskforce in geval van nood uit de brand te helpen. Hij stelde niet de eis dat er genoeg troepen zouden zijn om een echte counterinsurgency-campagne uit te kunnen voeren of om de Taliban te verslaan in Zuid-Afghanistan. De minister bedoelde slechts dat de Amerikaanse aanwezigheid groot genoeg moest zijn om de risico’s te beperken die de Nederlandse taakgroep tegen zou komen.

Een andere goede illustratie van deze benadering is de *Artikel 100-brief* over Uruzgan die het kabinet naar de Tweede Kamer stuurde. De regering verzekerde de Kamer hierin dat ‘veel aandacht zal worden besteed aan de bescherming van eigen troepen’. Eigenlijk was dat al gebeurd, zo liet de brief ook zien. De Nederlanders zouden hun eigen F-16’s en Apaches meenemen voor tactische luchtsteun. Tegelijkertijd had de regering garanties op alle niveaus gekregen dat de bondgenoten zonodig ingeroepen konden worden. Van SACEUR had generaal Berlijn recent ‘de verzekering gekregen dat het Nederlandse detachement in Uruzgan door toedoen van de NAVO zal worden versterkt indien daar aanleiding toe is’. Vanuit Washington kwam ‘een aparte verzekering’ dat Amerikaanse strijdkrachten in geval van nood ondersteuning zouden verlenen



aan het Nederlandse detachement. En voor alle zekerheid waren deze afspraken ‘nog eens expliciet’ bevestigd door de ministers van buitenlandse zaken van de NAVO-landen.²⁶

Garanties

In een belangrijk artikel uit 2010 in het *International Journal* bespreken M.L. Roi en Gregory Solynec de besluitvorming in Ottawa over de missie in Zuid-Afghanistan. Volgens de twee Canadese analisten was de voorgestelde missie ‘not been linked to a Canadian strategic or even a coherent set of policy goals to be achieved. Canada made a commitment to Kandahar in the absence of any clear strategy. Few questioned whether the limited military means—large as it was relative to Canada’s recent history of military intervention—were commensurate with the policy ends of a peaceful, stable and prosperous Afghan state’. Het probleem ontstond in de persoonlijke interactie tussen Martin als minister-president en Hillier als CDS en vindt zijn oorsprong in de aard van de civiel-militaire betrekkingen in

²⁵ Interviews.

²⁶ *Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking*, 22 december 2005, TK 2005-2006, 27 925 No. 193.



De ontdekking van de counterinsurgency-theorie door Canada en Nederland en andere bondgenoten maakte een strategisch coherentere aanpak in Zuid-Afghanistan mogelijk

een waardevolle, maar in omvang beperkte bijdrage te leveren, en gewoon aanwezig te zijn voor een beperkte periode. Klep zegt daarover: 'Soms lijkt het belangrijker dat Nederland in zuidelijk Afghanistan was, dan dat duidelijk was wat er precies moest gebeuren. Maar dit was nu juist de harde les van ontspoorde missies als Srebrenica geweest: zie eerst doelen en middelen, alvorens in een missie met hoogdravende intenties te stappen!'²⁸ Dit levert ook een gespleten beeld op van de besluitvorming in Den Haag. Aan de ene kant was er een idealistische omarming van 3D en tegelijkertijd een realistisch plan voor de bescherming van eigen troepen.

In het Canadese geval is de klacht al heel oud dat het militaire establishment niet strategisch denkt. Ottawa, zo wordt vaak gezegd, moet voor zich zelf gaan denken over militaire zaken en daarbij intellectueel minder afhankelijk worden van de Amerikanen en – eerder in de geschiedenis – van de Britten. Of dit historisch gegrond is of niet, in het geval van Afghanistan kan wel geconcludeerd worden dat het probleem voor Canada – en Nederland – was dat ze niet de enigen waren zonder een coherente strategie. Volgens het onderzoek van het IISS kenden ook de Amerikanen de nodige problemen: '*under Bush an incoherent and under-resourced war in Afghanistan drifted for several years. The US was joined in this drift by the NATO allies and for much of that time Afghanistan was argued about as a test of alliance solidarity without any clear or common understanding of what the Alliance was trying to achieve there or whether it was achievable.*'²⁹

Ottawa. Terwijl Hillier het exclusieve recht van Martin respecteerde om de kernbeslissing te nemen – gaan of niet gaan – vroeg Martin Hillier om bepaalde garanties voordat hij de missie goed zou keuren. Maar deze garanties gingen niet om de aard van de missie zelf. De minister-president wilde er hoofdzakelijk van verzekerd zijn dat Canada tijdens de missie genoeg troepen in reserve zou hebben voor andere mogelijke missies; vooral als er ooit een beslissing zou worden genomen om deel te nemen aan een vredesoperatie in Darfur. Tijdens hun gesprekken hadden de minister-president en de CDS '*essentially sidestepped the crucial discussion of whether Canada possessed the necessary military means to achieve the policy ends sought*'.²⁷ Kortom, de regeringen in Ottawa en Den Haag hadden niet strategisch over de voorgestelde missies nagedacht toen zij die goedkeurden.

Anders bekeken zou gezegd kunnen worden dat het doel van de Nederlandse missie was om

27 M.L. Roi & Gregory Smolyne, 'Canadian civil-military relations: International leadership, military capacity and overreach', in: *International Journal* (Summer 2010) 710, 714.

28 Klep, *Uruzgan*, 191.

29 Dodge & Redman, 'Afghanistan', 58.

Terugtrekking

De ontdekking van de counterinsurgency-theorie door Canada en Nederland en andere bondgenoten maakte een strategisch coherentere aanpak in Zuid-Afghanistan mogelijk. Er woedt in defensiekringen echter nog altijd een debat over de vraag hoe coherent moderne counterinsurgency-theorie nu eigenlijk is en in hoeverre de theorie van toepassing was in Afghanistan. Maar die ontdekking van de waarde van counterinsurgency confronteerde de bondgenoten met het inadequate aantal militairen dat ze ingezet hadden. Een counterinsurgency-campagne vereist een aanzienlijke hoeveelheid troepen en civiel personeel.

De Nederlandse regering oogstte uiteindelijk wat zij zelf had gezaaid met de overdreven nadruk op een 'wederopbouwmissie'

Vanaf 2008-2009 werd dat probleem uiteindelijk onderkend door de Verenigde Staten, die counterinsurgency ook (her)ontdekt hadden, vooral onder invloed van generaal David Petraeus en met de instemming van de net gekozen president Obama. In 2006 waren ongeveer tweeduizend Canadese troepen belast met veiligheid in de provincie Kandahar. Na de surge van Amerikaanse troepen, geautoriseerd door de nieuwe president, deelde datzelfde aantal Canadezen in 2010 die verantwoordelijkheid met maar liefst twintigduizend Amerikanen. Voor een korte periode konden de Canadezen toen een echte counterinsurgency-campagne uitvoeren in de provincie, uiteraard in samenwerking met de Amerikanen.

Maar de maat was vol voor de Canadezen. De wensen van de regering-Obama ten spijt vertrokken ze uit Kandahar, ongeveer een jaar nadat de Nederlanders Uruzgan hadden verlaten.

Zwakke tot matige steun

Op dat moment werd de oorlog zwak tot matig gesteund door de bevolking in beide landen. In de steeds groeiende wetenschappelijke literatuur over *strategic narratives* luidt de conclusie dat de Canadese en de Nederlandse overheid niet in staat waren om met een overtuigend strategisch narratief over de missie in Zuid-Afghanistan te komen. Haast alle uitingen over de oorlog die Canadese bewindslieden deden tussen 2001 en 2008 zijn geanalyseerd door Jean-Christophe Boucher. Hij kwam tot de conclusie dat *'the Canadian government's message on Afghanistan has been chaotic for most of the past seven years'*. Het resultaat was dat *'Ottawa has not succeeded in clearly communicating the logic behind Canada's intervention and actions in Afghanistan'*.³⁰ In een instemmend commentaar op het stuk van Boucher schrijft Kim Nossal: *'the government's justifications, advanced scatter-shot in what appears to be the vague hope that some of the justifications advanced would find some resonance in the population were indeed totally incoherent.'*³¹ In Nederland oogstte de regering wat zij zelf had gezaaid met haar overdreven nadruk op een 'wederopbouwmissie'. Volgens George Dimitriu en Beatrice de Graaf was er geen 'winnend' narratief over Afghanistan, alleen het eindeloze debat over wederopbouw of vechten als de ware aard van de missie. 'Daardoor raakte de complexe werkelijkheid ondergesneeuwd en was de publieke opinie niet voorbereid op het langdurige proces en het feit dat concrete resultaten niet goed meetbaar waren.' Het resultaat was 'afnemende publieke steun voor de troepeninzet'.³²

Wat ook de retorische competenties van de twee regeringen waren, voor de bevolking in Nederland en Canada werd het duidelijk dat niet alleen de missies in Zuid-Afghanistan gewelddadiger waren dan verwacht, maar ook dat de beloofde opbouw in het kader van 3D in de twee provincies moeizaam verliep.

30 Jean-Christophe Boucher, 'Selling Afghanistan. A Discourse Analysis of Canada's Military Intervention, 2001-08', in: *International Journal*, 64:3 (Summer 2009) 718.

31 Nossal, 'Making Sense of Afghanistan', 13.

32 George Dimitriu en Beatrice de Graaf, 'De missie in Uruzgan als strategisch narratief', in: *Atlantisch Perspectief*, 2011, Nr. 8, 9.



FOTO CANADIAN ARMED FORCES. R. CLOWE

Premier Stephen Harper (rechts), hier tijdens een ontmoeting met de Canadese CDS Rick Hillier in Kandahar, toonde zich aanvankelijk vastberaden, maar moest later toegeven dat het Canadese succes in Afghanistan bescheiden was geweest

Deze tweede constatering – dat het eigenlijk niet goed ging in Afghanistan – was bepalend. In een retrospectieve studie over de gevolgen van de oorlog concludeert Dan Middlemiss: *'Put simply, publics will accept military intervention and even substantial casualties provided that there is evidence that the intervention is succeeding in attaining the goals. In that context, and given the parlous state of 'progress' in rebuilding Afghanistan, it may now be slowly dawning on Canadians and their governments that the business of 'fixing' fragile and failing states takes a lot more time, resources, and sheer staying power than they once had rather naively believed.'*³³ Dat geldt eveneens voor Nederland.

Geen verdere verlenging van de missies

Het is veelzeggend dat Middlemiss ook de overheid gedesillustioneerd noemde. Canadese bewindslieden gingen steeds meer aan de oorlog twijfelen, en niet alleen omdat zij er

steeds minder steun voor konden vinden onder de kiezers. Stephen Harper, leider van de Conservatieve Partij, was vastberaden toen hij in 2006 aan de macht kwam als minister-president. *'There will be some who want to cut and run but cutting and running is not my way and not the Canadian way'*, zei hij dat jaar tegen Canadese troepen in Kandahar.³⁴ Twee keer zorgde hij ervoor dat het Canadese parlement toestemming verleende voor verlenging van de missie. Drie jaar later was de houding van de minister-president duidelijk anders. In 2009 verscheen hij op CNN en gaf hij toe dat *'frankly we are not going to ever defeat the insurgency' en dat 'success had been modest'*.³⁵

33 Dan Middlemiss, 'Roles Abroad After Afghanistan', in: Ann L. Griffiths (red.), *Is There Life Abroad After Afghanistan: The Future of Canadian Expeditionary Operations* (Halifax, Dalhousie University Centre for Foreign Policy Studies, 2011) 28.

34 'Canada committed to Afghan mission, Harper tells troops', *CBC News*, 13 maart 2006.

35 'Canada, allies will never defeat Taliban, PM says', *Globe and Mail*, 2 maart 2009.

Medewerkers in zijn bureau lieten de defensie-correspondent van de *Canadian Press* weten dat hun baas zeer gefrustreerd was: Canada droeg nog steeds een onevenredige last in vergelijking met de meeste NAVO-bondgenoten; er was nog steeds geen einde in zicht aan een oorlog die veel meer levens en geld had gekost dan verwacht; het Canadese leger raakte er door uitgeput en de regering van president Karzai, waarvan de toekomst van Afghanistan afhing, was corrupt en onbetrouwbaar.³⁶ Er kwam geen derde Canadese verlenging.

Canada en Nederland zullen in de toekomst huiverig zijn voor counterinsurgency, tenzij dat binnen een robuuste onderneming is

Een verlenging van het Nederlandse verblijf in Uruzgan na 2010 was niet ondenkbaar. In vergelijking met het zwaar geteisterde Canadese leger in Kandahar had het Nederlandse leger het in Uruzgan minder zwaar te verduren gehad. Het was nog steeds in staat om daar troepen in te zetten, zij het niet met organieke eenheden. Het CDA, en vooral minister van buitenlandse zaken Maxime Verhagen, bepleitte een nieuwe, beperktere operatie, zoiets als een PRT of een opleidingsmissie. Maar het geduld van de PvdA met Uruzgan (en met het CDA) was op en Nederland ging uiteindelijk weg uit de provincie. Na Zuid-Afghanistan te hebben verlaten, stuurde Canada politietrainingsmissies naar Kabul, terwijl Nederland zulke missies hielp opzetten in Kunduz en Kabul.

Conclusie

De bekende Nederlands oorlogsjournalist Joeri Boom schreef in zijn boek over zijn ervaringen in Afghanistan: 'De missie in Uruzgan is ten einde, maar ongetwijfeld volgen meer operaties waarbij Nederlandse militairen worden ingezet voor gevechtsmissies.'³⁷ Het is onvermijdelijk dat de eveneens expeditionaire Canadese strijdkrachten uiteindelijk ook weer ergens in de wereld ingezet zullen worden. Het ziet er echter niet naar uit dat Canada en Nederland in de nabije toekomst weer betrokken zullen worden bij een counterinsurgency-operatie. Toen beide landen de theorie en praktijk van counterinsurgency ontdekten in Afghanistan, leerden zij één van de belangrijkste lessen op hardhandige wijze: een counterinsurgency-campagne vereist veel troepen, veel civiel personeel en veel geduld voor een lange periode. Tenzij zij deel uitmaken van een zeer robuuste onderneming die alleen geleid kan worden door de Verenigde Staten (en van het soort dat niet uitgevoerd werd in Afghanistan, behalve aan het einde), zullen Canada en Nederland hoogstwaarschijnlijk niet weer mee willen doen aan counterinsurgency. Dat zal waarschijnlijk leiden tot meer terughoudendheid bij toekomstige voorstellen om in te grijpen in failed states. Want de defensie- en buitenlands-politieke establishments in Ottawa en Den Haag zullen nu de neiging hebben om zulke voorstellen te beoordelen met de strenge meetlat van counterinsurgency – en niet meer met de naïeve en optimistische opvattingen die ze meenamen naar Kandahar en Uruzgan. ■

³⁶ Murray Brewster, *The Savage War. The Untold Battles of Afghanistan* (Mississauga, John Wiley & Sons Canada, Ltd, 2011) 309-310.

³⁷ Joeri Boom, *Als een nacht met duizend sterren. Oorlogsjournalistiek in Uruzgan* (Amsterdam, Podium/BKB, 2010) 316.