

Zien we wat we moeten zien of zien we wat we willen zien?

Mirjam Grandia Mantas

Reflectie op twintig jaar interventie in Afghanistan

“Men is gebonden aan zijn verplichtingen; men is zelfs begaan door zijn fouten. Men kan in de toekomst vrij zijn om nieuwe en verkeerde verwickelingen te vermijden. Men is niet vrij om de politieke misvattingen uit het verleden uit het plakboek te scheuren. Men is ook niet vrij om verstrikkingen helemaal te vermijden.”

Stanley Hoffmann¹

In de zomer van 2021 vielen (voormalig) bewindslieden en diverse experts over elkaar heen om de situatie in Afghanistan te duiden: er werd naar president Biden gewezen als ‘schuldige’, welke ‘expert’ in Nederland had de opkomst van de Taliban in een letterlijk moordend tempo wel of niet zien aankomen, wie was er verantwoordelijk voor de evacuatie van de Afghanen die voor Nederland hadden gewerkt, was het niet tijd dat de Afghanen voor hun eigen veiligheid gingen zorgen, hadden we in twintig jaar al niet genoeg gedaan? Het schouwspel dat zich voltrok, vertoonde parallellen met het schouwspel dat plaatsvond in het parlement ten tijde van het debat over de missie naar Uruzgan in 2006. De Haagse realiteit toen en nu kwam niet overeen met de lokale realiteit in Afghanistan, nationale politieke preoccupaties prevaleerden boven buitenlandse politiek en de retoriek bevatte veel moralistische taal die niet werd opgevolgd door de benodigde acties en/of middelen.

Het doel van dit betoog is te reflecteren. In deze reflectie wordt een pas op de plaats gemaakt en fundamentele vraagstukken die ten grondslag liggen aan de besluitvorming over de inzet van de krijgsmacht worden kritisch bestudeerd.² Er zijn tal van onderzoeken beschikbaar over onze inzet in Afghanistan, databestanden vol, tal van ervaringsdeskundigen op verschillende terreinen, maar er is ook veel historisch onderzoek over interventies van westerse mogendheden waar lessen uit getrokken kunnen worden. Er is dus genoeg informatie om van te leren, de vraag is of we kunnen en willen reflecteren op de interventie in Afghanistan, zonder dat deze reflectie verzandt in een spel van het aanwijzen van ‘schuldigen’.

HET EIGEN GELIJK

Het is van belang dat we allereerst stilstaan bij onze uitgangspunten, specifiek de problematiek van ideologieën en identiteiten zoals beschreven door de filosoof Michah Goodman. Hij stelt dat een onbetwist fundamenteel geloof in een bepaald idee automatisch de volledige ontkenning van alle andere concurrerende ideeën met zich meebrengt. “Wanneer de overtuiging postvat dat zodra een perfect idee

geïmplementeerd wordt, de realiteit ook perfect zal zijn. Het alternatief is dat als een rivaliserend idee geïmplementeerd wordt, de realiteit natuurlijk een catastrofe zal veroorzaken. Degenen die geloven dat hun oplossingen ‘verlossing’ zullen brengen, geloven vaak automatisch dat de oplossing van de rivaal ‘verwoesting’ zal brengen. De retoriek van ideologieën wordt dus al snel een absolutisme; rivaliserende overtuigingen zijn niet alleen verkeerd, maar ook gevaarlijk. Daarom is elk intellectueel domein waarin perfecte oplossingen tegen elkaar worden opgezet er een waarin niemand luistert.”³

Wat heeft deze filosofische beschouwing te maken met een reflectie op twintig jaar aanwezigheid in Afghanistan? Allereerst begint het met de bewustwording (of het bewustzijn) dat we in het Westen met elkaar staan voor een bepaalde ideologie, te weten het ‘liberale staatsvormingsproject’ en het daaraan gekoppelde vertrouwen in de ‘liberale vrede’.⁴ Deze ideeën bieden weinig ruimte voor andere perspectieven omdat ze uitgaan van een *blueprint* voor staatsvorming en stabiliteit. Graag zien we bij de realisatie van de verspreiding van onze ideologie onze krijgsmachten als de *forces for good*; zij brengen veiligheid, stabiliteit en voorspoed.



De Nederlandse missies in Afghanistan lieten een discrepantie zien tussen politieke wenselijkheid en militaire haalbaarheid. Afgebeeld staat een groep Nederlandse militairen tijdens de missie in Uruzgan in 2009 (foto: Flickr / Royal Netherlands Army / Public Domain)

Het fenomeen dat onze troepen niet noodzakelijkerwijs worden gezien - ook al zijn ze vaak aanwezig op uitnodiging van de machthebbers - als verlossers maar als bezetters en dat het liberale staatsmodel tevens goed lijkt te werken voor warlords om middels verkiezingen democratische legitimiteit te krijgen, lijkt wat minder scherp op het netvlies te staan. Sterker nog, we zien onze manier van staatsinrichting en onze manier van leven vaak als superieur. Met als gevolg dat ons vermogen om überhaupt te luisteren naar alternatieven of andere zienswijzen, waar Goodman ook voor waarschuwt, zeer beperkt lijkt te zijn.

MAAKBAARHEID

Het zijn de ideeën over de maakbaarheid van samenlevingen en de aannames die worden gedaan over anderen, die ten grondslag liggen aan de strategieën waarmee het Westen, inclusief Nederland, twintig jaar lang aanwezig is geweest in Afghanistan. Het idee dat stabiliteit door de inzet van krijgsmachten op een fraaie manier gebracht kan worden, is illustratief voor de wens van vele politici en burgers in westerse landen dat er zoiets bestaat als een 'schone oorlog'. Een schone oorlog waar we ook niet wensen samen te werken

met de Taliban door die structureel buitenspel te zetten en door ze uitsluitend te classificeren als terroristische organisatie. Die classificatie gaat voorbij aan de lokale realiteit waar de Taliban ook voorziet in een maatschappelijke behoefte (politiek, economisch, religieus, ideologisch, juridische, etcetera) en meer is dan alleen een gewelddadige organisatie die diverse vormen van geweld inzet om macht te verkrijgen en/of haar tegenstander te saboteren. Als de geschiedenis ons iets heeft geleerd, is dat het buitensluiten van partijen die deel zijn geweest van het conflict en tevens steun onder de bevolking genieten, de voedingsbodem is voor een nieuw conflict of een voorslepend conflict. De geschiedenis heeft ons ook geleerd dat buitenlandse inmenging leidt tot wat professor Isabelle Duyvesteyn de 'interventieparadox' noemt: buitenlandse troepen moeten zowel legitimiteit verwerven voor de veiligheid van hun eigen troepen, maar ze ondermijnen hiermee ook de effectiviteit van de staat binnen wiens grenzen ze opereren doordat ze zelf belangrijke staatsfuncties (zoals het brengen van veiligheid) overnemen.⁵ Deze lessen uit de geschiedenis lijken nog onvoldoende te zijn doorgedrongen als we ons buigen over het design van interventiestrategieën in landen zoals Afghanistan.⁶

CIVIEL-MILITAIRE DIALOOG

Terugkijkend op twintig jaar Afghanistan valt op dat er bij de diverse missie die zijn uitgevoerd naar onder andere Uruzgan en Kunduz er een verschil was tussen de politieke wenselijkheid en de militaire haalbaarheid. Het onderstreept het belang van een civiel-militaire dialoog; het kunnen en willen luisteren naar de verschillende politieke en militaire perspectieven. Dit is een belangrijk punt om überhaupt met elkaar te komen tot een goede besluitvorming rondom de inzet van de krijgsmacht.

Het is tevens van belang dat de militaire en politieke top werken aan onderling vertrouwen in elkaars capaciteiten en aan de kwaliteit van hun gemeenschappelijke besluitvorming. Militairen staan bekend om hun 'can do-mentaliteit'. Het risico van deze houding is dat de Defensiestaf in haar militair advies positiever is dan gewenst, oftewel het militair advies al politiek inkleurt op basis van a priori inschattingen van haalbaarheid. Het is dus van belang dat de Defensiestaf helder aangeeft dat er duidelijke en concrete politieke doelstellingen nodig zijn om zich in een militair advies duidelijk uit te spreken over de militaire haalbaarheid. Mocht het mandaat of de middelen onvoldoende zijn, dan moet de Defensiestaf

dit duidelijk in haar militaire advies aangeven: het feit dat er soms sprake is van enige terughoudendheid door de Defensiestaf - met het vermelden dat een missie niet goed is uit te voeren - kan met het zogenaamde 'use it or lose it'-argument.

Graag zien we bij de realisatie van de verspreiding van onze ideologie onze krijgsmachten als de forces for good

De bewindslieden dienen op hun beurt in de artikel 100-brief duidelijk te onderbouwen dat de inzet van de krijgsmacht (en niet een ander machtsmiddel van de staat) noodzakelijk is om deze doelen te realiseren. Hoewel er ruimte moet zijn voor militaire initiatieven gericht op deelname aan operaties, is het vervolgens wel van belang dat bewindslieden en het parlement zich bezig gaan houden met de volgende vragen: waarom zetten we de krijgsmacht in en wat willen we hiermee bereiken? Partijpolitiek, binnenlandse politiek en een *two level game* domineren vaak als het gaat om besluiten



Partijpolitiek en binnenlandse politiek zijn vaak doorslaggevend in het besluit om militaire middelen in te zetten. De vraag waarom de krijgsmacht ingezet wordt, verdwijnt daarom vaak naar de achtergrond. Afgebeeld staat een delegatie van Kamerleden tijdens een bezoek aan Afghanistan in oktober 2019 (foto: Wikimedia / Defensie / CCO 1.0 Universal)



Bij de inzet van de Nederlandse krijgsmacht in het buitenland is de aanname vaak dat de interveniërende partij steun geniet van de lokale bevolking. De recente ervaringen in Afghanistan laten zien dat dit lang niet altijd terecht is. Afgebeeld is de evacuatie van meer dan 800 Afghanen tijdens de val van Kaboel in augustus 2021 (foto: Wikimedia / Air Mobility Command Public Affairs / Public Domain)

over de inzet van militaire middelen.⁷ Het feit dat de nationale politiek en partijpolitiek de besluitvorming en de uiteindelijke inzet van militaire middelen domineren, is een realiteit die naar verwachting niet zal veranderen. Wat wel kan veranderen, is de manier waarop het parlement zijn controlerende taak uitvoert als het gaat om de inzet van de krijgsmacht; met elkaar dient er goed antwoord te worden gegeven op de vraag *waarom* de krijgsmacht ingezet worden, voordat ze zich gaan mengen in de vraag *hoe* de missie eruit zou moeten komen te zien.⁸

WAAROM EN HOE?

Voor de besluitvorming over de inzet van de krijgsmacht als ook voor het ontwerpen van een strategie, is het stellen van de juiste vragen van essentieel belang. Echter, het stellen

van de juiste vragen is een van de meest, zo niet dé meest uitdagende taken waarmee besluitvormers worden geconfronteerd bij het interpreteren van een probleem en bij het ontwerpen van een actieplan. Zoals Hew Strachan verwoordt: “Het vertrekpunt is de noodzaak om na te denken voordat je handelt, in het besef dat het belangrijk is om de vragen goed te beantwoorden voordat je conclusies trekt. Als de eerste vragen fout zijn, zijn de antwoorden dat waarschijnlijk ook.”⁹

Veel respondenten in het onderzoek naar de civiel-militaire besluitvorming naar de inzet van de Nederlandse krijgsmacht in Uruzgan gaven aan achteraf twijfel te hebben of de juiste vragen wel zijn gesteld. Dit omvatte met name de onderliggende aannames van de concepten die ten grondslag lagen aan hun interpretatie en mogelijke oplossing voor het probleem, zoals de alomvattende aanpak. De concepten bestonden uit een mix van defensie, diplomatie en ontwikkeling, gericht op het versterken van de fragiele regering van Afghanistan zodat die voor stabiliteit zou kunnen zorgen. De aannames die ten grondslag liggen aan die concepten worden vaak niet bevestigd. De aanname is dat de interveniërende macht ook daadwerkelijk wordt gezien als legitieme derde partij, maar ook dat de staat die de donorgelden ontvangt ook beschikt over de structuren om deze gelden te kunnen verwerken en om die bij de juiste instanties terecht te laten komen. En *last but not least* dat het centrale gezag dat wordt gecreëerd of ondersteund door de interveniërende macht ook effectief steun geniet van de lokale bevolking.

Naast het niet bevestigen van de aannames die ten grondslag liggen aan de concepten die leidend zijn voor de stabilisatiestrategieën die voor Afghanistan zijn ontwikkeld, verdient het ook aandacht om kritisch te kijken naar het proces. De vragen die beantwoord (moeten) worden in het toetsingskader verdienen nadere reflectie.¹⁰ Het toetsingskader lijkt zelf de illusie van een objectief analysemodel te bieden. Het is bedoeld om een kwalitatief hoogwaardige besluitvorming over de inzet van de krijgsmacht te faciliteren.¹¹ Dit gaat voorbij aan de complexiteit van het dynamische proces dat leidt tot besluiten door diverse actoren. Hoewel we met analysemodellen zoals het toetsingskader graag willen geloven in rationele besluitvorming wat zou leiden tot een weloverwogen besluit, staat dit ver af van de realiteit. Rationele besluitvorming in welke context dan ook bestaat niet; dat is

een westerse illusie. We denken dat we het ‘probleem’ (de stabilisatie van Afghanistan) uit zijn (lokale) context kunnen halen en de ‘oplossing’ (de inzet van militaire troepen) kunnen analyseren middels het toetsingskader. Na een besluit hopen we daarna alles weer terug te kunnen plaatsen in de (lokale) context vanuit een Haags perspectief.

Bij de beantwoording van de vragen van het toetsingskader en bij het ontwerp van een interventiestrategie is het van belang voor de betrokken besluitvormers en analisten dat alles valt en staat bij hoe zij invulling geven aan het concept en de *frames* en *biases* die een grote rol spelen. Vaak is er onvoldoende bewustzijn van de frames en impliciete vooroordelen (over o.a. de landen en de bevolking van de gebieden waar we interveniëren) en het effect hiervan op het ontwerp van interventie-strategieën en bij het invullen van het toetsingskader. Het is van belang dat de civiele en militaire besluitvormers zich rekenschap geven van de werking van dergelijke psychologische mechanismen en hier gedurende het gehele besluitvormingsproces zelfreflectie op toepassen of tegengeluid organiseren om onder andere *group think* te ondervangen.

Partijpolitiek, binnenlandse politiek en een two level game, domineren vaak als het gaat om besluiten over de inzet van militaire middelen

CONCLUSIE

De vraag die momenteel wellicht als eerste beantwoord moet worden, is of de politieke en militaire elite er aan toe is om op haar eigen handelen te reflecteren en bereid is om lessen te trekken. Het antwoord op deze vraag hangt voor een groot deel af van welk onderwerp je onderzoekt binnen het alomvattende verhaal van ‘twintig jaar interventie in Afghanistan’. Ten aanzien van civiel-militaire en politieke besluitvorming over de Nederlandse inzet zijn er zeker lessen te trekken. Partijpolitiek, binnenlandse politiek, informele (militaire) actiekanaal, geloof in de maakbaarheid van de wereld, de Haagse realiteit en wenselijkheid versus operationele militaire en lokale realiteit, (gebrek aan) controlerende taak van het parlement, de fuikwerking van het toetsingskader en de macht van dominante heersende ideeën die een sturende kracht hebben bij de besluitvorming, zijn slechts enkele ingrediënten. De vraag is echter of we überhaupt zelf een realistisch beeld hebben van wie we zijn, wat we kunnen en wat we zouden moeten en willen doen. Pas als we deze vragen helder hebben, kunnen we gaan nadenken over interventiestrategieën op basis waarvan we een bijdrage leveren aan de stabiliteit in de wereld.

Luitenant-kolonel dr. Mirjam Grandia is universitair internationale veiligheidsstudies aan de Nederlandse Defensie Academie (NLDA). Ze ging zelf twee keer op uitzending naar Afghanistan (Kabul/Kandahar/Uruzgan) en schreef het boek *Inescapable Entrapments? The Civil-Military Decision Paths to Uruzgan and Helmand* (Leiden University Press: <https://www.lup.nl/product/inescapable-entrapments/>).

Wilt u reageren?

Mail de redactie: redactie@atlcom.nl.

1. Vrij vertaalde quote van Stanley Hoffmann, ‘Restraints and Choices in American Foreign Policy’. *Daedalus* 91, no. 4 (1962): 668–704 uit D. Michael Shafer, *Deadly Paradigms : The Failure of U.S. Counterinsurgency Policy*. (Princeton Legacy Library. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2014).
2. Het betoog is een betoog op persoonlijke titel en is geenszins de officiële lijn van woordvoering van het ministerie van Defensie. Een groot gedeelte van het betoog is gebaseerd op het onderzoek van de auteur naar de Britse en Nederlandse civiel militaire besluitvorming omtrent de inzet van hun troepen naar Zuid Afghanistan. Zie: Mirjam Grandia Mantas, *Inescapable Entrapments? The Civil-Military Decision Paths to Uruzgan and Helmand* (Leiden, Leiden University Press, 2021) en Mirjam Grandia Mantas, *Deadly Embrace? The Decision Paths to Uruzgan and Helmand* (proefschrift Universiteit Leiden, 2015).
3. Micah Goodman, *Catch-67 : The Left, the Right, and the Legacy of the Six-Day War*, Translated by Eylon Levy. (New Haven: Yale University Press 2018).
4. Zie ook Frans Osinga, Drama in Afghanistan: voorspeld tragisch einde van een missie te ver, *Economisch Weekblad*, 25.08.2021, ingezonden opiniestuk.
5. Isabelle Duyvesteyn, De interventieparadox Buitenlandse inmenging werkt contraproductief, *S&D* 7 / 8 , 20 0 9.
6. Zie ook het artikel van Michael D Shafer in dit nummer van *Atlantisch Perspectief*.
7. Jan van der Meulen en Mirjam Grandia Mantas, ‘Brussels calling National politics under international pressure’, In *Mission Uruzgan* (pp. 17-32). Amsterdam University Press, 2012.
8. Voor de civiel militaire besluitvorming omtrent Uruzgan zie: Mirjam Grandia Mantas, *Inescapable Entrapments? The Civil-Military Decision Paths to Uruzgan and Helmand* (Leiden, Leiden University Press, 2021) en Mirjam Grandia Mantas, *Deadly Embrace? The Decision Paths to Uruzgan and Helmand* (proefschrift Universiteit Leiden, 2015).
9. Hew Strachan, "Strategy in theory; strategy in practice." *Journal of Strategic Studies* 42.2 (2019): 171-190.
10. Er bestaat sinds 1995 voor uitzending van missies een toetsingskader bestaande uit 14 punten. De eerste vijf hebben betrekking op de politieke wenselijkheid en de overige op de militaire haalbaarheid. Een aantal punten die in het toetsingskader worden behandeld zijn of de uitzending geschiedt op grond van Nederlandse belangen, waaronder bescherming van de internationale vrede en veiligheid en/of de bevordering van de internationale rechtsorde, de uitzending moet geen automatisme zijn, de Nederlandse regering beslist per geval, een besluit wordt, behoudens uitzonderingen, pas uitgevoerd nadat het parlement erover is ingelicht, er moet voor uitzending voldoende draagvlak in de samenleving zijn, de regering moet beoordelen of de gestelde politieke en militaire doelstellingen van de missie redelijkerwijs haalbaar zijn en er moet sprake zijn van een concrete militaire opdracht. Voor de volledige lijst zie https://www.parlement.com/id/vhnnmt7lidzz/besluitvorming_uitzending_militairen (laatst geraadpleegd 06.10.2021)
11. Het toetsingskader kent het gevaar van fuikwerking wat uitvoerig is beschreven door Christ Klep in zijn boek *Uruzgan. Nederlandse militairen op missie, 2005-2010*, Boom; Amsterdam, 2011.