Universiteit
Leiden
The Netherlands

Afghanistan 2001-2011 : gewapende interventie en staatsvorming in een fragiele staat

Wagemaker, A.J.E.

Citation
Wagemaker, A. J. E. (2012, October 25). *Afghanistan 2001-2011 : gewapende interventie en staatsvorming in een fragiele staat*. Retrieved from https://hdl.handle.net/1887/20026

Version:	Corrected Publisher's Version
License:	Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden
Downloaded from:	https://hdl.handle.net/1887/20026

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Cover Page

Universiteit Leiden

The handle http://hdl.handle.net/1887/20026 holds various files of this Leiden University dissertation.

Author: Wagemaker, Allard Jacobus Emile
Title: Afghanistan 2001-2011 : gewapende interventie en staatsvorming in een fragiele staat
Date: 2012-10-25

5

De Amerikaanse interventie

Het verzet tegen het extremistische, theocratische bewind in het 'Islamitisch Emiraat Afghanistan' groeide gestaag. In 2001 ging het in de richting van een kookpunt. De internationale gemeenschap had zich lange tijd afzijdig gehouden door de Taliban politiek te isoleren, soms een enkele aanval met kruisvluchtraketten uit te voeren en slechts elementaire humanitaire hulp te geven. Veel haalde dat niet uit, integendeel: Al Qa'ida bleek eind jaren '90 uitstekend in het Afghanistan van de Taliban te gedijen en een steeds groter, tastbaar gevaar te worden voor met name de Amerikanen en de wereldwijde Amerikaanse belangen. Ook door andere landen, vooral Westerse, werd de dreiging die vanuit Afghanistan kwam als groot, soms te groot, ervaren. De verontwaardiging en ergernis over de mensonterende taferelen in het land was aanzienlijk. Belangen, ergernissen en kansen kwamen bijeen na de aanslagen van 11 september 2001.

De interventie in de herfst van 2001 had meer een vergeldingsmotivatie dan dat zij geïntervenieerd werd vanuit humanitaire overwegingen of om de Afghaanse staat weder op te bouwen. Het Taliban-regime werd afgezet en de Taliban werd samen met Al Qa'ida verjaagd. Wat er van de staat resteerde, moest volledig worden opgebouwd om het weer te laten functioneren. Bovendien moest worden voorkomen dat in de anarchistische omstandigheden die in het land heersten opnieuw een extremistische organisatie zou kunnen opbloeien. De staatsvorming zou daarom in korte tijd van fase 1 naar fase 2 van het staatsvormingsproces van Tilly moeten worden gebracht.

Dit hoofdstuk gaat over de interventie van 2001 en de directe politieke en militaire effecten die deze teweegbracht voor het staatsvormingsproces. Eerst wordt een beschouwing gegeven over de neerwaartse spiraal en de 'rijpheid' voor interventie. Vervolgens wordt de gewapende interventie (operatie Enduring Freedom) op drie niveaus geanalyseerd en wordt ingegaan op de door de Verenigde Staten geclaimde overwinning.

5.1 Neerwaartse spiraal

De bedreiging van Afghanistan voor de internationale vrede en veiligheid hield direct verband met het bieden van onderdak aan Al Qa'ida.[1] Aanvankelijk waren zowel de Taliban als Al Qa'ida[2] relatief onbekende organisaties, vooral omdat ze buiten het blikveld van de

1 Al Qa'ida is een islamitische paramilitaire beweging, die tussen 1988 en 1990 werd opgericht, en door velen als een terroristische organisatie wordt beschouwd (Bergen 2001, Burke 2003). Begin jaren '90 vestigde de leiding zich in Soedan, waar de beweging de vorm kreeg van een internationale terreurorganisatie: deze leek op een multinational met een wereldwijd bereik. Nadat Osama Bin Laden in 1994 zijn Saoedische staatsburgerschap was ontnomen en de Soedanezen hem, onder Amerikaanse, Saoedische en Egyptische druk, de deur hadden gewezen, vestigde hij zich in 1996 samen met de overige leiders van Al Qa'ida in Afghanistan (Coll 2005, 320-327, Riedel 2008, 52-58). Hij kreeg onderdak van Younis Khalis, de leider van de Hezb-e Islami (Khalis), in de omgeving van Jalalabad (Bodansky 2001, 188, Coll 2005, 327-328, Bergen 2006, 158). Intensief contact met de Taliban ontstond toen Jalalabad in handen kwam van de Taliban. Osama verhuisde snel daarna naar Kandahar, waar een functionele relatie ontstond met Mullah Omar, de leider van de Taliban (Coll 2005, 340-342, Bergen 2006, 194-195).

2 Het doel van Al Qa'ida is het stichten van een islamitisch wereldrijk naar het model van het voormalige kalifaat. De organisatie richt zich daarbij in eerste instantie op islamitische landen die in zijn ogen niet volgens de regels van de islam geleid worden. Dit soort regimes moeten in de optiek van Al Qa'ida vervangen worden door moslimfundamentalistische regimes. Al Qa'ida ziet de invloed van het Westen, vooral van de VS en Israël, als strijdig met dit doel. Alle Westerse invloed moet daarom uit islamitische landen verbannen worden – hiertoe roept een fatwa uit 1998 op. De harde kern van

internationale media vielen en relatief moeilijk te infiltreren waren door inlichtingendiensten. Het eerste veranderde toen de regering-Clinton – mede als gevolg van een toenemend aantal aanslagen tegen Amerikaanse doelen – het fundamentalistische islamitische terrorisme als een bedreiging voor de Verenigde Staten identificeerde (Blumenthal 2003, 656-657, National Commission on Terrorist Attacks upon the US 2004, 59-63, Tenet 2007, 99-132). Het Westerse publiek werd wakker geschud over wat zich in Afghanistan afspeelde door enkele voorvallen, zoals de arrestatie door de religieuze politie op 28 september 1997 van Emma Bonino, de Europese Commissaris voor Humanitaire Zaken van de Europese Unie. Ze bracht een officieel werkbezoek aan Afghanistan met haar gevolg van negentien journalisten – waaronder het CNN-anker en belangrijkste internationale correspondente, Christiana Amanpour, die zeer goede toegang had tot de regering Clinton (Albright 2003, 361). Ze maakten foto's van vrouwen in ziekenzalen, wat kennelijk als een ernstig en strafbaar vergrijp werd beschouwd (Rashid 2002, 65). De groep werd gearresteerd en in de gevangenis gezet. De negatieve publiciteit die de Taliban hiermee over zich afriepen werkte als katalysator in de beeldvorming van het regime.

De publieke verontwaardiging had tot gevolg dat de regering-Clinton en de internationale gemeenschap hun gedooghouding ten opzichte van de Taliban niet langer konden volhouden. De Republikeinen eisten[3] van de president een krachtige houding, maar Clinton besefte dat de situatie nog niet rijp of 'bedorven genoeg' (zie verder hoofdstuk 1) was voor een interventie (Blumenthal 2003, 656-666). In de jaren daarna voerde hij wel bombardementen met kruisvluchtwapens uit met als doel het Taliban-regime tot koerswijziging te dwingen (coercive diplomacy). Dit soort acties waren bedoeld om een krachtig diplomatiek signaal te geven. Het was echter de vraag of een geïsoleerd regime als dat van de Taliban of een terreurnetwerk als Al Qa'ida zich er ook maar iets aan gelegen zou laten liggen. De aanvallen met kruisvluchtwapens tastten hun operationele vermogen niet of nauwelijks aan. Veel indruk maakte de zich 'verhardende' Amerikaanse houding daar ook niet (Kolhatkar en Ingalls 2006, 29-38, Bergen 2011, 4-10).

5.1.1 Verharding

Al Qa'ida en de Taliban waren zowel in praktisch als in ideologisch opzicht tot elkaar veroordeeld; ze hadden een existentiële relatie (Maley 2009, 213-214). Met zijn financiële hulpbronnen kaapte Osama in feite Afghanistan (Fergusson 2010, 90-108). Het Emiraat zat financieel aan de grond; de weinige inkomsten die het had kwamen vooral uit de narcoeconomie. Bin Laden en Al Qa'ida dichtten de financiële gaten. Militair-operationeel hiel-

Al Qa'ida is opgebouwd volgens een strakke hiërarchie en bestaat uit enkele honderden ingezworen leden. Het is de bredere basis die tot de verbeelding spreekt: tientallen geaffilieerde terreurgroepen en talloze cellen die als 'stoottroepen' dienen van een gevreesde ideologie. De organisatie is wereldwijd verspreid en wordt gefinancierd met drugsgelden en het informele islamitische hawala-bankstelsel dat geen sporen achterlaat. Al Qa'ida wordt daarom weleens vergeleken met een wereldomvattend netwerk van franchisenemers, een soort McDonalds van het terrorisme.

3 Clinton was in deze tijd verwikkeld in de impeachement procedure vanwege zijn affaire met Monica Lewinski (Blumenthal 2003, 497-553). De Republikeinen gebruikten ook de Afghaanse situatie om Clinton verder onder druk te zetten.

pen goed getrainde Al Qa'ida strijders[4] de reguliere Taliban-eenheden in de steeds zwaardere en moeilijker strijd in het noorden van het land. Afghanistan werd zo een kweekschool voor Al Qa'ida-terroristen en vormde een veilige haven voor de leiding van de terreurorganisatie – een rol die Libanon bijvoorbeeld ook speelde in de jaren '70 (Gutman 2008). Wat dat betekende, werd op 7 augustus 1998 duidelijk met de aanslagen op de Amerikaanse ambassades in Kenia en Tanzania.

Het feit dat de aanslagen plaatsvonden kwam niet echt als een verrassing voor de Amerikaanse regering, het moment en de plaats echter wel. De partijen zaten toen al een jaar of twee op ramkoers (National Commission on Terrorist Attacks upon the US 2004, 59-70, Blumenthal 2003, 656-666, Jones 2009, 76-83). Osama sprak op 23 augustus 1996 een fatwa uit dat, "de Amerikanen dienen te vertrekken uit het Heilige Land van de twee Moskeeën [Saoedi-Arabië] en van het Arabisch schiereiland" (Jacquard 2002, 73). In februari 1998 riep hij op tot een jihad en verklaarde de Amerikanen de facto de oorlog omdat "de muren van onderdrukking en van de vernedering slechts konden worden afgebroken door een regen van kogels" (Bodansky 2001, 225-226). Op 20 augustus 1998 vergolden de Amerikanen de aanslagen in Kenia en Tanzania door kruisraketten af te vuren op terroristische trainingskampen in de Afghaanse provincies Khost en Nangarhar (Bergen 2001, 120, Bodansky 2001 231-273, Albright 2003, 364-365, Clarke 2004, 181-204, Coll 2005, 403-414).

De aanslagen werden een internationale veiligheidsaangelegenheid toen de Veiligheidsraad zich in Resolutie 1214 (8 december 1998) over de ontstane situatie uitsprak (Coll 2005, 415-437, Kolhatkar and Ingalls 2006, 29-38). Het Taliban-regime was volgens de Veiligheidsraad medeplichtig aan de aanslagen in Afrika. De Raad verklaarde zich, "Deeply disturbed by the continuing use of Afghan territory, especially areas controlled by the Taliban, for the sheltering and training of terrorists and the planning of terrorist acts". De VN probeerde het Taliban-regime te bewegen het verlenen van onderdak aan Al Qa'ida te beeindigen. De Taliban gingen hier niet op in; ze waren stevig in de greep van Al Qa'ida. Al Qa'ida begon de paria van de wereld te worden en kon alleen nog een thuis vinden in het Afghaanse Emiraat, dat geleid werd door een regime dat door vrijwel alle landen als verwerpelijk werd beschouwd. Ondanks de grote financiële problemen, de internationale isolatie en opgelegde dwangmaatregelen, verklaarde Mullah Omar openlijk dat, "Bin Laden uitwijzen zou neerkomen op hetzelfde als een zuil van ons geloof loslaten" (Corbin 2002, 90). De Taliban legden Resolutie 1214 naast zich neer, met als gevolg dat in Resolutie 1267 (15 oktober 1999) hardere sancties werden afgekondigd die ook werden genegeerd (Carisch 2007, 162-163).[5] De

4 Het betreft hier met name Brigade 055 die vanaf 1997 integraal deel uitmaakt van het leger van de Taliban. Deze zou bestaan uit zo'n 2.000 strijders die in Afghanistan bekend staan als 'de Arabieren'. De strijders zijn vooral Arabieren (Egyptenaren, Saoedi s, Jemenieten, Jordaniërs, Algerijnen, Marokkanen, Soedanezen, Tunesiërs, Libiërs), maar er zijn ook Centraal Aziaten (Tadzjieken, Uzbeken, Kyrgiezen, Kazachstanen en Dagestanen), Zuid- en Zuidoost Aziaten (Pakistani, Bangladeshis, Filippino s, Indonesiërs, Maleisiërs, Birmezen) en tenslotte Tsjetsjenen, Bosniërs, Oeigoeren, Bulgaren en Somaliërs. Het is geen brigade in de traditionele zin, maar een soort Special Forces-eenheid die in kleine groepen opereert en ook de persoonlijke beveiliging van Osama bin Laden voor haar rekening neemt. De commandant is Juma Namagani, een islamitische leider uit Uzbekistan die in november 2001 omkwam. Zie verder: Gunaratna 2003, 78-80; Bergen 2001, 160 en Times Magazine 5 november 2001, 'Secrets of Brigade 005'.

5 Het ging hier om verregaande, dwingende sancties tegen de Taliban waarvoor de VS met Russische steun binnen de VN had gelobbyd. In essentie werden de financiële reserves van de Taliban bevroren en werden landingsrechten van de

Taliban en Al Qa'ida raakten door de zich verhardende internationale positie en de pogingen beide internationaal te isoleren[6] nog nadrukkelijker tot elkaar veroordeeld.

Maar het was niet alleen de verwerpelijkheid van het Taliban-regime, ook realistische belangen in de Centraal-Aziatische regio speelden de Amerikanen parten. De Amerikaanse investeringen in met name de Centraal-Aziatische olie- en gassector waren aanzienlijk toegenomen, waarbij voor de exploitatie tevens een energy bridge door Afghanistan meer dan wenselijk was (Rashid 2002, Albright 2003, 363, Kleveman 2003, Murray 2006, Lucas 2008). De regionale instabiliteit, de vraagtekens bij de betrouwbaarheid van het Taliban-regime en de twijfels over de exploiteerbaarheid verklaarden de terughoudendheid van de oliemaatschappijen om nog grote investeringen te doen, terwijl de Verenigde Staten in toenemende mate op zoek waren naar alternatieve oliebronnen nu hun economie steeds afhankelijker werd van olie-import (Yergin 2008, 763-773).[7]

De VN gaf de bemiddelingspogingen en hulp voor het humaniseren van het Taliban-regime niet op. De Algerijnse VN-rapporteur, Lakhdar Brahimi, die teleurgesteld was door de weinige vorderingen die hij kon maken en derhalve de handdoek in de ring gooide, werd in oktober 1999 vervangen door Francesc Vendrell. Ook deze diplomaat kon weinig uitrichten, te meer omdat de sancties van 1999 in Resolutie 1333 (19 december 2000) verder verscherpt werden wat nog meer blokkades bij de Taliban opriep. Deze verscherping was een reactie op de door Al Qa'ida opgeëiste aanslag op het Amerikaanse marineschip USS Cole, op 12 oktober 2000 in de haven van het Jeminitische Aden (National Commission on Terrorist Attacks upon the US 2004, 190-197, Gutman 2008, 210-215). De aanslag op de Cole kwam voor Vendrell op een ongelukkig moment. Juist daarvoor had hij namelijk het 'Geneva Initiative' gelanceerd waarin de Verenigde Staten, Iran, Duitsland en Italië samen zouden gaan werken met drie groepen uit de Afghaanse diaspora. De drie groepen werkten vanuit Europa: de Rome-groep (gevormd door de diaspora van voornamelijk Pashtunen onder leiding van

Afghaanse nationale luchtvaartmaatschappij buiten Afghanistan ingetrokken. Rico Carisch stelt over de Resolutie dat (Carisch 2007, 162), "A whole host of unusually coercive measures against Al Qaeda and the host, the Taliban government of Afghanistan, became part of the international community's arsenal against terrorism. The key point of Resolution 1267 was to insist that the Taliban comply with previous resolutions, in particular with those regarding providing sanctuary and training for terrorists. The Taliban were put under extreme duress by the demands of the UN that they immediately ensure that their territory would no longer be used for terrorism installations and camps, as well as for preparations for terrorist acts. The biggest challenge was presented in paragraph 2, in which the Security Council demanded: '… That the Taliban turn over Osama Bin Laden without further delay to appropriate authorities in a country where he was indicted, or to appropriate authorities in a country where he will be returned to such a country, or to appropriate authorities in a country where he will be arrested and effectively brought to justice'."

6 Een voorbeeld is de waarschuwing van de Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken, Madeleine Albright, aan het adres van Pakistan – de patroon van de Taliban (Rashid 2002, 180-181). Tijdens haar bezoek aan Pakistan in 1998 confronteerde ze de Pakistaanse regering: "Your country is in danger of being isolated because of its support for the Taliban" (Albright 2003, 363). Vervolgens stelde ze publiekelijk dat, "We are opposed to the Taliban because of (…) their despicable treatment of women and children and their general lack of respect for human dignity". Het probleem was dat Pakistan op zijn minst de Taliban gedoogde (Riedel 2011, 133-134).

7 Zowel de voormalige Afghaanse ambassadeur van Afghanistan in de Verenigde Staten, Said Jawad, als de voormalige ambassadeur van de Verenigde Staten in Afghanistan en speciale adviseur van president Bush voor Afghanistan, Zalmay Khalilzad, gaven aan in de interviews die ik met hen had in 2011, dat de Westerse oliemaatschappijen zich eind jaren '90 bewuster werden van de hoge kosten van zowel het delven als het transporteren van de olie en het gas uit de Centraal Aziatische regio.

ex-koning Zaher Shah); de Bonn-groep (een afsplitsing van de Rome-groep); en de Cyprus-groep (bestaande uit door Iran gesteunde Pashtunen en Hazara's) (Rashid 2008, 55). Het initiatief behelsde een eerste aanzet tot een alomvattende aanpak voor het vormen van een nieuwe staat in het post-Taliban tijdperk.[8] Of een dergelijke aanpak succesvol kon zijn viel te betwijfelen gelet op de onwrikbare doelstellingen van Mullah Omar die ook besefte dat zodra het doek voor het Emiraat zou vallen er geen plaats meer zou zijn voor de Taliban.

De aanslag op de Cole kreeg Amerikaanse binnenlandse consequenties toen deze een onderwerp werd in de Amerikaanse presidentsverkiezingen (7 november 2000). Clintons positie verhardde[9], net als die van de neoconservatieven. Zo stelde hij publiekelijk tijdens de begrafenis van de gesneuvelden dat, "To those who attacked them, we say, you will not find a safe harbor. We will find you – and justice will prevail" (Blumenthal 2003, 752). De eerste ideeën over een interventie begonnen toen te circuleren (Albright 2003, 375). De legitimatie ervan werd sterker als gevolg van de steeds dwingender VN-resoluties. De internationale gemeenschap had partij gekozen tegen het Taliban-regime dat door vrijwel geen enkel land erkend werd en als verwerpelijk werd beschouwd (National Commmission on Terrorist Attacks upon the US 2004, 125-126).

Het Taliban-regime weigerde zich te conformeren; VN-organisaties werden zelfs de deur gewezen. De humanitaire noodsituatie in het land was toen al ernstig als gevolg van de slechte economische situatie, de zich herhalende slechte oogsten die veroorzaakt waren door jarenlange droogte en de effecten van de decenniadurende situatie van oorlog en conflict. Rond de eeuwwisseling verdampten geleidelijk ook de laatste mogelijkheden voor een politieke oplossing.[10]

In de zomer van 2001 gaf president Bush opdracht voor het ontwikkelen en uitvoeren van een "covert aid program" als onderdeel van een "comprehensive, multi-front plan to dismantle Al Qaeda" en kreeg het Pentagon opdracht "to develop military options" (Drogin 2002). De humanitaire noodsituatie werd aangegrepen om de verwerpelijke omstandigheden in Afghanistan grotere bekendheid te geven – de Afghaanse diaspora speelden hierin een belangrijke rol, zo bleek in het interview met Nour in 2010 en uit de gesprekken met Ahad in 2009 – en het publiek gereed te maken voor de noodzaak van ingrijpen. Een stroom

8 Vendrell meldde in zijn rapportage aan de Veiligheidsraad van 17 augustus 2001 dat, "(…) Its political, military, humanitarian, and human rights dimensions, setting forth the basic requirements for a settlement of the conflict and the principles on which it should be based, together with a coherent strategy to resolve the conflict. (…) No military solution to the Afghan conflict is possible, desirable or indeed acceptable, the pursuance of conflict is futile since territorial gains achieved on the battlefield do not constitute the basis for legitimization of power and that piecemeal, as distinct from a step-by-step approach, is unlikely to succeed (UN Security Council, 2001, 10)."

9 In juli 1999 stelde Clinton in Executive Order 13129: "(…) The actions and policies of the Taliban in Afghanistan, in allowing territory under its control in Afghanistan to be used as a safe haven and base of operations for Usama bin Ladin (sic) and the Al-Qa'ida organization (…) constitute an unusual and extraordinary threat to the national security and foreign policy of the United States."

10 Wel waren er in het voorjaar van 2001 informele pogingen (via Abdul Hakim Mujahid en Rahmatullah Hashemi) om bilaterale kwesties tussen het Taliban-regime en de Verenigde Staten bespreekbaar te maken, zoals het geven van noodhulp en het voorkomen dat de relatie tussen de twee nog verder verslechterde (Katzman 2003, 7). Dit leverde echter nauwelijks iets op.

van documentaires, films en boeken volgde. Ook kreeg de verwerpelijkheid gestalte met de symboliek van de burqa en de vernietiging van de 1500 jaar oude Boeddhabeelden in Bamyan door de Taliban in maart 2001.[11]

De Veiligheidsraad aanvaardde op 30 juli 2001 unaniem Resolutie 1363, waarin geconstateerd werd dat de situatie in Afghanistan een ernstige bedreiging vormde voor de internationale vrede en veiligheid in de regio. Nadrukkelijk werd gesteld dat uitvoering moest worden gegeven aan de eerdere resoluties, waartoe tevens een monitoringcommissie werd opgericht. Achteraf bleek hiermee de basis gelegd voor brede politieke en militaire steun om na de aanslagen van 11 september 2001 de Taliban uit Afghanistan te verdrijven. Echter, tot 11 september 2001 was er onvoldoende politiek en diplomatiek draagvlak voor een militair ingrijpen in Afghanistan om Al Qa'ida te elimineren, laat staan om het Taliban-regime te verwijderen (Clarke 2004, 203).[12] Dat het Taliban-regime zijn langste tijd leek te hebben gehad en dat er iets gedaan zou moeten worden tegen de steeds grotere dreiging van Al Qa'ida stond voor velen vast. De angst voor grote, onbeheersbare regionale instabiliteit was echter groot (Rashid 1999).

5.2 Een rijpe situatie

De situatie in Afghanistan was na de aanslagen van 11 september 2011[13], zowel internationaal als nationaal, rijp voor gewapende interventie oftewel zo 'bedorven' dat de situatie tot een interventie uitnodigde. In Afghanistan zelf was de situatie rijp sinds de Taliban zich bleken te vergalopperen in hun strijd in het Noorden, het verzet tegen het regime steeds grotere vormen aannam en de gevolgen van de humanitaire noodsituatie schrijnend werden (Rashid 2008, 14-23). In 2001 was Afghanistan één van de armste en behoeftigste landen ter wereld, met een extreem hoge kinder- en moedersterfte, nauwelijks toegang tot onderwijs of gezondheidszorg, een slechte positie van vrouwen en meisjes, en miljoenen vluchtelingen, waar de overheid (of wat ervan restte) niets voor kon betekenen. Bovendien werd het

11 Volgens de uitspraak van het Hoogste Gerechtshof van de Islamitische Emiraat (Taliban) moesten, "Alle beelden in het land vernietigd worden omdat deze beelden voorheen als idolen en afgoden werden gebruikt door de niet-gelovigen. Hoewel ze nu gerespecteerd worden, kunnen ze in de toekomst weer als idolen gaan dienen. Alleen God de Almachtige verdient het vereerd te worden, niet iemand of iets anders." Het was voor de buitenwereld een onvoorstelbare actie. Sinds 1999, toen Mullah Omar een campagne begon om alle niet-islamitische elementen in de Afghaanse samenleving te vernietigen, waren er lobby's en diplomatieke offensieven om het erfgoed te behouden – de Boeddhabeelden werden zelfs officieus als werelderfgoed beschouwd.

12 Dit onderwerp werd besproken in een memo van 25 januari 2001 van de anti-terrorismecoordinator, Richard Clarke, aan de National Security Adviser, Condoleezza Rice. Dit memo wordt beschouwd als het eerste terrorism strategy paper en is in de eerste maanden van de ambtstermijn van Bush onderwerp van serieuze debatten over de te volgen koers. Het gedeclassificeerde Clarke-memo is beschikbaar op: http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB147/clarke%20attachment.pdf

13 Vroeg in de ochtend van 11 september 2011 overmeesterden negentien kapers de vliegtuigbemanning aan boord van vier passagiersvliegtuigen die op weg waren naar San Francisco en Los Angeles vanuit Boston, Newark en Washington DC. Om 0846 sloeg vlucht AA 11 van American Airlines in op de North Tower van het World Trade Center (WTC). Zeventien minuten later sloeg vlucht UA 175 van United Airlines in op de South Tower. Vlucht 77 van American Airlines stortte neer op het Pentagon om 0937. Het vierde toestel, van United Airlines vlucht UA 93, stortte om 1003 neer nabij Shanksville in Pennsylvania – en niet op het vermoedelijke doel: het Capitool of het Witte Huis. Voor detail zie: National Commission on Terrorist Attacks upon the US 2004. De gebeurtenissen op 11 september hebben veel teweegs gebracht. Deze hebben een zelfde lading, zoals bijvoorbeeld 'Pearl Harbor', dat er wel wordt gesproken van een wereld voor 9/11 en wereld na 9/11.

Taliban-regime in zijn nadagen steeds meer gedomineerd door 'Arabieren' en Pakistani en kreeg het steeds meer de contouren van een vreemde overheersing waartegen Afghanen zich traditioneel verzetten (Tomsen 2000, Maley 2009, 215-218, Barfield 2010, 275).

Zoals eerder betoogd, was de opeenvolging van Veiligheidsraadresoluties een indicator voor het groeiende draagvlak voor gewapende interventie (Conte 2005, 41-70, DeYoung 2007, 352). De 9/11-aanslagen vormden een legitieme aanleiding. Het is kenmerkend dat artikel 51 van het VN-handvest (zelfverdediging) unaniem en direct in werking werd gezet – het vormde de rechtsbasis voor de interventie (Conte 2005, 41-51). De Amerikanen konden daarom tevens steun verwachten van de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) met de inwerkingtreding van het bijstandsartikel 5 (Lamberth 2005, 25-26).

De Afghaanse buurstaten boden ook – mogelijk opportunistische – hulp (Rumsfeld 2011, 379-385). De Centraal-Aziatische republieken beschouwden de interventie vanuit hun eigen perspectief als een kans het Emiraat Afghanistan te straffen voor hun hulp aan lokale, fundamentalistische bewegingen zoals de IMU (Islamic Movement of Uzbekistan) in Oezbekistan. Tevens bood het deze landen mogelijkheden om af te rekenen met het Sovjetverleden door steun te geven aan de interventie van de Sovjetaartsvijand, de Verenigde Staten, en tevens af te komen van Westerse klachten over de humanitaire situatie in Centraal-Azië. Daarnaast waren de verhuur van bases en de verdere exploitatie van bodemrijkdommen in de regio lucratief voor de kwakkelende Centraal-Aziatische economieën (Hiro 2009, 403-409, Rumsfeld 2011, 382-384). De Russen verzetten zich aanvankelijk tegen Amerikaanse plannen om Centraal-Azië actief te betrekken bij een inval, en daarmee tegen een te directe, actieve aanwezigheid in de Russische achtertuin. Diplomatiek topoverleg tussen de presidenten Bush en Poetin loste deze problemen echter op (Lamberth 2005, 28-30, Bush 2010, 195-197). Ook voor de Amerikaanse aartsvijand Iran was het gunstig dat de anti-Shi'ietische en anti-Iraanse Taliban zouden worden verjaagd (Nader en Laha 2011, 6). Dat dit tevens zou betekenen dat de Amerikanen voorlopig actief in de regio zouden zijn werd geaccepteerd (Nader en Laha 2011, 7-8).

Pakistan schaarde zich aanvankelijk niet achter de ophanden zijnde Amerikaanse inval: de belangen in Afghanistan en bij het Taliban-regime waren daarvoor te groot. Bovendien wilde president Musharraf niet aan de Amerikaanse leiband lopen (DeYoung 2007, 346, 349-350, Rashid 2008, 77-80, Schaffer en Schaffer 2011, 137-141). Het strategische belang van Pakistan leidde tot diplomatiek overleg, dat in de tweede helft van september koortsachtig maar succesvol gevoerd werd (Rashid 2008, 66-71, Schaffer en Schaffer 2011, 9-10). China hield zich afzijdig, hetgeen besluitvorming in de Veiligheidsraad vereenvoudigde en de militaire uitvoerbaarheid van de invasie vergrootte. Kortom, zowel extern als intern was de situatie rijp voor interventie. Dat wilde echter nog niet zeggen dat er ook geïntervenieerd kon worden.

Opmerkelijk genoeg waren de Amerikaanse instanties niet voorbereid: medio 2001 waren er (formeel) geen uitgewerkte interventieplannen, laat staan dat voldoende informatie voor-

handen was om gedetailleerde plannen uit te werken (Rashid 2008, 61-63, Clarke 2004).[14] De toenmalige Amerikaanse minister van Defensie, Donald Rumsfeld, schreef in zijn memoires (Rumsfeld 2011, 369-370):

> "Franks' [commandant CENTCOM [15], AW] immediate task [after 9/11, AW] was to develop a war plan. Though even the best one off the shelf would have required substantial updating to fit the new realities we faced, the fact was that there was no existing war plan for Afghanistan [emphasis added, AW]. Further complicating matters, there was scant current intelligence on the country. Steep and damaging budget cuts to our intelligence community during the 1990s had resulted in American operatives being moved to other matters after the Soviet withdrawal. By 2001, our intelligence personnel did not know the extent to which tribal leaders would tolerate, let alone welcome, American forces into the country. We didn't even have an up-to-date picture of the terrain. In some cases our analysts were working with decades-old British maps. (…) The United States did not have even modest working relationships with most of Afghanistan's neighbors. The Department of Defense would need to rapidly organize a campaign – in which it could cooperate with local militias, conduct manhunts, and operate with agility – as the enemy reacted and adapted in an environment it knew far better."

De commandanten van de Noordelijke Alliantie[16] kregen sinds 1999, als 'natuurlijke tegenstanders van de Taliban', al enige (geheime) militaire en financiële steun, maar de diepere Amerikaanse intentie of het belang hierachter was lang niet altijd niet evident (Coll 2004, 509-525, Maley 2009, 218, Bergen 2011, 54). Hoe belangrijk de steun voor de Noordelijke Alliantie vanuit militair-operationeel oogpunt ook was voor een succesvolle interventie, duidelijk was dat medewerking van Pakistan op langere termijn van vitaal belang zou zijn om te voorkomen dat de situatie regionaal escaleerde en vanwege de grote veiligheidsbelangen die de Pakistani in Afghanistan meenden te hebben (Schaffer en Schaffer 2011). De steun aan de Noordelijke Alliantie lag zeker aanvankelijk niet voor de hand omdat de Pakistaanse regering het Taliban-regime openlijk steunde (Rashid 2008, 44-60).

14 Deze kwestie is opmerkelijk omdat vanaf eind jaren '90 door de VS serieus een interventie-optie overwogen werd, blijkens de uitspraken en activiteiten van de toenmalige minister van Buitenlandse Zaken Albright en president Clinton. Binnen de VN werd bovendien de taal steeds krachtiger in de richting van het Taliban-regime en sloot zich het net rond het regime met nadrukkelijkere Veiligheidsraadresoluties. Medio 2001 blijkt Bush zijn goedkeuring te hebben gegeven voor een groot covert aid project in Afghanistan. In dit soort omstandigheden is het nauwelijks voorstelbaar dat de Amerikaanse veiligheids- en inlichtingendiensten hun 'huiswerk' niet zouden doen of hebben gedaan. Daarnaast is het zeer waarschijnlijk dat de Amerikaanse krijgsmacht (zowel het Pentagon als CENTCOM) sinds eind jaren '90, gelet op de intenties van president Clinton, contingency plannen voor Afghanistan en de Centraal-Aziatische regio op orde heeft gebracht – hetgeen nog niet wil zeggen dat de krijgsmacht zich daadwerkelijk voorbereidde.

15 CENTCOM is een van de vier regionale commando s van de Amerikaanse krijgsmacht. De andere zijn AFRICOM, EUCOM en PACOM. CENTCOM omvat: Afghanistan, Bahrein, Egypte, Iran, Irak, Jordanië, Kazakstan, Koeweit, Kirgizië, Libanon, Oman, Jemen, Jordanië, Katar, Saoedi-Arabië, Syrië, Tadzjikistan, Turkmenistan, Uzbekistan en de Verenigde Arabische Emiraten. CENTCOM is aldus verantwoordelijk voor de Amerikaanse veiligheidsbelangen in de landen die zich uitstrekken van de Hoorn van Afrika tot Centraal-Azië.

16 De Noordelijke Alliantie is een losse coalitie van vijf mudjahedin facties (vooral Tadzjieken, Uzbeken, Hazaras) bestaande uit de troepen van Rabbani (lees: vooral Massoud en later Fahim), Muhsini, Sayyaf (Pashtun), Khalilli en Dostum. Aan de vooravond van de interventie was de Alliantie zo'n 40.000 man sterk en goed bewapend met vooral lichte tot middelzware wapens.

Afghanistan had medio 2001 niet de hoogste Amerikaanse prioriteit, laat staan dat er enig idee was hoe ver de Amerikaanse politieke, diplomatieke en andere steun aan de Noordelijke Alliantie of aan Afghanistan moest gaan. Zowel Nour als Ahad merkten in mijn interviews en gesprekken met hen op dat de grote, actieve diaspora-gemeenschap in de omgeving van Washington hard lobbyde voor steun aan en samenwerking met de Noordelijke Alliantie. Steeds weer haakten de Amerikanen in de laatste stadia echter af, of werden stringente voorwaarden voor samenwerking gemaakt, zodat deze nauwelijks tot iets kon leiden. De twijfel over de vraag wie en waarom te steunen nam verder toe toen doembeelden begonnen te circuleren dat Pakistaanse kernwapens in handen van terroristen zouden kunnen vallen of het conflict in Kashmir zou kunnen escaleren tot een nucleair treffen tussen India en Pakistan (Rashid 1999, Rashid 2008, 109-124). Rumsfeld geeft in zijn memoires inzicht in de redenen voor de voorbehouden (Rumsfeld 2011, 371):

> "Some intelligence officials, the CIA's station chief in Pakistan in particular, cautioned that if America allied with Northern Alliance militias, which were dominated by ethnic Tajik, Uzbek, and Hazara fighters, we ran the risk of uniting the ethnic Pashtuns in southern Afghanistan against us and planting the seeds of a north-south civil war."

De interventie was echter snel na 9/11 aanstaande: de roep om vergelding was in de Verenigde Staten groot. De grootste anti-Taliban factie, de Noordelijke Alliantie, was echter in verwarring door de dood van hun leider Massoud en onduidelijkheid over zijn opvolging. Ook was er de vrees dat de Taliban en Al Qa'ida alsnog een slotoffensief in zouden zetten – gebruikmakend van de zwakte en kwetsbaarheid van de Noordelijke Alliantie. Deze vrees was niet ongegrond vanwege de doelstellingen van het Taliban-regime en het feit dat de Noordelijke Alliantie een conglomeraat van partijen en milities was waarin de commandanten slechts gedeelde opportunistische belangen hadden. De Alliantie had geen overkoepelend apparaat, geen strategie en geen plan voor de toekomst van Afghanistan.

5.2.1 De dood van Massoud

De moordaanslag op 9 september 2001, vlak voor 9/11, op de charismatische leider van de Noordelijke Alliantie, Ahmad Shah Massoud, was misschien niet zo opmerkelijk voor niet-Afghanen, maar voor veel Afghanen was deze frappant (Rashid 2008, 20-22, Bergen 2011, 8-9). De aanslag was aanleiding voor complottheorieën over het verband van de dood van Massoud met de aanslagen van 11 september in de Verenigde Staten. Daarnaast waren er heftige discussies over de haalbaarheid van een Afghaans staatsbestel waarin voldoende ruimte zou zijn voor niet-Pashtunen en een minder machtige rol voor de Pashtunen.

De aanslag op Massoud werd aan Al Qa'ida toegeschreven (Rashid 2008, 22, Bergen 2011, 9, Tomsen 2011, 578-585). In mijn interview in 2010 met Nour kwam echter ook een belangrijke rol van de ISI (een van de departementen van de Pakistaanse geheime dienst) naar voren, net als de terughoudendheid van de Amerikanen om de Noordelijke Alliantie wezenlijk te steunen. De te beperkte hulp van het Westen in de strijd tegen de Taliban was aanleiding

voor Massoud om ook in Rusland, Iran en via de Fransen bij de Europese Commissie, met succes, om (verdergaande) steun te vragen. Zeker in Washington deed dit de wenkbrauwen fronsen, vooral vanwege het feit dat hij actief steun bij de Iraniërs zocht (Nader en Laha 2011). Michel Chossudovsky merkte op dat de moordaanslag direct volgde op een lange reeks gesprekken tussen de ISI en de CIA over de mogelijke rol van Massoud en de Noordelijke Alliantie na het vertrek van de Taliban (Chossudovsky 2005, 51-54). In hoeverre er werkelijk een verband is, is discutabel en onopgelost. Slecht kwam de moord van Massoud de Pakistaanse regering echter niet uit. De Pakistaanse onderzoeksjournalist Ahmad Rashid observeerde (Rashid 2008, 21):

> "It was clear to me that Masud (sic) was making a momentous transition from being a parochial local leader, often intolerant and sometimes ruthless, to becoming the most important national leader in the country. He had patched up things with the Uzbek and Hazara leaders, had met with Pashtun leaders whom he had distrusted in the past and had compromised with Sahir Shah, whom he had disliked all of his adult life. He had also dropped his Muslim Brotherhood sympathies and become an Afghan nationalist, ready to embrace anyone who opposed the Taliban. He had, in short, developed a vision for a future Afghanistan."

De angst was dat Massoud een pluralistisch, maar door de Pashtunen gedomineerd, Afghanistan in de weg zou staan. Een te grote rol voor de Noordelijke Alliantie zou zelfs kunnen leiden tot splitsing van het land, met mogelijke consequenties voor de Pakistaanse eenheid omdat onvermijdelijk de stichting van Pashtunistan weer aan de orde zou zijn. Daarnaast was het de inschatting dat Massoud's dood onvermijdelijk tot een verzwakking, en mogelijk zelfs splitsing, van de Noordelijke Alliantie zou leiden waardoor een dominante positie van de Pashtunen in het post-Taliban-staatsvormingsproces zeker kon worden gesteld.

5.3 Interventie

De kwestie Afghanistan is een terugkerend fenomeen in het Amerikaanse buitenlands- en veiligheidsbeleid sinds de Tweede Wereldoorlog. In de laatste twee decennia van de twintigste eeuw was de belangstelling voor Afghanistan, net als voor Pakistan, echter uitermate wisselend. In het verlengde hiervan was met regelmaat de vraag aan de orde of en in hoeverre de Amerikanen zich moesten mengen in de Afghaanse kwestie. Door de regering-Clinton (januari 1993-januari 2001) werd reeds nagedacht over het nut en de noodzaak van een interventie. Afghanistan bleek toen een te beperkt veiligheidsprobleem, waarbij de veiligheidsdoelstellingen ook bereikt konden worden met coercive diplomacy, indammingspolitiek, incidentele aanvallen met kruisvluchtwapens en door gebruik te maken van soft power (Albright 2003, 362-376, Blumenthal 2003, 656). Desondanks bleek de toenmalige directeur van de CIA, George Tennet, er steeds meer van overtuigd dat Bin Laden op ieder moment de Verenigde Staten zou kunnen aanvallen (Coll 2005, 453, Tenet 2007, 99-131). Opmerkelijk genoeg werden nauwelijks preventieve maatregelen genomen, hetgeen lijkt terug te voeren op slecht functionerende en elkaar beconcurrerende Amerikaanse inlichtingendiensten (Riebling 2002, 453-472, Weiner 2007, 507-601). Daarnaast was er het besef dat een terreurnetwerk als Al Qa'ida lastig militair te verslaan was: het kon slechts ten dele

worden gedefinieerd als een (traditioneel) militair-operationeel probleem (Hammes 2004, Smith 2005).[17] De Amerikaanse regering ondernam onder Clinton daarom wel enige actie. Sinds de tweede helft jaren '90 was er een geheime CIA-operatie in Afghanistan gaande waarbij primair aansluiting werd gezocht bij de Noordelijke Alliantie, maar ook bij een aantal kleine anti-Talibanfacties in het door de Taliban gedomineerde Zuid-Afghanistan (Berntsen en Pezzullo 2005, Coll 2005). Deze operaties werden geleidelijk uitgebouwd en leidden (vooral in 2001, zowel voor als na 9/11) tot herbewapening van een aantal Noordelijke Alliantie-commandanten (Schroen 2005, Giustozzi 2009, 87-89, Tomsen 2011, 554-558). Waartoe dit, voor 9/11, moest leiden was onduidelijk toen de doelstellingen van het Amerikaanse buitenlandbeleid verschoven met het aantreden van George W. Bush in januari 2001. Er namen veel haviken[18] zitting in zijn regering, die grote moeite hadden gehad met Clintons buitenland- en veiligheidsbeleid.

De terroristische aanslagen van 11 september 2001 werkten als een katalysator voor de neoconservatieven. De wens een proactief buitenlandbeleid te voeren en een gewenste zekerstelling van de wereldwijde Amerikaanse belangen bereikten met de aanslagen een kristallisatiepunt (Colodny en Shachtman 2009, 385). Opeens was er een aanwijsbare en voelbare dreiging: de terroristische dreiging raakte de Amerikaanse bevolking direct en had een gezicht. Er was na 9/11 angst, paranoia en vooral een roep om vergelding.[19] Afghanistan stond in het brandpunt van de wereldpolitiek: daar kwam immers het dodelijke gevaar vandaan en het werd daarvandaan gedirigeerd. Na 9/11 was er alle medewerking van coalitiepartners en de regio (Rumsfeld 2011, 379-385). Er bleek een wereld van voor 9/11 en een van na 9/11. Bush stelt in zijn memoires (Bush 2010, 154):

> "Prior to 9/11 many had viewed terrorism primarily as a crime to be prosecuted, as the government had after the bombing of the World Trade Center in 1993. After 9/11 it was clear that the attacks on our embassies in East Africa and on the USS Cole were more than isolated crimes. They were a warm-up for September 11, part of a master plan orchestrated by Osama Bin Laden, who had issued a religious edict, known as a fatwa. (…) On 9/11, it was obvious the law enforcement approach to terrorism had failed. Suicidal men willing to fly passenger planes into buildings were not common criminals. They could not be deterred by the threat

17 Wat dit betreft staan de oorlog in Afghanistan en de ontwikkelingen in de krijgskunst niet op zichzelf. Rupert Smith schreef in The Evolution of Operational Art (Olsen en Van Creveld, 2011) een boeiende epiloog waarin hij onder meer stelt dat: "The strategic objective for military force is to create a condition in which other means alter intentions" (Smith 2011, 239). Hij concludeert: "In practice, the tactical acts in conflict, however successful in themselves, are conducted in a strategic vacuum, in which multiple sources of conflicting interests act more or less incoherently in an ill-defined theatre. The people amongst whom the fight is conducted, those in the pit, are fearful and wish to be without all who fight amongst them. But they cannot realize this wish, so they tend to give at least tacit authority to those who they think know them best and reward their allegiance" (Smith 2011, 241).

18 Tot de belangrijkste haviken kunnen gerekend worden: vice-president Dick Cheney, minister van Defensie Donald Rumsfeld, de onderministers van Defensie Paul Wolfowitz en Douglas Feith, speciaal adviseur van de president Elliot Abrams en de onderministers van Buitenlandse Zaken Richard Armitage en John Bolton.

19 Volgens een USA Today/CNN/Gallup-peiling in de tweede helft van september 2001, "88 percent of the Americans favored military action in reprisal, with 65 percent prepared to back such action even if it meant reinstating the draft, a loss of 1,000 US troops and a high economic toll" (Lamberth 2005, 16).

of prosecution. They declared war on America. To protect the country, we had to wage war against the terrorists."

5.4 Legitimatie

De legitimering voor een interventie was er snel. De Veiligheidsraad veroordeelde in Resolutie 1368 de 9/11-aanslagen unaniem en binnen 24 uur. Ze werden getypeerd als een direct gevaar voor de internationale vrede en veiligheid; het recht op zelfverdediging zoals vastgesteld in artikel 51 van het Handvest was van toepassing. Op 28 september werd in Resolutie 1373 het gebruik van geweld tegen Al Qa'ida en de Taliban geautoriseerd en verplichtten de lidstaten zich tot het bestrijden van terrorisme binnen de eigen landsgrenzen.

De Verenigde Staten waren in oorlog met Al Qa'ida; George Bush kreeg speciale bevoegdheden: de 'wartime powers as commander in chief' en van het Congres (op een stem na, unaniem) de mogelijkheid, "to use all necessary and appropriate force (…) in order to prevent any further acts of international terrorism against the United States" (Bush 2010, 154). Hij had daarmee de vrije hand voor een jacht op Al Qa'ida en een inval in Afghanistan (Lamberth 2005, 47, Bush 2010, 179). Het shockeffect van 9/11 werkte kanaliserend in de eensgezindheid – net als Pearl Harbor dat deed tijdens de Tweede Wereldoorlog (Ahmed 2002, 77, Janssens 2011).

In de dagen na 9/11 groeide het besef dat de oorlog waarin de Verenigde Staten zich stortte, onbekend en groots was. Waar de crux lag was onduidelijk, net als waar het zwaartepunt zou moeten liggen. Dat het momentum behouden moest worden stond vast, hoe het initiatief verkregen kon worden kostte hoofdbrekens (Bush 2010, 188-191). De Britse premier Tony Blair verwoordde in zijn memoires de complexiteit en uitdagingen van een eventuele invasie in Afghanistan, maar ook dat de gevechten zwaar en hard zouden zijn (Blair 2010, 349):

> "Be under no illusion whatever (…) there were only two ways of dealing with this phenomenon. One was to manage it; to have left the Taliban in power but ringed them with sanctions and alliances; to have adopted a purely soft-power approach to the challenge. (…) The other way, the way we chose, was to confront it militarily. (…) To win this way would not and does not require simply a military strategy to defeat an enemy that is fighting us. It requires a whole new geopolitical framework. It requires nation-building. It requires a myriad of interventions deep into the affairs of other nations. It requires above all a willingness to see battle as existential and to see it through, to take the time, to spend the treasure, to shed the blood, believing that not to do so is only to postpone the day of reckoning, when the expenditure of time, treasure and blood will be so much greater. Who knows which is right? No one. We will only know later."

De te voeren oorlog was van een andere orde dan die waar de Amerikaanse krijgsmacht zich in de Revolution of Military Affairs (RMA) op had voorbereid waarbij hoogwaardige technologische, informatie- en wapensystemen voor dominantie op het conventionele slagveld zorgden (Hammes 2004, Franks 2005, 238-282, Lamberth 2005, 38-44, Melton 2009, 147-158,

Smith 2011). Het was in Afghanistan echter een war amongst the people (Smith 2005) met een population centric-benadering waar alleen de Amerikaanse mariniers (USMC) zich in hadden verdiept terwijl de rest van de krijgsmacht zich, in het kader van de RMA, stortte op een hightechwijze van oorlog voeren met een enemy centric-benadering. Het USMC was echter te klein om een groot state- en nation-building-project als dat in Afghanistan uit te kunnen voeren. Bovendien kost het voeren van een war amongst the people een grondige, uitgebreide en multidisciplinaire voorbereiding en die tijd was er niet. Uiteindelijk ging het de neoconservatieve regering van Bush 'slechts' om het neutraliseren of verslaan van Al Qa'ida.

Het vizier in de War on Terror werd eind 2001 overigens niet alleen gericht op Afghanistan, maar op alle staten die terroristische organisaties actief steunden (Woodward 2003, 42-44, Franks 2005, 321-381, Tenet 2007, 175-190). Maar Afghanistan had volgens Bush prioriteit: "By 9/11, Afghanistan was not only a state sponsor of terror, but a state sponsored by terror" (Bush 2010, 187). Uiteindelijk bevonden Al Qa'ida en Bin Laden zich in Afghanistan en werden vele terreurdaden daarvandaan georganiseerd en voorbereid. Een oorlog in Afghanistan tegen Al Qa'ida was in de Amerikaanse denkwijze een conditio sine qua non om de terroristische dreiging op te kunnen heffen en aanslagen te voorkomen. Op welke manier die oorlog gevoerd moest worden, wat de definitie van succes was en welke belangen er precies in het geding waren die een gewapend ingrijpen rechtvaardigden, waren lastige vragen waarover in korte tijd besloten moest worden (Woodward 2003, 31-33). De perceptie was in ieder geval dat het verslaan van Al Qa'ida in Afghanistan van vitaal belang was, niet het omverwerpen van het Taliban-regime of het opbouwen van een functionerende, democratische Afghaanse staat. Krachtige, ferme taal was aan de orde van de dag, de roep om vergelding groot.[20]

5.5 Gewapende interventie

Edward Luttwak onderscheidt vijf niveaus in militair optreden (Luttwak 1987). Op politiek-strategisch niveau wordt de grand strategy bepaald, waarin de nationale belangen vertaald worden naar passende politiek-strategische doelstellingen. Hier wordt het buitenland- en veiligheidsbeleid geformuleerd met de daarbij behorende politieke, diplomatieke, financiële, economische en militaire instrumenten. Het tweede niveau is het militair-strategische, waarin de politieke doelstellingen vertaald worden naar militaire activiteiten en de militaire hoofddoelen worden geformuleerd. Het derde niveau is het militair-operationele, waarbij het draait om de militaire campagnes en de operationele strategie om de militair-strategische doelstellingen te verwezenlijken. Het vierde en vijfde zijn respectievelijk het tactische en technische niveau, waarbij het om de daadwerkelijke inzet van militaire een-

20 In alle commotie verstomde het besef dat een balans moet worden gevonden tussen het vergeldingsaspect in een invasie en het stichten van een levensvatbare Afghaanse staat. De gepensioneerde generaal Anthony Zinni, die tot medio 2000 het commando over CENTCOM had, dook regelmatig in de media op als gezaghebbend commentator en werd tevens senior adviseur bij het State Department (DeYoung 2007, 359-360). Hij waarschuwde tegen een harde vergeldingsactie die de neoconservatieve haviken voorstonden. In een interview met Dana Priest zei hij, "You can't just go in and devastate a country. (…) A military [operation] that strikes and leaves will only perpetuate the problem", tenzij tegelijkertijd een breed en groot pakket van economische en diplomatieke maatregelen in de strategie opgenomen waren om stabiliteit na de invasie te waarborgen (Priest 2001).

heden gaat. In de onderstaande beschouwing van de gewapende interventie gaat het om de eerste drie niveaus, waarbij opgemerkt wordt dat ze afhankelijk van elkaar zijn.

5.5.1 Politiek-strategisch niveau

President Bush was aanvankelijk niet helder over de doelstellingen en intenties op het politiek-strategisch niveau; deze ontwikkelden zich gaandeweg. Geleidelijk werd duidelijk dat het elimineren van Al Qa'ida de doelstelling van de interventie was. Het verwijderen van het Taliban-regime was hieraan ondergeschikt, evenals het stabiliseren en wederopbouwen van de post-Talibanstaat (Lamberth 2005, 44). De eerste stap in de aanloop naar een gewapende interventie werd op 14 september 2001 gezet door het Congres met de "Authorization for the Use of Military Force (…) [against] those nations, organizations or persons [the president] determines planned, authorized, committed or aided the terrorist attacks".

De contouren van een op handen zijnde interventie werden op 20 september duidelijk, toen Bush een ultimatum stelde in het "Address to a Joint Session of Congress and the American People" (Bush 2010, 193-195). Bush eiste de uitlevering van de leiders van Al Qa'ida om ze te kunnen berechten voor hun daden van 9/11, en hij vroeg om de sluiting van alle terroristische trainingsfaciliteiten in Afghanistan. Bush bezigde ferme taal in het Address: "Whether we bring our enemies to justice or bring justice to our enemies, justice will be done". De Taliban leken nauwelijks onder de indruk (DeYoung 2007, 353). Mullah Omar en Bin Laden schatten klaarblijkelijk in dat er slechts een kleine kans was dat de Amerikanen daadwerkelijk zouden interveniëren (Zaeef 2010, 149, Bergen 2011, 59). De Amerikaanse belangen in Afghanistan zouden te beperkt zijn en een Amerikaans offensief zou alleen al op logistieke gronden op korte termijn niet of nauwelijks uitvoerbaar zijn.

Zoals te verwachten was, reageerden de Taliban niet op het ultimatum. In de herfst van 2001 waren er wel enige voorzichtige diplomatieke initiatieven vanuit de Taliban. Abdul Salam Zaeef, de Taliban-ambassadeur in Pakistan en een vertrouweling van Mullah Omar, probeerde directe communicatie tot stand te brengen met Bush en met de Amerikaanse speciale adviseur voor Afghanistan, Zalmay Khalilzad (Zaeef 2010, 144-150). Zijn pogingen waren echter vruchteloos, temeer omdat de Amerikaanse voorbereidingen voor een interventie in volle gang waren en de eerste speciale eenheden al waren ingezet (Rumsfeld 2011, 367-378).[21]

Bush nam als president en commander in chief duidelijk de leiding in de politieke, diplomatieke en militaire voorbereidingen voor de invasie. In de Afghaanse regio werd steun gezocht om in te kunnen grijpen, net als bij coalitiepartners, die overigens niet betrokken werden in de besluitvorming of bij de politiek-strategische planning (Lamberth 2005, 23-37, Rumsfeld 2011, 379-385). Politiek werden binnen de Amerikaanse regering de rijen gesloten met

21 Bergen merkt op dat (Bergen 2011, 55): "While the plan that Tenet [director CIA] presented to Bush's war cabinet [on 15 September] was seemingly a somewhat risky one – inserting Agency officers into Afghanistan with the various warlords of the Northern Alliance armed with suitcases of cash to buy loyalty and fighters – it was the only plan on offer. Once on the ground in Afghanistan, CIA officers would coordinate the insertion of US special forces teams who would then guide American bombing strikes on Taliban positions".

het verlenen van 'war powers'[22] aan de president en de toezegging van een eerste noodbudget van $40 miljard om een oorlog te voeren (Lamberth 2005, 16).

Militair lag het gecompliceerder. Al kon technisch gezien een invasie in Afghanistan worden voorbereid, zolang de politiek-strategische doelstellingen niet waren geformuleerd en uitgekristalliseerd, was het onduidelijk welke effecten van het militaire instrument verwacht moesten worden en op welke hulp en ondersteuning van coalitiepartners gerekend zou kunnen worden. Wel was duidelijk dat de Amerikanen het heft volledig in eigen handen wilden nemen; van partners werden alleen mankracht en militair-technische capaciteiten verwacht die met zo min mogelijk voorbehouden door de Amerikanen zouden kunnen worden ingezet. Bovendien moest militaire inzet op korte termijn geschieden – in termen van dagen of weken, en zeker niet maanden (Woodward 2003, 43-44, Rumsfeld 2011, 377).

De Britse regering bleek zowel militair als diplomatiek bereid tot grote steun aan Bush (Rashid 2008, 66). Blair merkte in zijn memoires op dat, "Shoulder to shoulder with our American friends in this hour of tragedy, and we, like them, will not rest until this evil is driven from our world" (Blair 2010, 352). Maar in tegenstelling tot Bush was Blair uitgesproken in zijn memoires over de opvatting dat een gewapende interventie in Afghanistan veelomvattender zou moeten zijn dan het louter verslaan van Al Qa'ida (Blair 2010, 356):

> "The battle we were about to embark upon was not simply a war to punish. It had to liberate. Yes, the cause was the attack on the Twin Towers, but once the engagement began, it couldn't just be retaliation, a reprisal, a redress of a wrong done to us. It had to be of bigger reach, intent and purport. Precisely because of this struggle was connected to an ideology that was not confined to Afghanistan – indeed had been imported into Afghanistan – the ambition had to be greater. All this would add to the weight of it and the responsibility to see through."

Op 7 oktober 2001 besloten de Amerikanen, vrijwel onvoorwaardelijk gesteund door de Britten, definitief tot militair ingrijpen (Rumsfeld 2011, 385-389). Bush maakte dit op 8 oktober in het "Address on Initial Operations in Afghanistan" bekend.[23] Twee zaken vallen op: het besluit richtte zich louter op militair ingrijpen met een vergeldings- en afschrikkingsaspect, en het ingrijpen in Afghanistan vormde deel van de bredere politiek-strategische War on Terror[24] (Rashid 2008, 74). Met andere woorden, staatsvorming in post-Taliban Afghani-

22 Sinds 7 november 1973 bestaat de War Powers Resolution waarin de Amerikaanse president toestemming moet vragen aan het Congres om een oorlog te beginnen. In uitzonderlijke omstandigheden kan de consultatieprocedure omzeild worden. Zie verder: Grimmett 2004.

23 Tony Blair identificeert "four core objectives: deny al-Qaeda its Afghan base; deny them an alternative base outside Afghanistan; attack them internationally; support other states in their efforts against them" (Blair 2010, 360-361).

24 In de National Security Strategy 2002 (White House 2002, 5) wordt benadrukt dat de Afghaanse veldtocht deel uitmaakt van de bredere War on Terror en dat de 'grand strategy' van de VS niet gericht is op de uitschakeling van een enkelvoudige vijand. De invasie dient bij te dragen aan de wereldwijde vernietiging van het terrorisme. Om dit hogere doel te bereiken formuleert Bush in zijn State of the Union Address op 29 januari 2002, "First we shut down terrorist camps, disrupt terrorist plans and bring terrorists to justice. And second, we must prevent the terrorists and regimes who seek chemical, biological or nuclear weapons from threatening the United States and the world."

stan was eigenlijk niet aan de orde – de opvattingen van Blair zoals hij die nadien vertolkte in zijn memoires maakten kennelijk nauwelijks indruk.

De beperkte, militaire doelstelling liet zich niet uit over de consolidatie van het militaire succes. De vraag was dan ook wat er met Afghanistan moest gebeuren nadat Al Qa'ida daar verslagen zou zijn. Een maand later, op 7 november, scherpte Bush in een gezamenlijke verklaring met Blair de politiek-strategische doelstelling aan: het gehele Taliban-regime moest omvergeworpen worden om een stabiele toekomst voor de Afghaanse bevolking mogelijk te maken. Hiermee was het politieke doel duidelijk: niet alleen waren de uitschakeling van de militaire capaciteit van het Taliban-regime en de vernietiging van Al Qa'ida noodzakelijk, maar Afghanistan mocht ook niet langer een thuishaven voor terroristen zijn. Dit impliceerde een langdurige inzet en intensieve betrokkenheid bij Afghanistan, iets waarmee Bush worstelde onder druk van de neoconservatieve agenda (Colodny en Shachtman 2009, 415-416). Toen Kaboel op 13 november viel, benadrukte hij diezelfde dag dat de Verenigde Staten zich niet verregaand zouden mengen in de politieke hervormingen van het land: "It is up to the Afghans themselves to determine their future", zo stelde Bush in de Joint Statement on Afghanistan.

Met betrekking tot de consolidatie van het militaire succes werden de controverses duidelijk tussen de minister van Defensie, Donald Rumsfeld, en de minister van Buitenlandse Zaken, Colin Powell. Vooral rond de val van het Taliban-regime en de inname van Kaboel door de Noordelijke Alliantie ontspon zich een heftige discussie over de snelheid van de opmars (Feith 2008, 100-102, Rumsfeld 2011, 398-400). De discussie ging over de prioriteiten die gesteld moesten worden in de politiek-strategische doelstellingen in de Afghaanse campagne en in relatie tot de War on Terror. Powell wilde de snelheid van de campagne aanpassen aan de te behalen lange-termijn politieke effecten in Afghanistan. Rumsfeld drukte echter door om zo snel en effectief mogelijk Al Qa'ida uit te schakelen – en en passant het Taliban-regime te verwijderen – teneinde de strijd in de War on Terror elders (met name in Irak) voort te kunnen zetten. Rumsfeld, die de intenties van Bush beter aanvoelde en dichter bij hem stond, werd in zijn militair-operationele benadering actief gesteund door de Nationale Veiligheidsadviseur Condoleezza Rice, die de neoconservatieve lobby mobiliseerde (Bumiller 2009, 170-171). Vanuit haar reaal-politieke visie rechtvaardigden de relatief beperkte Amerikaanse belangen in Afghanistan en in de Afghaanse regio slechts een beperkte militaire inzet en betrokkenheid bij de stabilisatie en wederopbouw van de Afghaanse staat.

Het Pentagon committeerde zich aanvankelijk niet of nauwelijks aan de wederopbouw en de stabilisatie van het verwoeste land. Voor Rumsfeld was het verslaan van Al Qa'ida een wereldwijd probleem dat zeker niet beperkt moest blijven tot Afghanistan en waren de stabilisatie en wederopbouw van de Afghaanse staat niet primair een militair probleem (Maloney 2007, 36, Feith 2008, 135). De campagne in Afghanistan was echter om psychologische redenen wel essentieel, zo stelde Canadese onderzoeker Sean Maloney (Maloney 2007, 37):

"…[T]he President clearly indicated his desire for a robust military operation that was not only effective on the ground but that could also serve as a signal that the mud-hut-plinking and cruise-missile-diplomacy days of the Clinton administration were over. Psychologically, it was critical to attack the enemy's notion that America and Americans couldn't fight."

5.5.1.1 Een militair-operationele aanpak?

De militair-operationele aanpak van het Afghaanse probleem waarbij slechts Al Qa'ida en de Taliban aangepakt werden, plaatste vraagtekens bij de politiek-strategische doelstellingen en de consolidatie van succes. Bush benadrukte steeds dat er door de militairen een snel en krachtig signaal in de richting van met name Al Qa'ida moest worden gegeven en bovendien dat het terreurnetwerk zo spoedig mogelijk verslagen moest worden. Zijn focus was voorstelbaar in het licht van de reactie op 9/11 en in combinatie met de angstperceptie en paranoia in de Amerikaanse samenleving (Coker 2009, 11-19). De vraag was wanneer van een overwinning kon worden gesproken. Wanneer waren de Taliban en Al Qa'ida eigenlijk verslagen? De Brits-Amerikaanse onderzoeksjournalist Andrew Cockburn stelde, "more decisive than the airstrikes were the orders to the Taliban from their longtime sponsors and overseers in Pakistan not to resist the Americans, but to retire and wait for a better day" (Cockburn 2007, 126). Met andere woorden, de Taliban waren nog niet verslagen maar trokken zich strategisch terug om de strijd op een later en beter moment voort te zetten. De Amerikanen zouden dit slechts kunnen voorkomen door dusdanig duurzame en stabiele omstandigheden te creëren dat dat gunstiger moment om de strijdbijl weer op te pakken niet aan de orde zou zijn.

Dat de Amerikanen grote, actieve betrokkenheid bij de opbouw van een post-Taliban Afghaanse staat wilden ontlopen was naïef: zo bleef een anarchistische toestand intact en daarmee grote mogelijkheden voor activiteiten van extremistische organisaties. Voor aanvang van de gewapende interventie was er geen plan om van de eerste fase van Tilly's staatsvormingsproces over te gaan naar de fasen 2 en 3. Het vinden van een zwaartepunt in de Afghaanse veldtocht werd bemoeilijkt door de fundamenteel verschillende inzichten van het Pentagon en het State Department, waardoor Bush voor een duivels dilemma werd gesteld. De situatie in Afghanistan noodzaakte in de optiek van Powell tot stabilisatie, staatsvorming en een langetermijnaanpak. Rumsfeld zag daarentegen het verslaan van Al Qa'ida als het fundamentele doel (Feith 2008, 47-87). Afghanistan zou in de optiek van Rumsfeld niet meer zijn dan een (tijdelijk) front in de War on Terror, waarbij hij de neoconservatieve agenda onderschreef, die bepaalde dat de belangen in Afghanistan veel kleiner waren dan die in Irak (Colodny en Shachtman 2009, 385-401). Het verslaan van Al Qa'ida in Afghanistan was, in de optiek van Rumsfeld, niet meer dan een (beheersbaar) militair probleem; in Irak moesten werkelijk vitale Amerikaanse belangen veilig worden gesteld.

Dat er in lijn met de doelstellingen van de gewapende interventie stabilisatieoperaties moesten worden uitgevoerd onderschreef Bush wel. Hij hamerde er echter op dat dit vooral een taak van de Afghanen zelf zou zijn, met steun van een 'coalition of the willing' en de

internationale gemeenschap waar het de (economische) wederopbouw betrof (Woodward 2003, 310, Rashid 2008, 74). Coalitiepartners waren echter aanvankelijk niet bereid de Amerikanen diepgaand en structureel te hulp te schieten, ondanks het feit dat het bijstandsartikel 5 van het NAVO-verdrag van toepassing was. De belangen in Afghanistan en in de regio waren voor de meeste bondgenoten klein en bovendien was er, toen de meer emotionele reacties op 9/11 geluwd waren, een heftige discussie gaande of het bijstandsartikel wel gold in dit soort omstandigheden.[25] Daarnaast stak het de NAVO-landen dat ze niet of nauwelijks bij de besluitvorming betrokken werden, maar slechts geacht werden manschappen en middelen te leveren.

5.5.2 Militair-strategisch niveau

Op basis van de politiek-strategische doelstellingen werd operatie Enduring Freedom uitgevoerd. Bush keurde op 2 oktober de plannen voor de gewapende interventie goed, die in alle haast waren opgesteld door generaal Tommy Franks, commandant CENTCOM. Er zouden, opmerkelijk genoeg[26], sinds 1993 geen Amerikaanse contingency plannen meer aangepast zijn (Franks 2005, 251, Lamberth 2005, 59). In ieder geval moest CENTCOM alle aandacht richten op het 'uitvoerbaar maken' van de interventieplannen en -doelstellingen; een eventuele planning voor een consolidatie van het militaire succes of de stabilisatie van post-Taliban Afghanistan was van latere zorg, als het al een militaire taak zou zijn (Franks 2005, 249-282, Maloney 2007, 37, Wright 2010, 43-51).[27] Dit werd verder bemoeilijkt omdat van integratie tussen het State Department en het Pentagon op werkvloerniveau nauwelijks sprake was en er ook weinig samenwerking was tussen de Amerikanen en hun coalitiepartners (Franks 2005, 357). Haast was geboden bij een militaire actie in het kader van het vergelden van 9/11 nu de situatie rijp was: de inzet van het luchtwapen, gecoördineerd door

25 Bij veel coalitiepartners heerste de indruk dat de stabilisatie en wederopbouw van Afghanistan te zeer ondergeschikt zou worden aan de belangen in de War on Terror. Uitspraken van bijvoorbeeld Rumsfeld tijdens een interview bij de Amerikaanse TV zender C-Span op 8 januari 2002 bevestigen dit. Op de vraag wanneer er sprake zou zijn van een volledige politieke overwinning antwoordde Rumsfeld (US Department of Defense 2002): "First, with respect to Afghanistan (…) that is to have the Taliban no longer influencing the government of Afghanistan, and that's been achieved. And second to capture or kill the senior leadership of the Taliban, and that has not yet been accomplished, although pieces of it have been. And, third, to capture or kill al Qaeda at all levels, so that they cannot go around the world killing more Americans or our friends and allies. With respect to the war on terrorism across the globe, the task is to see that the terrorist networks are rooted out, and that the countries that harbor terrorists no longer harbor terrorist networks." De Amerikaanse focus lag dus op de uitschakeling van het leiderschap van de Taliban en Al Qa'ida. De Amerikaanse beleidsdoelstellingen moesten bijdragen aan de vernietiging van terroristische netwerken wereldwijd. Deze primaire beleidsdoelstellingen benoemde Bush in zijn State of the Union Address op 29 januari 2002 en verwoordde hij in de National Security Strategy (2002).

26 De opmerkelijkheid vloeit voort uit het feit dat de situatie in Afghanistan en de regio al jarenlang aan het afglijden was, het in de Amerikaanse ogen verwerpelijke en extremistische Taliban-regime sinds de tweede helft jaren '90 een van de grootste vijanden van de Amerikaanse veiligheid herbergde (Al Qa'ida) en eind jaren '90 en met name vanaf 2001 Afghanistan ook nadrukkelijk een inzetoptie zou zijn voor het Pentagon – te meer omdat de vrees bestond dat onrust in de Pakistaanse regio, c.q. in het Zuid Aziatisch regionaal veiligheidscomplex, over zou kunnen slaan naar het met kernwapens bewapenende Pakistan.

27 De facto was Enduring Freedom al eerder gestart met intensivering van speciale, geheime operaties onder de codenaam Jawbreaker en het synchroniseren van CIA-operaties met die van (militaire) Special Forces-eenheden die toen al een paar weken aan de gang waren (Berntsen en Pezzullo 2005, 89-91, Coll 2005, 466-472, Schroen 2005, Jones 2009). Deze operaties betroffen de voorbereiding van de militaire operaties en vormden de eerste fase van het plan van de commandant CENTCOM, generaal Franks.

speciale eenheden, lag daarom het meest voor de hand (Lamberth 2005, 60-61, Feith 2008, 112).

Het plan van Enduring Freedom viel uiteen in vier fasen. In de eerste fase werden voorbereidende operaties uitgevoerd. In de twee daaropvolgende fasen werden met behulp van speciale eenheden en luchtoperaties de (grond)offensieven van de Noordelijke Alliantie ondersteund om Al Qa'ida te vernietigen en het Taliban-regime omver te werpen – waarbij overigens geen Amerikaanse grondtroepen zouden worden ingezet. In de vierde en laatste fase werden de 'decisive combat operations' uitgevoerd door een kleine coalitietroepenmacht van ongeveer 12.000 man onder Amerikaans commando. Daarna, maar buiten Enduring Freedom, zou het militaire succes geconsolideerd worden met de stabilisatie en wederopbouw van Afghanistan onder leiding van een sterke internationale coalitie. Deze coalitie moest beslist geen bezettingsmacht worden, maar slechts de negatieve vrede bewaken en indien nodig het staatsvormingsproces ondersteunen (Avalon Project 2001, Franks 2005, 251-252). Franks verwachtte dat Afghanistan in zo'n drie tot vijf jaar een stabiele, functionerende en democratische (rechts)staat zou zijn, maar dat maakte geen deel uit van de militaire planning. De Amerikaanse militaire strategie focuste zich op de vernietiging van Al Qa'ida in Afghanistan en het omverwerpen van het Taliban-regime.

5.5.2.1 Zwaartepunt?

Bij de planning van Enduring Freedom werd geen onderscheid gemaakt tussen het verslaan van Al Qa'ida en het omverwerpen van het Taliban-regime: het politiek-strategische probleem werd immers in militair-operationele termen gedefinieerd. Franks hanteerde een conventionele, militaire benadering van de terroristische dreiging, waarbij de uitschakeling van het leiderschap van Al Qa'ida en de Taliban met de bijhorende militaire capaciteiten van doorslaggevend effect zouden zijn op een strategische overwinning (Hammes 2004, 153-171, Feith 2008, 47-87). Door het verslaan van Al Qa'ida of de Taliban via offensieve, kinetische operaties, zou op korte termijn een militair-strategische overwinning kunnen worden behaald, omdat beide organisaties wederzijds en volledig afhankelijk van elkaar waren. Noch het belang van het (duurzaam) bestrijden van radicale, fundamentalistische en extremistische ideologieën, noch het winnen van de hearts and minds van de bevolking om het land duurzaam te stabiliseren en de maatschappelijke problemen in te dammen, waren onderdeel van de plannen van Franks (Feith 2008, 139-140). Zijn idee was dat de Afghanen zich met behulp van actieve Amerikaanse steun ontdeden van het Taliban-regime, waarmee een onomkeerbaar proces op gang zou komen. De Afghanen zouden zichzelf 'bevrijden' en zelf verantwoordelijkheid nemen voor hun toekomst. Nation-building of staatsvorming was in de visie van Franks geen militair probleem. Echter, met de militaire acties kon wel een situatie worden gecreëerd die, zeker met enige buitenlandse hulp, tot een functionerende en een stabiele, democratische staat zou leiden. Gelet op de theorie van Tilly en de these van Etzioni, bedienden Franks, Rumsfeld en Bush zich van wishful thinking, omdat (extern opgelegde en versnelde) staatsvorming een weloverwogen plan en actieve en intensieve

participatie in de uitvoering vereiste. Deze wishful thinking kan echter ook worden gezien als slechts een praktische aanpak omdat de werkelijke belangen elders lagen.

Franks had militair-operationeel gezien weinig keuze. Het terrein legde grote beperkingen op aan de militaire operatie, en logistiek waren onvoldoende middelen in de regio beschikbaar voor een conventioneel Amerikaans offensief. Daarnaast waren er op inlichtingengebied grote lacunes en wilde de Amerikaanse National Security Council zich in de wereldwijde War in Terror niet louter committeren aan Afghanistan (Franks 2005, 315, 324, Feith 2008, 47-87, Jones 2009, 127). Bovendien was er weinig politiek en maatschappelijk draagvlak voor een forse, harde en langdurige Amerikaanse troepeninzet die de stabilisatie en ondersteuning van het Afghaanse staatsvormingsproces met zich mee zou brengen. Het Vietnam-syndroom doolde nog steeds rond in de Verenigde Staten en er heerste angst om, net als de Sovjets en Britten voorheen, in een moeras te worden gezogen.[28] Gedurende de uitvoering van Enduring Freedom werd in de winter van 2002 toch langzaam maar zeker onderkend dat meer gedaan moest worden dan het louter verslaan van Al Qa'ida; hoe, wat en in hoeverre, waren toen nog onbeantwoorde vragen in de Amerikaanse plannen. De toenmalige onderminister van Defensie, Douglas Feith, vatte het als volgt samen (Feith 2008, 148-149):

> "President Bush knew that strategic success in Afghanistan requires more than overthrowing the Taliban. If reconstruction failed, Afghanistan could once more become a safe haven for al Qaida or other terrorists. America's reputation for effective action would suffer, and other countries would be less willing to cooperate with us. If reconstruction succeeded, however, in producing a reasonably stable and friendly representative government our interests would be served not only in Afghanistan but globally. Such success could help counter the appeal of extremist ideologies that motivated our terrorist enemies."

5.5.3 Operationeel niveau

Op het operationele niveau wordt uitvoering gegeven aan de militair-operationele strategie. Hiervoor geldt dat militaire successen slechts betekenis hebben als ze bijdragen aan de doelstellingen op het politiek-strategische niveau – de uitschakeling van de internationale terroristische dreiging. Het zwaartepunt van de militaire operatie lag in 2001 bij de vernietiging van Al Qa'ida (Franks 2005, 257-262, Feith 2008, 135). Het Taliban-regime hoefde niet te worden uitgeschakeld, behalve als 'facilitator' of ondersteunende factor van Al Qa'ida.[29] Anders geredeneerd, de Taliban zou door kunnen regeren wanneer de steun aan Al Qa'ida werd ingetrokken. Echter, gaandeweg de uitvoering van Enduring Freedom werd de political endstate door Bush nadrukkelijker gedefinieerd. Afghanistan mocht überhaupt geen thuishaven voor terroristen worden, waardoor een volledige regimewisseling noodzakelijk werd

28 Zie bijvoorbeeld Apple 2001. Vooral op internet waren er vele blogs met dit thema, waar zeer actief op werd gereageerd.

29 Het ultimatum van Bush op 20 september 2001 aan de Taliban stelt, "The United States of America makes the following demands on the Taliban: Deliver to the United Stated authorities all the leaders of al Qaeda who hide in your land, (…) close immediately and permanently every terrorist training camp in Afghanistan, and over every terrorist, and every person in their support structure, to appropriate authorities."

geacht en daarmee een Amerikaanse rol in de staatsvorming in het post-Taliban tijdperk (Feith 2008, 133-135). Dit was een wezenlijke uitbreiding van de opdracht; het was de vraag wie voor deze taak verantwoordelijk zou zijn en welke plannen ervoor bestonden. De verschillen van inzicht tussen het Pentagon en het State Department werkten in dit opzicht op zijn minst vertragend; van een geïntegreerde benadering, planning en uitvoering was geen sprake.[30]

Het plan voor Enduring Freedom kende een typisch en simpel militair concept, dat analoog en parallel aan het politiek-strategische plan in vier fasen was onderverdeeld (Franks 2004, 268-272).[31] In fase 1 werden de militaire operaties voorbereid (preparation of the battlefield). In fase 2 en 3 werd het militaire succes behaald door de vernietiging van Al Qa'ida-structuren, de terroristische trainingskampen en de militaire capaciteit van de Taliban. De Amerikanen richtten zich in de tweede fase op de coördinatie van de campagne, synchronisatie van operaties en de ondersteuning van het grondoffensief van de Noordelijke Alliantie via de inzet van speciale eenheden, luchtoffensieven en inlichtingensteun. Hieraan werd in fase 3 ten behoeve van de decisive combat operations een kleine coalitie-troepenmacht toegevoegd om Al Qa'ida daadwerkelijk te vernietigen. In fase 4 vond de consolidatie plaats, de crux van iedere militaire operatie, maar wat die in Enduring Freedom inhield werd gaandeweg de uitvoering van de operatie steeds onduidelijker.

De operatie zelf werd door Franks aangestuurd vanuit het CENTCOM-hoofdkwartier in Tampa, Florida. Er werd geen apart Afghanistancommando opgericht omdat de Amerikaanse militaire betrokkenheid op de grond daarvoor te beperkt was en de voorbereidingstijd te kort. Franks was hiermee zowel militair-strategisch als militair-operationeel commandant. Dit gaf frictie in de aansturing van de operatie. Wel werd de luchtcomponent vanuit het Combined Air Operations Center (CAOC) in Saoedi-Arabië geleid. Ondanks het feit dat de operaties werden aangestuurd vanuit diverse delen van de wereld, waren de reactietijden kort; gesproken werd over een 'sensor-to-shooter data cycle time' of 'kill chain' in secon-

30 Douglas Feith karakteriseerde in zijn memoires de houding van Rumsfeld ten opzichte van de nation-building-opdracht als volgt (Feith 2008, 133): "Another matter was the shaping of Afghanistan's post-Taliban leadership. This question received a good deal of interagency attention, but not from Rumsfeld. Experts in the Policy office knew something about Afghan history and key personalities and we sent the Secretary analyses and reports, but he stayed aloof from Afghan domestic politics. US officials, he told me, weren't well suited to try to pick other countries' leaders. When a situation was fluid, as in Afghanistan after the ouster of the Taliban regime, Rumsfeld believed that leaders would emerge by a kind of natural process of interactions among the locals. He seemed to be implying an analogy to the economic marketplace, where the Adam Smithian 'invisible hand' raised good products above the rest. Rumsfeld made it a principle that the United States should not try to 'pick potential winners' (as he put it) in other countries. But this was his personal view, and other officials, especially in other departments and agencies, showed no such restraint. As a result, the Defense Department ultimately had far less influence over such matters than did other parts of the US government."

31 Voor details zie Franks (2004, 268-272). Phase 1: Set conditions and build forces to provide the National Command Authority with credible military operations. Commander's intent: lay the groundwork for the operation and arrange basing rights. Phase 2: Conduct initial combat operations in Afghanistan and continue to set conditions for follow-on operations. Commander's intent: prepare the battlefield by conducting a bombing campaign and infiltrate in Special Forces units. Phase 3: Conduct decisive combat operations in Afghanistan, continue to build coalition and conduct operations across the area of operations. Commander's intent: defeat the enemy and bringing in American troops to eliminate pockets of resistance. Phase 4: Establish capability of coalition partners to prevent the reemergence of terrorism and provide support for humanitarian assistance projects.

den.[32] Ondanks de technologische mogelijkheden was er een moeizame commandorelatie tussen het CAOC en CENTCOM, evenals tussen CENTCOM en het Pentagon (Lamberth 2005, 295-311).

Het synchroniseren van intenties en prioriteiten bleek in de praktijk lastig (Franks 2005, 288). Enerzijds was het gebrek aan persoonlijk contact op de hoogste niveaus hier debet aan en bleken de beperkingen van videoteleconferenties, anderzijds was de directe, intensieve betrokkenheid van Rumsfeld een 'operationeel probleem' – de diverse staven worstelden met het operationele micromanagement door het Pentagon (Wright 2010, 86-88). De operatie was dusdanig politiek gevoelig en de communicatiemogelijkheden waren zo goed, dat Rumsfeld een groot deel van de operationele besluitvorming naar zich toe trok – en de militaire commandanten dus nauwelijks ruimte voor eigen initiatief gaf. Er werd gesproken van 'centralized execution' – in de wandelgangen 'political fighting micromanagement' genoemd. Het voordeel was dat op die manier een operatie in korte tijd uitgevoerd kon worden en in de Verenigde Staten politiek beheersbaar gehouden, maar er waren zeker na de initiële operaties beperkingen (Lamberth 2005, 324-335, 343-357). Het nadeel was dat door de continue bijstellingen op het hoogste niveau het voor de ondercommandanten steeds lastiger werd om volgens de intentie van hun naast-hogere commandanten te handelen (Lamberth 2005, 319, Wright 2010, 317). Naarmate de operatie vorderde gingen de diverse niveaus steeds meer met elkaar uit de pas lopen.

De operaties in de tweede fase van Enduring Freedom verliepen aanvankelijk moeizaam. De opmars ging traag, maar toen Mazar-e Sharif eenmaal viel op 9 november, ging het snel (Lamberth 2005, 73-161, Naylor 2005, Maloney 2007, 35-52, Rashid 2008, 80-83, Wright 2010, 71-92). Echter, hoe zuidelijker de offensieven kwamen, hoe groter de Taliban- en Pashtuntegenstand tegen de opmars van vooral de Noordelijke Alliantie van niet-Pashtunen werd (Wright 2010, 93-125). Franks sprak eind 2001 niettemin van een historische overwinning toen Kandahar op 9 december viel en Mullah Omar vluchtte. Franks meende dat dit de 'beginning of the end' was en liet Afghanistan verder aan zijn tweede man over om zichzelf verder op Irak te kunnen concentreren (Franks 2005, 315).

Of het inderdaad the beginning of the end was, viel te betwijfelen. De Taliban en Al Qa'ida hadden zich teruggetrokken en verschanst in het onherbergzame grensgebied met Pakistan – met name in het Tora Bora gebergte in Nangarhar (Jones 2009, 98-100). Het optreden was hier moeilijk en gecompliceerd, zo als bijvoorbeeld bleek uit operatie Anaconda[33]. Noch Al Qa'ida, noch de Taliban waren daarom beslissend verslagen en dit was ook niet op korte

32 De verbeteringen en mogelijkheden op het gebied van wereldwijde communicatie, datatransfer en Intelligence, Surveillance and Recognition (ISR) zijn sinds 1999 spectaculair. De tijd die benodigd is voor een sensor om vijandelijke activiteit te signaleren, te rapporteren aan een commandocentrum en vervolgens tot een aanval te besluiten is zo geavanceerd (en geautomatiseerd) dat de tijd om deze kill chain te doorlopen steeds korter werd. Tijdens operatie Allied Force, boven Servië in 1999, bedroeg de kill chain nog uren, soms dagen. Zie verder Lamberth 2005, 253-258, 294.

33 Het betrof een zware, in de opzichten van sommigen, dubieuze operatie die van 2 tot 19 maart 2002 plaatsvond in de Shah-e Kot vallei, ten zuiden van Gardez (Paktia) tegen zo n 800 Al Qa ida- en Taliban-strijders. Het zware terrein en de moeizame lucht-lucht- en lucht-grondcoördinatie bleken er debet aan dat omvangrijke Amerikaanse eenheden ingezet moesten worden om een kleine groep Taliban te kunnen verslaan.

termijn te verwachten (Hastert 2005, Lamberth 2005, 163-231, Maloney 2007, 53-54, Rashid 2008, 97-99, Wright 2010, 127-180).

Door de extreme operationele omstandigheden en politieke beperkingen was het voor de relatief kleine Amerikaanse gevechtseenheden in de derde fase van Enduring Freedom niet mogelijk decisive combat operations uit te voeren (Feith 2008, 136-137). De Amerikaanse onderzoeker van het US Training and Doctrine Command, Donald Wright – die Enduring Freedom uitgebreid en diepgaand onderzocht – concludeerde (Wright 2010, 120-121):

> "The Taliban and al-Qaeda were actually better suited to unconventional tactics rather than the conventional operations they tried to conduct [toen ze zich moesten verdedigen in de eerste twee fasen van Enduring Freedom, AW]. Once driven out of or otherwise freed from fixed positions, they would become a more potent fighting force. No longer would they have to wait for attacks against them; they could seize the initiative, at least locally, deciding where and when to attack. This transformation of the Taliban and al-Qaeda from conventional fighters to unconventional began at Tora Bora. Bin Laden, Mullah Omar, and their military commanders realized that they could not stand up to US military and melted into the mountains of southern and eastern Afghanistan and the tribal regions of Pakistan to escape. In these sanctuaries they would begin to reconstitute and eventually sally forth to strike US and Coalition forces then disappear back into the mountains to blend in with the local population."

Uiteindelijk verdwenen de Taliban- en Al Qa'ida-strijders in het onherbergzame Pakistaans-Afghaanse grensgebied en gingen ze de directe confrontatie met de Amerikaanse eenheden zoveel mogelijk uit de weg (Bergen 2011, 68-85). Het was de vraag of ze daarmee ook hun wil om te vechten hadden opgegeven, wat indicatief zou zijn geweest voor een overwinning.

5.5.3.1 Militair succes?

Het is zeer de vraag of Franks eind 2001 inderdaad militair succes kan claimen. Uiteindelijk gaven Al Qa'ida en de Taliban zich niet gewonnen. De operaties in het Tora Bora gebergte waar de harde kern van Al Qa'ida via bergpassen naar Pakistan kon vluchten, waren karakteristiek voor het Amerikaanse optreden: groot vertrouwen in het eigen luchtwapen en de Afghaanse medestrijders, gecombineerd met grote terughoudendheid de eigen infanterie in te zetten (Feith 2008, 136-137, Tomsen 2011 608-610).[34] Tot een beslissende slag komt het niet. De Amerikaanse onderzoeksjournalist Peter Bergen merkt op (Bergen 2011, 81):

34 Bergen merkt op dat de Amerikaanse strijdkrachten te maken hadden met ernstige militair-operationele beperkingen, maar ook dat vertrouwd werd op de Pakistani als het ging om het vernietigen van Al Qa'ida- en Taliban-eenheden en kopstukken aan de Pakistaanse kant van de grens (Bergen 2011, 73-74). Wat de operaties van Franks aan de Afghaanse kant van de grens betreft, hij vertrouwde te zeer op het luchtwapen in een steeds meer onconventioneel getinte strijd c.q. hij werd gedwongen te vertrouwen op het luchtwapen omdat eenheden onvoldoende voorhanden waren in het theater. De gruwelen van Amerikaanse Daisy Cutter- en Cave Buster-bommen spreken boekdelen, maar leverden weinig op. De effectiviteit van dit soort wapens in het uiterst moeilijk toegankelijk terrein kan worden betwijfeld, zeker tegen een onconventioneel optredende tegenstander die zich bovendien verschanst onder de bevolking. Het effect van deze bommen is zeker negatief als er in algemene zin een gebrekkige inlichtingenpositie is.

> "The Pentagon's reluctance to send more soldiers to Tora Bora arose out of a combination of factors: fear of offending the Afghan warlords in eastern Afghanistan; worries about replicating the Soviet debacle in Afghanistan; concerns about the difficult terrain; and an unwillingness to take casualties. However, given that only three months earlier some three thousand Americans had died on 9/11 and that al-Qaeda's leaders and hundreds of the group's foot soldiers were now all concentrated at Tora Bora, the Pentagon's reluctance to commit more American boots on the ground is a decision that historians are not likely to judge kindly."

Ondanks het feit dat er een, naar omstandigheden, redelijk aantal Amerikaanse infanteristen in het Afghaanse theater of in de regio voorhanden waren, werden ze niet of nauwelijks ingezet om een beslissende slag te leveren op andere plekken waar Al Qa'ida of de Taliban zich concentreerden (Rashid 2008, 91 en 98-100, Bergen 2011, 80-85). Dit werd overgelaten aan het Amerikaanse luchtwapen en de Afghaanse eenheden. Zoals voorzien in de Enduring Freedom plannen, hadden de decisive combat operations op de grond echter wel door Amerikaanse eenheden moeten plaatsvinden. De Afghaanse krijgsheren claimden nu het militaire succes naar de Afghaanse bevolking toe. Ze wilden het bovendien verzilverd zien in een respectabele positie in het post-Taliban Afghanistan. Maar bovenal verstevigden ze hun positie binnen de eigen achterban met alle gevolgen vandien voor het staatsvormingsproces dat zou volgen. De opmerking van Feith is terecht: "Afghanistan is easier to topple than rebuild" (Feith 2008, 140). Het plaatst vraagtekens bij het "Afghan model of warfare" (Biddle 2006).[35]

Er werd geen beslissende slag geleverd met de Taliban en Al Qa'ida: hun eenheden waren daarvoor te zeer verspreid en schakelden gaandeweg over op onconventionele, guerrillaachtige tactieken. Ze werden weliswaar zwaar aangepakt en met flinke schade en verliezen geconfronteerd, maar konden grotendeels ontvluchten. In Pakistan werden ze – in tegenstelling tot de Amerikaanse aannames – door het Pakistaanse leger met rust gelaten. Overigens stond deze 'Great Escape' via het onherbergzame grensgebied niet op zichzelf. Ahmed Rashid wijst op de vlucht via Kunduz (in het noorden van Afghanistan) waar per vliegtuig, "(…) more foreign terrorists escaped (…) than made their escape later from Tora Bora" (Rashid 2008, 93). Het feit dat Al Qa'ida (inclusief Bin Laden) en de Taliban zich konden terugtrekken en er geen beslissende slag werd geleverd is een grondige miscalculatie van Franks (Tomsen 2011, 604-613).

Na de terugtrekking van de Taliban en Al Qa'ida werd het belangrijk om het militair-operationele succes te consolideren in de vierde fase, om te voorkomen dat ze nog enige rol

35 Biddle omschrijft het Afghan Model of Warfare als (Biddle 2006, 161-162): "The 2001 Afghanistan campaign toppled the ruling Taliban regime without a large US ground force commitment (...) [giving] rise to the 'Afghan model' of warfare, in which indigenous allies replace American conventional ground troops by exploiting U.S. airpower and small numbers of American special operations forces (SOF)." Biddle merkt op dat de Afghan Model of Warfare alleen werkt onder specifieke omstandigheden: "Only allies with skills and motivation that approximate their enemy's will suffice. Inept or ill-motivated allies cannot realize the potential of US airpower and SOF against competent enemies, whether in the first world or anywhere else. As many prospective allies are even less skilled than their state opponents, this implies many fewer opportunities for the model to produce Afghanistan's results. This disagreement is important. The wrong perception of the Afghan model's applicability could produce policy failure, an ill-structured military, or lives needlessly lost in misbegotten wars."

van betekenis zouden kunnen spelen. Echter, Al Qa'ida en de Taliban likten hun wonden, kwamen op krachten en gingen, gelet op hun politieke en strategische doelstellingen, onvermijdelijk de strijd weer aan. Vanaf het eerste moment lag er daarom een tikkende tijdbom onder het Afghaanse vredes- en staatsvormingsproces. Enduring Freedom was militair gezien misschien spectaculair, maar een mislukking omdat de intenties en doelstellingen niet werden gehaald door het uitblijven van de consolidatie van het militaire succes op het slagveld.

5.5.3.2 Beperkte consolidatiemogelijkheden?

Hoe simpel het concept van Enduring Freedom ook oogt en hoe groot de technologische mogelijkheden ook waren om een militaire campagne te voeren; in de consolidatie bleken het beperkte voortzettingsvermogen en het ontbreken van een concrete consolidatiedoelstelling de limiterende factoren (O'Hanlon 2002, Wright 2010, 57-70). De militaire logistiek, het weer, het terrein en het Amerikaanse buitenlandsbeleid bepaalden de grenzen van de mogelijkheden (Lamberth 2005, 62-72). Bush sprak meerdere malen zijn intentie uit om de Amerikaanse betrokkenheid in Afghanistan beperkt te houden, waarschijnlijk zonder te beseffen wat dit voor gevolgen zou hebben. Immers, een bestuursapparaat ontbrak volledig in de totaal verwoeste Afghaanse staat, net als een functionerende (legale) economie en een geweldsmonopolie – laat staan Afghaanse middelen om dit laatste te handhaven.

Indien het de bedoeling zou zijn de Afghanen een zo groot mogelijke verantwoordelijkheid, of zelfs ownership, te geven over het staatsvormingsproces, dan zouden vanuit theoretisch perspectief in de derde fase van Enduring Freedom de voorbereidingen moeten worden getroffen voor een regimewisseling in de vierde fase (waarvoor Afghaanse partijen al voor de interventie zouden moeten zijn gereed gemaakt). Het in de eerste twee fasen geboekte militaire resultaat kan dan leiden tot duurzaam langetermijnsucces (Duyvesteyn 2010, 262-263).

Voor de regimewisseling in de vierde fase zou in de Afghaanse omstandigheden (met meerdere, diverse en uiteenlopende partijen) het creëren van een Mutually Hurting Stalemate (MHS) voordelig zijn om verandering af te dwingen (zie paragraaf 1.4.1). De interveniënt schakelt hierbij cruciale militaire functies van de tegenstander effectief en efficiënt uit en buit de ontstane situatie diplomatiek uit. De windows of opportunity zijn in dergelijke omstandigheden kort, waardoor het nadrukkelijk nodig is geïntegreerd samen te werken door militairen en diplomaten. In dergelijke Effect Based Operations moeten de te behalen doelstellingen op alle niveaus duidelijk zijn om de diplomatieke en militaire operaties te kunnen focussen en te synchroniseren. Met zo'n aanpak was geen rekening gehouden in de planning en voorbereiding van Enduring Freedom, laat staan dat er een gedegen kennis was van de heersende omstandigheden, mogelijkheden en beperkingen voor staatsvorming om deze vervolgens (direct of zo spoedig mogelijk) te kunnen afghaniseren. De Amerikaanse focus lag op het verslaan van Al Qa'ida (kortetermijnsucces), niet op het creëren van een stabiel Afghanistan (langetermijnsucces).

Bush was, zoals eerder gesteld, door de 9/11-aanslagen gedwongen snel en hard te reageren: hij koos voor een militaire veldtocht in Afghanistan. Dit kwam neer op een harde militair-operationele aanpak met de daarbij behorende signaalwerking van 'targeted killing' van high value targets (leiders, geconcentreerde enclaves en militaire capaciteiten) en spectaculaire militaire resultaten (Berntsen en Pezzullo 2005, Franks 2005, 296-305, Schroen 2005). Echter, of een dergelijke strategie zou bijdragen aan het behalen van de politiek-strategische doelstellingen en de basis zou leggen voor een vredes- en staatsvormingsproces was niet aan de orde bij de militaire plannenmakers. Het vaak geroemde militair-operationele succes van Enduring Freedom moet dan ook worden genuanceerd.[36]

Begin december 2001 was de Taliban verjaagd of vertrokken en bood deze geen tegenstand meer. Maar daarmee had de Taliban zijn wil om te vechten nog niet opgegeven, integendeel. De claim van Franks op een historische overwinning was voorbarig. Immers, de crux van de consolidatie was een succesvolle regimewisseling en een functionerende staat waarmee de Taliban effectief verslagen zou zijn en waardoor Al Qa'ida of andere extremistische groeperingen niet meer konden gedijen in Afghanistan. Voor die regimewisseling was het niet alleen nodig een nieuwe leider en een nieuwe regering te installeren, maar ook de staat en de economie weer snel en volledig op te bouwen. Haast én effectieve hulp waren noodzakelijk. Afghanistan verkeerde in anarchie en werd gedomineerd door een schare van goed bewapende krijgsheren met slechts een sterke eigen lokale en regionale agenda.

5.6 Vredesbesprekingen

Uitgangspunt in de besprekingen over de toekomst van de Afghaanse staat, was het idee de Afghanen zelf een zo groot mogelijke rol te laten spelen opdat Afghanisering en een Afghaans staatsvormingsproces mogelijk zouden zijn. Direct na 9/11 werd de voormalige speciale VN-vertegenwoordiger voor Afghanistan, Brahimi (die uit frustratie was opgestapt in oktober 1999), vanwege zijn kwaliteiten en kennis gevraagd terug te keren om het vredes- en stabilisatieproces vorm te geven dat zou volgen op Enduring Freedom. De mogelijkheden ervoor waren gebaseerd op Resolutie 1378 (14 november 2001). Deze riep op tot een centrale rol voor de Verenigde Naties in de vorming van een transitieregering, het sturen van peacekeepers om stabiliteit te bevorderen en vooral om (humanitaire) hulp mogelijk te maken na jaren van mislukte oogsten, de deplorabele staat van de economie en de vernietiging van veel infrastructuur.

In Bonn (Petersberg) vond van 27 november tot 6 december 2001 een (vredes)conferentie plaats, waarvoor de Verenigde Naties de belangrijkste Afghaanse (anti-Taliban) facties uitnodigde die meewerkten aan het succes van Enduring Freedom. Slechts een beperkt aantal leiders en facties nam deel aan de conferentie; een groot aantal Afghaanse groeperingen voelde zich genegeerd en ondergewaardeerd. De doelstelling van de conferentie was twee-

36 Smith merkt in meer algemene zin op dat (Smith 2005, 377), "If one is using force only to defeat his [the enemy's] actions, without a goal of one's own to give direction to one's efforts, then by virtue of his strategy of operating amongst the people, of provocation and propaganda of the deed, one's actions are as likely as to reinforce the opponent's position rather than weaken it."

ledig. Enerzijds moesten de benodigde middelen voor het stabilisatie-, wederopbouw- en staatsvormingsproces geïnventariseerd worden (donorconferenties volgden later), anderzijds moest een plan uitgewerkt worden dat moest voorkomen dat in het machtsvacuüm na de val van de Taliban eenzelfde situatie zou ontstaan als begin jaren '90 na de val van Najibullah (Dobbins 2008, 77-97, Feith 2008, 133-135, Maley 2009, 224-228).

De besprekingen in Bonn stonden niet op zichzelf. Ze pasten in een lange reeks van diplomatieke overleggen die sinds eind jaren '90 gaande waren. Naast initiatieven vanuit de Verenigde Naties waren er sinds 1999 de besprekingen van de '6+2 groep': het betrof de aan Afghanistan grenzende landen plus de Verenigde Staten en Rusland. In een overleg van deze groep en in een open debat in de Veiligheidsraad werd op 13 november 2001 in New York gesproken over de concrete aanpak van het vredes-, stabilisatie- en staatsvormingsproces (Rashid 2008, 53-56, Maley 2009, 224). Tijdens deze bijeenkomst bleek draagvlak te bestaan voor het idee van de vorming van een voorlopige interim-regering van representanten van de grootste etnische en regionale gemeenschappen. Deze overgangsregering moest plannen opstellen voor de overgang naar een vertegenwoordigende democratie. Het plan zou door een Loya Jirga (een grote volksraadpleging, hierover later meer) moeten worden goedgekeurd, die mandaat gaf tot voorbereiding van een grondwet die in een tweede Loya Jirga zou worden goedgekeurd. In ieder geval kon de Verenigde Naties deze bijeenkomst pas na 13 november (formeel) organiseren. Behalve dat met de Bonn-conferentie slechts richting werd gegeven aan de toekomst van Afghanistan en wat de concrete invulling betreft dat pas in een later stadium zou gebeuren, werden de International Security and Assistance Force (ISAF) en de UN Assistance Mission in Afghanistan ingesteld, en werd de basis gelegd voor diverse donorconferenties om het staatsvormingsproces te ondersteunen.

5.6.1 Bonn-conferentie

In de Bonn-conferentie stonden het democratiseringstijdpad en het plan voor de vorming van de Afghaanse staat, na de val van de Taliban, op de agenda. De doelstelling was dat Afghanistan een stabiel land moest worden, dat niet meer ten prooi kon vallen aan Al Qa'ida, de Taliban of andere extremistische groepen. Wat er uiteindelijk ook in Bonn werd besloten, het was per definitie twijfelachtig: in de preambule van het Bonn-akkoord onderkenden de 32 Afghaanse deelnemers dat zij het Afghaanse volk slechts ten dele vertegenwoordigden.[37] De Afghaanse afgevaardigden waren in vier uiteenlopende groepen verdeeld: de Noordelijke Alliantie, de Rome-groep, de Cyprus-groep en de Peshawar-groep. De Noordelijke Alliantie en de Rome-groep (royalisten) hadden beide elf afgevaardigden; de door Pakistan gesteunde Peshawar-groep en de door Iran gesteunde Cyprus-groep[38] ieder vijf. De Taliban ontbraken.

37 Behalve dat een groot aantal bevolkingsgroepen niet vertegenwoordigd was, behoorden tot de afwezigen vertegenwoordigers van de Taliban, president Rabbani, ex-koning Zaher Shah, de toekomstige (interim-)president Karzai en Dostum.

38 Hekmatyar speelde de hoofdrol in de door de Iraniërs gedomineerde Cyprus-groep. Tot medio jaren 90 werkte hij nauw met de Pakistani samen. Deze overstap was an sich al opmerkelijk, maar ook dat hij als fundamentalistische soenniet een hoofdrol speelde in de vooral shi'ietische Cyprus-groep. Echter, als de denkbeelden van Hekmatyar en de agenda van Iran

Onder de interveniënten was verdeeldheid. Voor de Amerikanen, die de facto de regie in Bonn voerden, had de voortgang in de War on Terror prioriteit. Voor de VN, een groot deel van de Europese spelers en progressieve politici zoals de Duitse minister van Buitenlandse Zaken, Joschka Fischer, was het belangrijkste punt de opbouw van een stabiele, moderne staat met ruime aandacht voor democratisering, verbetering van de leefomstandigheden en mensenrechten. De inbreng van de Europeanen en de VN was echter zo klein in vergelijking met die van de Amerikanen dat ze nauwelijks invloed uit konden oefenen. De uitkomst van Bonn werd daarom bepaald door de Verenigde Staten.

Het Bonn-akkoord (The Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan Pending the Re-Establishment of Permanent Government Institutions[39]) stelde dat er een transitieproces zou komen, waarbij er eerst een interim-regering werd ingesteld (onder leiding van Hamid Karzai) die de verantwoordelijkheid had een nieuwe grondwet op te stellen en binnen dertig maanden nationale verkiezingen uit te schrijven. Nadat de grondwet was vastgesteld en totdat er een gekozen regering totstandkwam, was er een transitieregering die het voorlopige bestuur van het land ter hand zou nemen. Verder werd de noodzaak onderschreven van samenwerking met de internationale gemeenschap om het vredesproces te helpen vormgeven en de problemen die voortkwamen uit criminaliteit, narcotica en terrorisme aan te kunnen pakken.

Het Bonn-akkoord bood vooral een raamwerk voor het opzetten van een sterk centralistisch georiënteerd politiek en bestuurlijk systeem (Maley 2009, 235). Het was ambitieus, waarbij men zich kon afvragen in hoeverre een dergelijk systeem paste in de Afghaanse bestuurlijke traditie waarin de regio's in de praktijk een aanzienlijke mate van autonomie hadden – overigens zonder een federalistische staat na te streven. Het Bonn-akkoord zette in op het uitvoeren van een 'geafghaniseerd' proces, waarin twee processen gelijktijdig werden gestart: een vredesproces en een staatsvormingsproces.

Het idee was dat de langetermijneffecten zouden worden behaald via de wederopbouw van de staat die daarmee aanjager voor de economische en de sociale ontwikkeling zou zijn. Brede maatschappelijke veiligheid was het doel en de basis voor nationale en sociale eenheid en homogeniteit. Tevens werd gehoopt dat vele (goed opgeleide) Afghanen zouden terugkeren naar hun land. Het vredesproces was gericht op het in toom houden en disciplineren van facties om vijandelijkheden zo veel mogelijk te verhinderen. Hoe nobel deze ideeën ook waren, ze stonden en vielen met de betrokkenheid van de interveniënten en hun bereidheid middelen ter beschikking te stellen.

met elkaar vergeleken worden, dan hebben ze beide het karakter van islamisten, in tegenstelling tot de Taliban die meer Deobandi zijn en eigenlijk niets wilden weten van politiek.

39 Voor de volledige versie van het Bonn-akkoord, zie bijvoorbeeld: http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/Documents/Bonn-agreement.pdf

Het Bonn-akkoord had een sterke institutionaliseringsgerichte aanpak, waarbij achtereenvolgend periodes van 'Interim Authority', 'Transitional Authority' en 'Government' aan de orde waren. Een dergelijke aanpak was voor de interveniënt aantrekkelijk (Klep 2011, 118):

> "[deze aanpak lijkt] de vooruitgang tastbaar ('behapbaar'), zichtbaar en meetbaar te maken. Instituutsvorming wordt rechtstreeks gekoppeld aan de legitimiteit van de Afghaanse overheid. (…) Kenmerkend is dan de introductie van een tijdspad met een reeks tastbare ijkmomenten, die de interveniërende mogendheden en de betreffende staat samen aflopen."

Het probleem is echter volgens Tilly en Etzioni dat een staatsvormingsproces zich niet laat dicteren door een tijdschema, wel door handhaafbare gewelds- en belastingmonopolies, basisveiligheid en een gezamenlijk streven van de burgers een functionerende staat op te bouwen. Om dit en het staatsvormingsproces conform het Bonn-akkoord uit te kunnen voeren en zo veel mogelijk te Afghaniseren vond het zogenaamde Bonn-proces plaats.

5.6.2 Bonn-proces

De intentie van het Bonn-proces was om te voorzien in een procedure voor wederopbouw van de staat met als doel het opzetten van een breed gedragen, multi-etnische en representatieve regering. Om dit te ondersteunen werden ISAF en UNAMA opgericht (Maley 2009, 236). De International Security Assistance Force (ISAF) werd met Resolutie 1386 (20 december 2001) ingesteld. Het mandaat[40] van deze kleine vredesbewarende troepenmacht beperkte zich aanvankelijk tot de handhaving van de veiligheid in Kaboel en omgeving opdat de interim-regering en het personeel van de VN hun werk konden doen – het inperken van de macht van de krijgsheren of het afdwingen en handhaven van het geweldsmonopolie waren geen onderdeel van het mandaat. Pas later werd het mandaat van ISAF, op basis van Resolutie 1510 (23 oktober 2003) stapsgewijs vanaf 2004 uitgebreid naar heel Afghanistan, wat medio 2006 een feit was. Dit had deels praktische oorzaken, gelegen in het operationeel beschikbaar krijgen van voldoende eenheden voor ISAF, maar vooral omdat de Verenigde Staten hun handen vrij wilden hebben voor de 'Hunt on Bin Laden': Enduring Freedom was immers nog steeds in volle gang (Maley 2009, 236, Bergen 2011, 181).

Voor de VN was er slechts een beperkte, ondersteunende bestuurlijke taak weggelegd via de UN Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA), die in Resolutie 1401 (28 maart 2002) werd vastgelegd als een "political and integrated mission, directed and supported by the UN Department of Peacekeeping Operations, to help implement the Bonn Agreement" (Margesson 2009, 3). Kofi Annan formuleerde deze rol als volgt (Annan 2002, 16): "UNAMA should aim to bolster Afghan capacity (…), relying on as limited an international presence and on as many Afghan staff as possible, (…) thereby leaving a light expatriate 'footprint'." UNAMA

40 De missie van ISAF is in resolutie 1386 gedefinieerd als: "ISAF, in support of GIRoA [Government of the Islamic Republic of Afghanistan], conducts operations in Afghanistan to reduce the capability and the will of the insurgency, support the growth in capacity and capability of the Afghan National Security Forces (ANSF), and facilitate improvements in governance and socio-economic development, in order to provide a secure environment for sustainable stability that is observable to the population".

richtte zich vooral op het toezicht houden op en het coördineren van de werkzaamheden van ontwikkelingsorganisaties. UNAMA had geen concrete of directe rol in het bestuur van het land, hoogstens een ondersteunende.[41] De werkzaamheden betroffen onderwerpen als het bevorderen van nationale verzoening; toezicht houden op het naleven van mensenrechten; het bevorderen van de rechtsstaat en gender; het verlenen van humanitaire hulp, herstel- en wederopbouwactiviteiten; het versterken van de capaciteit van het Afghaanse interim-bestuur en de ontwikkeling van instellingen van goed bestuur, recht, orde en veiligheid.

De instutionaliseringsgerichte aanpak en 'Afghan ownership' ondersteund door ISAF en UNAMA zagen er op papier misschien goed uit, in de praktijk waren de lichte VN-presentie en de kleine internationale militaire aanwezigheid niet opgewassenn tegen de omvangrijke staatsvorminguitdagingen zodat men zich kon afvragen of het fair was om al vanaf het eerste moment te 'Afghaniseren' (Maley 2009, 231-238). Immers, een elementair, functionerend bestuur moest van de grond af worden opgebouwd – kennis en kunde waren met het vertrek van grote delen van de traditionele middenklasse verdwenen – en bovendien heersten anarchistische toestanden in het land, waar machtige commandanten veelal de scepter zwaaiden. Van een geweldsmonopolie bij de staat was geen sprake. Middelen, mogelijkheden en wil ontbraken zowel bij de internationale gemeenschap als bij de Afghanen om dit af te dwingen of te handhaven. Afghanistan was de afgelopen decennia overspoeld met wapens en munitie, het vertrouwen in de overheid was bovendien tot een absoluut minimum gedaald en lokale potentaten waren geenszins van plan zomaar hun macht aan de nieuwe regering af te staan (Bhatia 2008). Tilly en Etzioni hebben aangegeven hoe essentieel het geweldsmonopolie en basisveiligheid zijn om aan de bevolking vertrouwen in de toekomst van de staat te geven. Maley onderstreept dit: "Once the environment is a safer one, working together for the achievement of some superordinate goal can rebuild trust between individuals. Social capital does result from diktat: it is a product of iterated engagement between actors who learn that it is beneficial to cooperate" (Maley 2009, 232). Door niet van meet af aan sterk in te zetten op veiligheid, vertrouwen en sociaal kapitaal, is het lot van het staatsvormingsproces vanaf het eerste moment dubieus.

5.7 Conclusie

Tommy Franks claimde medio december 2001 een historische overwinning. Hij beschouwde het als zijn opdracht de terroristische daden van 9/11 te vergelden door Al Qa'ida in Afghanistan te verslaan en het Taliban-regime af te zetten. Maar ook de consolidatie van militair succes is een fundamenteel onderdeel van een militaire operatie. Enduring Freedom stopte met andere woorden niet met het verdrijven of verslaan van Al Qa'ida en de Taliban in Afghanistan. Het creëren van duurzame condities waarin de terugkeer of vorming van dit soort groeperingen opnieuw aan de orde zou zijn, is een wezenlijk onderdeel van deze

41 UNAMA heeft (vanaf 2002) zo n 1.500 medewerkers die voor driekwart van Afghaanse origine zijn. Het coördineert en beheert de geaccrediteerde hulpactiviteiten in Afghanistan inclusief die van 18 VN-organisaties en andere aan de VN gerelateerde organisaties (zie verder: Margesson 2009, 17).

operatie. Welke rol de militairen in de consolidatie en daarmee in het staatsvormingsproces zouden moeten en kunnen spelen, is afhankelijk van de situatie en de omstandigheden. Echter, een feit is dat ze hierin een geïntegreerde rol moeten spelen samen met de diplomaten omdat het gaat om het opbouwen van veiligheid, vertrouwen en sociaal kapitaal.

Het claimen door Franks van succes was vooral politiek gedreven. De snelle en harde reactie die leidde tot de overwinning van Enduring Freedom moest een afschrikwekkende werking hebben op andere mogelijke terroristische acties. Bovendien zou het claimen van de overwinning de Amerikaanse bevolking geruststellen. Aan de consolidatie zelf werd echter weinig aandacht besteed: onduidelijk was wie hiervoor verantwoordelijk was. Bovendien hadden operaties in Irak voor CENTCOM een hogere prioriteit. Vanaf medio december 2001 concentreerde Franks zich persoonlijk op de Irakese veldtocht; Afghanistan liet hij over aan zijn tweede man en een klein deel van zijn staf. De gewapende interventiemacht in Afghanistan bleef klein, beschikte over weinig voortzettingsvermogen en had een beperkt mandaat. Deze was noch in staat de veiligheid af te dwingen noch deze te handhaven. Hetzelfde gold voor de Afghaanse veiligheidsinstituties. Een handhaafbaar geweldsmonopolie was van meet af aan een probleem. Daarmee is de vraag aan de orde in hoeverre er sprake zou kunnen zijn van de opbouw van (basis)veiligheid, vertrouwen en sociaal kapitaal.

Een oorlog-bij-volmacht (zoals Enduring Freedom) beheersen is lastig, zeker als het luchtwapen dominant is en er weinig controle is over grondmanoeuvres. Te veel bombarderen om op die manier de macht van de krijgsheren te breken, creëert interne tegenstellingen en een afkeer van de interveniënt. Te weinig bombarderen heeft tot gevolg dat de oorlog in een patstelling raakt. En precies genoeg bombarderen betekent dat de tegenstanders (Taliban) hetzij overlopen (naar de Noordelijke Alliantie) hetzij vluchten. Wie goede kennis heeft van de omstandigheden, beperkingen en mogelijkheden en dus precies genoeg doet, creëert een situatie waarin staatsvorming mogelijk is. Hiervoor is echter wel een gedegen, uitgewerkt staatsvormingsplan nodig. Dit plan ontbrak. De Taliban trokken zich samen met Al Qa'ida strategisch terug om de strijd op een later en beter moment voort te zetten. De Verenigde Staten was niet of nauwelijks in staat controle te houden over zijn Afghaanse handlangers en om de bandeloze houding van de krijgsheren te beteugelen. Daarmee lag er op voorhand een bom onder het Afghaanse staatsvormingsproces: niet alleen omdat de Taliban zich nog steeds niet gewonnen gaven, maar ook, of misschien wel vooral, omdat de krijgsheren niet gedwongen werden zich te conformeren.

Afghanistan was de facto verdeeld onder uiteenlopende groeperingen, die vooral lokaal en regionaal opereerden en lokaal en regionaal zelfbestuur nastreefden: de heterogeniteit was groot, de homogeniteit ver te zoeken. Deze groepen verzetten zich tegen de plannen voor een sterk centraal gezag: tot dan was er in de praktijk een redelijke mate van lokale en regionale onafhankelijkheid van de regio's en provincies geweest, wat de commandanten graag zo zouden willen houden. Het Bonn-akkoord voorzag niet in een voor hen acceptabele oplossing.

Gelet op de interne verdeeldheid zou de ontstane situatie aan het einde van de derde fase van Enduring Freedom juist aanleiding hebben moeten zijn om in de vierde, consoliderende, fase een breed gedragen, legitiem staatsvormingsproces onder leiding van de interveniënt of de internationale gemeenschap op gang te brengen. De interveniënt koos er echter voor om met behulp van een institutionaliseringsgerichte aanpak een staatsvormingsproces af te dwingen en op te leggen. Of de Afghanen hier aan toe waren, of er voldoende homogeniteit heerste en of de situatie er rijp voor was om dit te kunnen realiseren, was niet aan de orde. Maar nog belangrijker was dat deze aanpak was gekoppeld aan een tijdschema, en niet aan de te behalen resultaten in het staatsvormingsproces.

In het belang van de staatsvorming is het noodzakelijk te weten wie veiligheid en orde in het land afdwingen en handhaven, zeker als de Afghaanse veiligheidsinstituties daar zelf nog niet aan toe zijn. Immers, al waren de vredesbesprekingen in Bonn op papier een succes, dat wilde nog niet zeggen dat de uitkomsten ervan ook loyaal nageleefd zouden worden – zeker niet gelet op de historische ervaringen en de verdeeldheid in het land. Op dezelfde manier speelde het de interveniënt en de Afghanen vanaf het begin parten dat er nog geen geïntegreerd plan voor de wederopbouw van Afghanistan was, waar beide zich duurzaam aan konden committeren. Naast het ontberen van een dergelijk plan, waren er onvoldoende middelen om het land duurzaam te stabiliseren, op te bouwen en weer te laten functioneren als staat. Zou het nieuw geïnstalleerde Afghaanse bestuur wel de verantwoordelijkheid kunnen nemen voor de veiligheid en opbouw van de Afghaanse staat? Zou dit bestuur de verantwoordelijkheid voor het staatsvormingsproces kunnen waarmaken en daarmee het vertrouwen van de bevolking kunnen winnen?

Voor de Amerikanen lag het stichten van een pluralistische, democratische Afghaanse staat voor de hand. Dit bracht de Verenigde Staten ertoe het staatsvormingsproces vanaf het eerste moment te afghaniseren. Dat had tot gevolg moeten hebben dat de belangrijkste Afghaanse groepen gerepresenteerd werden in het staatsvormingsproces. Van Taliban-representatie of een stem van de Taliban in de vredesbesprekingen, kon in Amerikaanse ogen echter absoluut geen sprake zijn – alleen al als gevolg van de reputatie van het regime en het feit dat de Taliban als demonisch werd afgeschilderd. Het was naïef te denken dat – omdat het Taliban-regime omvergeworpen was en (samen met en Al Qa'ida) verjaagd – ook hun gedachtegoed en hun doelstellingen waren vernietigd. De Taliban trokken zich slechts strategisch terug, ze waren nog lang niet verslagen, waarmee de basis werd gelegd voor het verzet tegen de nieuwe Afghaanse staat. In het staatsvormingsproces moest daarom rekening gehouden worden met permanente tegenstand van fundamentalisten, extremisten en sympathisanten van de Taliban. Omdat Frankrijk geen waar amongst the people benadering hanteerde, lag van meet af aan een bom onder het 'militaire' succes van Enduring Freedom.

Hoezeer (vanuit de Amerikaanse politiek-strategische en militaire overwegingen) de gekozen militair-operationele (vergeldings)strategie in het vervolg op 9/11 ook voor de hand lag, met de tactische militaire winst was nog allerminst een duurzame vrede of een stabiele situatie tot stand gebracht. In de ontstane chaotische situatie – in ieder geval vanaf de interventie tot aan de installatie van de transitieregering – maakten zwaar bewapende

krijgsheren, die in de Afghaanse geschiedenis al een bloedig spoor hadden achtergelaten, de dienst uit en zij wilden dit vooral zo houden. De interveniënt kon en wilde hun macht niet beteugelen. De angst was groot dat ze zich zouden verzetten en dat de situatie zou ontsporen. Bovendien waren velen van hen nodig binnen Enduring Freedom. Wat de meer stabiele gebieden betrof, daar ontbraken concrete plannen voor wederopbouw. Wat dit betekende voor het op de rails krijgen van het staatsvormingsproces als onderdeel van het Bonn-proces staat centraal in het volgende hoofdstuk.