

Vergaderjaar 2003–2004

**27 925**

## **Bestrijding internationaal terrorisme**

**Nr. 100**

### **BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN, VAN DEFENSIE EN VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 oktober 2003

Met deze brief informeren wij u over de stand van zaken met betrekking tot Afghanistan. Als bijlage treft u aan het tweede driemaandelijke rapport over de tenuitvoerlegging van het mandaat van ISAF.<sup>1</sup> Met deze brief wordt tevens gevolg gegeven aan het verzoek van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken d.d. 14 oktober jl., kenmerk 03-BuZa-62, om informatie over de recente besluitvorming in het kader van de NAVO en de VN-Veiligheidsraad inzake de uitbreiding van het mandaat van ISAF naar gebieden buiten Kabul. Ook wordt met deze brief gevolg gegeven aan het verzoek van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken d.d. 14 oktober jl, kenmerk 03-BuZa-63, om informatie over de termijn waarop het kabinet voornemens is te besluiten over een mogelijke deelneming aan de uitbreiding van ISAF in Afghanistan.

#### **Algemeen**

De veiligheidssituatie blijft in grote delen van Afghanistan instabiel. De hervormingen van de veiligheidssector, inclusief ontwapening, demobilisatie en reïntegratie, verlopen langzaam. Verdere verbetering van de veiligheidssituatie is cruciaal om voortgang te houden in de tenuitvoerlegging van het Bonn-proces. Het staatsvormingsproces lijkt enige vertraging op te lopen: de Constitutionele Loya Jirga is twee maanden uitgesteld en het zal moeilijk worden om de presidents- en parlementsverkiezingen, die voor juni 2004 zijn gepland, volgens schema te houden. Het komende jaar zal cruciaal zijn voor de democratisering en stabilisering van het land.

De zorgwekkende humanitaire en economische situatie in Afghanistan twee jaar na «11 september» – één van de armste landen ter wereld, in een post-conflict-situatie – vraagt nog steeds om blijvende betrokkenheid van Nederland. Het ontbreekt aan fysieke, economische en bestuurlijke infrastructuur en het land blijft voorlopig afhankelijk van buitenlandse steun. Nederland is voornemens Afghanistan één van de partnerlanden in de Ontwikkelingssamenwerking te maken. Nederland draagt in 2003 EUR

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

35 miljoen bij aan het Afghan Reconstruction Trust Fund (ARTF), een fonds waaruit de Afghaanse overheid vooral salarissen en ontwikkelingsprojecten financiert. Ook geeft Nederland EUR 13,9 aan humanitaire hulp, waarvan EUR 5,3 miljoen voor UNHCR, en is het voornemens EUR 5 miljoen bij te dragen aan de beveiliging rond de verkiezingen.

## **ISAF**

### *Beëindiging Duits-Nederlandse leiding ISAF III*

Tussen 10 februari en 10 augustus 2003 hadden Duitsland en Nederland de militaire en politieke leiding van ISAF. Op 11 augustus jl. werd het commando van ISAF overgedragen aan de NAVO. Met de commando-overdracht kwam een eind aan een langdurige en relatief omvangrijke Nederlandse militaire bijdrage aan ISAF, die begon in januari 2002. Tussen 22 juli en 2 september jl. is al het Nederlandse materieel en personeel uit Kaboel teruggekeerd in Nederland.

De veiligheidssituatie in Kaboel en omstreken is mede door de Nederlandse presentie wezenlijk verbeterd en gestabiliseerd. Het risico blijft echter bestaan dat aanslagen worden gepleegd op ISAF militairen. De aanslagen hebben een incidenteel karakter en worden uitgevoerd door tegenstanders van de interim-regering en van de aanwezigheid van buitenlandse militairen.

Op 11 augustus jl. boden de Duitse en Nederlandse permanente vertegenwoordigers bij de VN in een gezamenlijk schrijven de secretaris-generaal van de VN hun tweede driemaandelijks rapport over de tenuitvoerlegging van het mandaat van ISAF aan. Een afschrift van deze rapportage is bijgevoegd. Een eindevaluatie van de Nederlandse bijdrage aan ISAF kan de Kamer in de komende maanden tegemoet zien.

### *Nederlandse militaire bijdrage*

Er zijn thans 32 Nederlandse militairen werkzaam in de staf van het hoofdkwartier van ISAF. Zij zijn gedetacheerd vanuit NAVO-hoofdkwartieren. Voorts heeft de Nederlandse regering toegezegd tot in ieder geval 11 februari 2004, de voorziene duur van ISAF-IV, het «Allied Movement Coordination Centre» (AMCC) op de vliegbasis Eindhoven ter beschikking te stellen aan de NAVO. Een eventuele voorzetting van de ter beschikking stelling van het AMCC na die datum, bijvoorbeeld zolang de NAVO de ISAF-operatie aanstuurt, vergt separate politieke besluitvorming. Nederland is in het AMCC vertegenwoordigd met acht militairen. Ten slotte bereiden twee officieren van de Militair Juridische Dienst zich voor op een uitzending naar Kaboel voor de duur van in beginsel vier maanden. Zij zullen vanaf eind oktober a.s. worden toegevoegd aan de Amerikaanse Task Force Phoenix. Deze Task Force begeleidt de oprichting van het Afghaanse Nationale Leger (ANA).

### *Uitbreiding ISAF*

Kaboel en omgeving zijn thans relatief stabiel. Vooral in de gebieden die grenzen aan Pakistan, maar incidenteel ook elders, is de situatie minder stabiel en dikwijls onveilig. Het risico bestaat dat deze instabiliteit verder toeneemt en een negatieve weerslag zal hebben op de situatie in Kaboel. Daarom zal de veiligheid in de regio's buiten Kaboel moeten verbeteren. Het succes van ISAF op de langere termijn is hiervan afhankelijk.

De regering is van mening dat een uitbreiding van de presentie van ISAF kan bijdragen aan een verbetering van de veiligheidssituatie in Afgha-

nistan. Om deze reden steunt de regering de uitbreiding van het mandaat van ISAF. De VN-Veiligheidsraad machtigde op 13 oktober jl. tot uitbreiding van het mandaat van ISAF. De daartoe strekkende resolutie van de VN-Veiligheidsraad (1510 (2003); kopie bijgevoegd)<sup>1</sup> werd met unanimititeit aanvaard. De NAVO heeft al eerder te kennen gegeven bereid te zijn aan een uitbreiding van het mandaat van ISAF uitvoering te geven. Daarbij wordt in eerste instantie gedacht aan ondersteuning van de voorgenomen ontplooiing van een Duitse presentie in Kunduz. Op dit moment wordt binnen de NAVO met voorrang gewerkt aan militair advies over de Kunduz-operatie. De mogelijkheid van een uitbreiding van de rol van ISAF is overigens voorzien in de Bonn-akkoorden (annex I, sub 3).

Mogelijke troepenleverende landen hebben zich tot dusverre terughoudend getoond ten opzichte van de mogelijkheid eenheden ter beschikking te stellen voor een uitbreiding van de ISAF-presentie buiten Kabul en omgeving. In dit kader is het van belang dat de Duitse regering, in afwachting van instemming door de Duitse Bondsdag, op 15 oktober jl. heeft besloten onder ISAF-vlag een Provincial Reconstruction Team (PRT) in Kunduz te ontplooiën. De eerdere Nederlandse samenwerking met Duitsland in ISAF is goed verlopen. Om deze redenen zal de regering onderzoeken op welke wijze kan worden bijgedragen aan genoemde Duitse presentie in Kunduz. De eventuele uitzending van militaire eenheden zal worden beoordeeld aan de hand van de aandachtspunten in het Toetsingskader. Het kabinet is voornemens in de loop van november a.s. een besluit te nemen over een mogelijke Nederlandse bijdrage aan voornoemde Duitse presentie.

Vanzelfsprekend zullen de precieze modaliteiten van de uitbreiding van de ISAF-presentie zorgvuldig moeten worden bepaald. Nederland heeft in de NAVO op een aantal aspecten in het bijzonder gewezen, zoals de wijze van betrokkenheid van de Afghanen zelf bij de nieuwe inrichting van ISAF en de gevolgen van de uitbreiding voor de samenstelling van ISAF. Daarnaast moet helder zijn wat de relatie is tussen ISAF en de nieuw te vestigen PRT's, en vervolgens de relatie tussen ISAF en de operatie Enduring Freedom. In het bijzonder zijn regelingen nodig op het gebied van ondersteuning aan en mogelijke extractie van de PRT's, en de bevoegdheden van US Central Command om te voorkomen dat beide operaties met elkaar in strijd komen («authority to deconflict»). Om diverse redenen, zoals de convergentie in de doelstelling van stabilisering in zowel de operatie Enduring Freedom als in ISAF en de wenselijkheid van eenheid van commandovoering, geeft de regering er de voorkeur aan om reeds opgerichte PRT's, die onder operatie Enduring Freedom ressorteren, op termijn onder NAVO-aansturing te brengen.

### **Strijd tegen het internationale terrorisme**

Op 1 oktober is de Nederlandse bijdrage aan de operaties van de «European Participating Air Forces» (EPAF) boven Afghanistan beëindigd. Vanaf de vliegbasis Manas in Kirgizië namen Deense en Nederlandse F-16 gevechtsvliegtuigen in EPAF-verband deel aan de operatie Enduring Freedom (OEF). Dit betreft de onder leiding van de Verenigde Staten door een internationale coalitie uitgevoerde acties tegen het internationale terrorisme, waartoe onder andere de strijd tegen strijders van Al-Qa'ida en Taliban in Afghanistan behoort. EPAF leverde luchtsteun aan de grondtroepen die deze strijd voeren. Nederland voerde sinds april jl. het commando over het Deens-Nederlandse contingent. De 150 Nederlandse militairen keerden op 3 oktober in Nederland terug. Nu de bijdrage aan EPAF is beëindigd, neemt Nederland niet langer deel aan de operatie Enduring Freedom. Een eindexamen over EPAF kan de Kamer tegemoet zien.

---

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

In het kader van de maatregelen die de NAVO trof als bijdrage in de internationale strijd tegen het terrorisme worden op verzoek van de VS de vlootverbanden in de Middellandse Zee ingezet in de operatie «Active Endeavour». Deze operatie onderstreept de bondgenootschappelijke solidariteit van de NAVO-lidstaten na de aanslagen van 11 september 2001. In oktober van dat jaar stemde de NAVO in met het verzoek van de VS om het verplaatsingsschema van de «Standing Naval Forces Mediterranean» aan te passen en NAVO-presentie in het oostelijk deel van de Middellandse Zee te bewerkstelligen. Thans neemt Nederland deel met de Hr. Ms. Zuiderkruis en de Hr. Ms. Tjerk Hiddes. Daarnaast is een P3-C Orion voor acht weken beschikbaar voor verkenningsvluchten in het gebied.

## **Politieke ontwikkelingen**

### *Overheidshervormingen*

De hervormingen van de overheid vorderen langzaam. Naast de hervormingen die in het Ministerie van Binnenlandse Zaken zijn doorgevoerd, zijn op 20 september jl. concrete reorganisatieplannen voor het ministerie van Defensie bekend gemaakt: 22 nieuwe benoemingen dienen de balans tussen verschillende etnische groepen te verbeteren.

Aarzelingen van lokale machthebbers ten aanzien van een centraal aangestuurd leger komen onder meer voort uit vrees voor dominantie door etnische Tadzjieken. Het zal naar verwachting nog geruime tijd duren voordat voldoende onderling vertrouwen zal zijn gegroeid om deze (historisch verklaarbare) aarzelingen te overwinnen. Voor een succesvol proces van ontwapening, demobilisatie en reïntegratie (DDR) zijn deze hervormingen echter wel noodzakelijk. Een bijkomende factor is dat ontwapening als zodanig gevoelig ligt in de Afghaanse context. Wapenbezit is onderdeel van de cultuur en wijdverbreid. Weinig Afghanen zijn bereid afstand te doen van eigen wapens, zeker zolang er geen geloofwaardig en meer centraal geregeld alternatief voor handhaving van orde en gezag is.

Weliswaar wordt dankzij de forse inspanningen van minister Ghani van Financiën voortgang gemaakt bij de inning van belastingen uit de regio's, maar minder dan gehoopt. De centrale overheid lijkt minder te zullen ontvangen dan de USD 200 miljoen die voor dit jaar was voorzien. Dekking van de lopende begroting zal door donoren (via het ARTF) moeten worden voorzien.

### *Grondwet*

Begin september is besloten de Constitutionele Loya Jirga uit te stellen tot december 2003. Zowel inhoudelijke discussies over de grondwet als organisatorische knelpunten liggen hieraan ten grondslag.

De thans bekend geworden tekstdelen van het huidige ontwerp van de grondwet doen vermoeden dat de grondwet redelijk aanvaardbaar zal zijn. Afghanistan krijgt waarschijnlijk een presidentieel systeem met een parlement met twee Kamers en een Constitutioneel Hof. De president wordt rechtstreeks gekozen. Discriminatie op grond van godsdienst, etnische herkomst en geslacht zijn verboden en gelijkheid van mannen en vrouwen wordt onderstreept. Het ontwerp refereert expliciet aan de internationale mensenrechtennormen. De internationale gemeenschap heeft wel kritiek op een aantal onderdelen. Zo zijn er onduidelijkheden over de rolverdeling tussen president en premier en over de verhouding tussen sharia en internationale mensenrechtennormen. De binnenlandse tegenstellingen, tussen conservatieven, islamieten en krijgsheren enerzijds en hervormingsgezinden anderzijds, tekenen zich thans nadrukkelijk af. De EU pleit

voor een grondwet die de internationale mensenrechten respecteert, inclusief vrouwenrechten, en die de pluriforme samenleving weerspiegelt.

### *Verkiezingen*

De voorbereiding van verkiezingen in juni 2004 heeft vertraging opgelopen, mede vanwege oponthoud in het constitutionele proces en het registratieproces door gebrek aan fondsen en logistieke voorbereiding. Met de voorbereidingen is thans serieus een begin gemaakt. De Afghaanse Electorale Commissie is bezig met rekrutering van personeel voor de registratie van en de voorlichting aan de kiezers. Naar verwachting zal het registratieproces in december van start gaan en in april worden afgesloten. De benodigde fondsen voor de verkiezingen zijn nog niet geheel voorhanden, maar recent hebben verschillende donoren, waaronder Nederland, additionele bijdragen toegezegd.

Veiligheid is een belangrijke zorg bij de organisatie van de verkiezingen. In een aantal gebieden in Afghanistan is sprake van geweld, intimidatie en corruptie. Verbetering van de veiligheidssituatie zal ertoe bijdragen dat de verkiezingen over acht maanden vrij en eerlijk kunnen verlopen. Zowel de internationale gemeenschap als de overgangsregering blijven zoveel mogelijk vasthouden aan het strakke tijdschema van Bonn. Voltooiing van het staatsvormingsproces binnen de gestelde termijnen is namelijk van groot belang voor het vertrouwen van de bevolking in het democratiseringsproces, voor de legitimatie van het centraal gezag en voor de betrokkenheid van de internationale gemeenschap.

### *Politieke partijen*

Op 11 oktober jl. heeft president Karzai de Afghaanse wet op de politieke partijen bekrachtigd. De wet is een bouwsteen van het democratiseringsproces in Afghanistan.

Het non-discriminatiebeginsel lijkt stevig in de wet verankerd. De belangrijkste verbodsbepalingen betreffen het nastreven van doelen die strijdig zijn met de beginselen van de islam; het gebruiken van of het dreigen met geweld; het oprichten of organiseren van gewapende groeperingen of het onderhouden van banden daarmee; en het ontvangen van financiële bijdragen uit buitenlandse bronnen. Het verbod op ontvangst van middelen uit het buitenland is gericht op het opwerpen van een barrière tegen ongewenste beïnvloeding vanuit de buurlanden. Het verhindert echter ook financiële bijdragen vanuit de Afghaanse diaspora en door parlementaire organisaties. De bepaling dat inkomsten van politieke partijen publiek en transparant moeten zijn, zou aanwending van binnenlandse donaties afkomstig uit bijvoorbeeld de opiumproductie dienen te voorkomen. De wet stelt geen regels voor verkiezingscampagnes. Belangrijkste aandachtspunt is de grote macht die bij de minister van Justitie wordt gelegd ten aanzien van de registratie van partijen.

Op dit moment zijn tussen de 100 en 150 groeperingen politiek actief. De belangrijkste groeperingen zijn:

1. Jihad-groeperingen, met een islamitische grondslag, waaronder veel van de groepen die deel uitmaakten van de Noordelijke Alliantie.
2. Voormalig communisten, waaronder de National United Party. De minister van Justitie heeft laatstgenoemde partij verboden.
3. Monarchisten. Enkele maanden geleden presenteerde een neef van de koning de National Unity Movement for Afghanistan.
4. Nieuw democratische allianties, waaronder het National Democratic Front of Afghanistan, dat bestaat uit 40 groeperingen.

## **Humanitaire situatie en wederopbouw**

### *Overheidsfinanciën en donorbijdragen*

De wederopbouw volgens het National Development Program vordert gestaag. Het nationale begrotingsproces dient feitelijk als centraal beleidsplanningsinstrument. De centrale overheid stelt transparantie en aansprakelijkheid voorop. Zichtbare voortgang bij de wederopbouw is nodig om het draagvlak van de bevolking voor de politieke veranderingen te vergroten. Bijdragen aan de versterking van het centraal gezag en aan de veiligheidssector zijn onontbeerlijk om op langere termijn economische en sociale vooruitgang te verzekeren. De behoeftes in Afghanistan zijn groot, terwijl de eigen inkomsten en de bijdragen van de internationale gemeenschap nog niet toereikend zijn om duurzame wederopbouw te garanderen.

Afghanistan blijft voor zijn wederopbouw grotendeels afhankelijk van buitenlandse hulp. Blijvende hulp is noodzakelijk, omdat de ontwikkelingsbegroting met een omvang van USD 1,8 miljard een tekort heeft van ruim USD 500 miljoen. In de komende vijf jaar verwacht de Afgaanse overheid USD 30 miljard nodig te hebben. Per hoofd van de bevolking komt dit overeen met de gemiddelde investering in andere post-conflict landen. Voor Afghanistan betekent dit echter dat alle huidige donoren hun bijdrage zouden moeten verdubbelen.

Bij het Afghan Development Forum in Dubai op 21 september jl. gaven de meeste donoren aan dat ze voor de langere termijn gecommitteerd zullen blijven aan Afghanistan. Alleen de VS en de EU maakten echter substantiële nieuwe bijdragen bekend: respectievelijk USD 1,2 miljard en EUR 50 miljoen. Nederland zegde toe in 2003 in totaal EUR 35 miljoen aan het Afghan Reconstruction Trust Fund te zullen overmaken, in 2004 17,5 miljoen, in 2005 15 miljoen en in 2006 eveneens 15 miljoen. Daarnaast is recent besloten dat Nederland EUR 5 miljoen zal bijdragen aan de beveiliging bij de registratie ten behoeve van de verkiezingen. De versterking van het centrale gezag en de hervorming van de veiligheidssector zullen de prioritaire aandachtsgebieden zijn voor de Nederlandse bijdragen aan de wederopbouw.

De armoede, de humanitaire situatie en het gebrek aan fysieke, economische en bestuurlijke infrastructuur van Afghanistan in een beginfase van de wederopbouw na een langdurig conflict rechtvaardigen een duurzame betrokkenheid, zoals tot uitdrukking komt in het voornemen om Afghanistan tot een partnerland in de Ontwikkelingssamenwerking te maken.

### *Humanitaire situatie*

De humanitaire situatie in Afghanistan blijft zorgwekkend. Op het gebied van gezondheidszorg, water en sanitatie, onderwijs en de herstructurering van de landbouw blijft Afghanistan vrijwel volledig afhankelijk van buitenlandse steun. De slechte veiligheidssituatie in grote delen van Afghanistan heeft haar weerslag op de humanitaire situatie. Het aantal doelgerichte aanslagen op humanitaire hulpverleners neemt toe. Onlangs werden vier medewerkers van het Danish Committee for Aid to Afghan Refugees (DACAAR) om het leven gebracht.

In 2003 gaf Nederland tot nu toe voor EUR 7 miljoen humanitaire hulp aan Afghanistan. Hiervan ging onder andere ongeveer EUR 945 000 naar de UNHCR. Gezien de omvang van de behoefte is recent besloten nog eens USD 5 miljoen toe te kennen aan de UNHCR ten behoeve van Afghanistan. In de toekomst blijft Afghanistan vanzelfsprekend op de lijst van

potentiële ontvangers van humanitaire hulp staan. In verband met de huidige financiële beperkingen in Nederland zal de humanitaire bijdrage aan Afghanistan in 2004 minder groot zijn dan in 2003.

### *Vluchtelingen*

Sinds de val van het Talibanregime zijn ruim twee miljoen Afghaanse vluchtelingen naar hun land teruggekeerd. Geschat wordt dat nog ruim twee miljoen Afghanen in het buitenland verblijven, met name in Pakistan en Iran. In de eerste helft van 2003 zijn ruim 400 000 Afghaanse vluchtelingen met de hulp van de UNHCR teruggekeerd naar Afghanistan, voor het overgrote deel vanuit Pakistan en Iran.

Vanuit Nederland zijn in 2003 tot nu toe 54 Afghanen met assistentie van IOM vrijwillig naar Afghanistan teruggekeerd. Daarnaast zijn onder het door IOM georganiseerde *Return of Qualified Afghans*-programma vier Afghanen tijdelijk naar Afghanistan teruggekeerd.

### *Mensenrechten*

Ondanks het feit dat sinds de val van de Taliban op een aantal punten verbetering is ingetreden, blijft de mensenrechtensituatie in Afghanistan reden geven tot bezorgdheid. In het hele land hebben nog altijd mensenrechtenschendingen plaats. Het gaat om afrekeningen, wraakacties, vetes, vijandschappen en de uitschakeling van politieke rivalen. De omgang tussen mannen en vrouwen wordt nog altijd bepaald door strikte regels en tradities, waarbij uitsluiting van vrouwen de regel is. Deze mensenrechtenschendingen zijn grotendeels toe te schrijven aan het feit dat de regering weliswaar *de jure* het monopolie bezit op de bestrijding van geweld en de toepassing van het recht, maar tot dusverre hieraan buiten Kaboel *de facto* geen gestalte kan geven. Daarnaast bevindt Afghanistan zich na 23 jaar van oorlog in een zeer vroege fase van wederopbouw. Instituties als rechtbanken functioneren nog niet of nauwelijks.

President Karzai blijft mensenrechten en goed bestuur bevorderen. Wel zijn incidenteel de mensenrechten geschonden door enkele uitvoeringsorganen van de regering, zoals de veiligheidsdienst, het leger, de politie en aan de regering verbonden lokale commandanten die ook banden hebben met regionale krijgsheren.

### *Drugs*

Het UN Office on Drugs and Crime (UNODC) verwacht niet dat de totale opbrengst van de papaveroogst dit seizoen significant verandert. Hoewel de papaverteelt in de vijf traditioneel papaver verbouwende provincies enigszins lijkt af te nemen, steekt de verbouw ervan in andere delen van het land de kop op. Geschat wordt dat zo'n vier tot vijf procent van de bevolking betrokken is bij de productie van en handel in opium en heroïne.

De aanpak van de veiligheidssituatie en de bestrijding van de drugsproductie en -handel zijn twee kanten van dezelfde medaille. Alternatieve ontwikkelingsprogramma's, waarbij boeren worden aangemoedigd over te stappen op de verbouw van legale gewassen, zullen niet succesvol zijn als geen veilige toegang tot afzetmarkten mogelijk is. Zonder uitbreiding van het centrale gezag over grotere delen van het land kan de uitgevaardigde «opium ban» ook niet gehandhaafd worden.

Zowel in Afghanistan als in de omliggende landen neemt het gebruik van opiaten toe. Deze ontwikkeling is des te zorgelijker omdat het risico van een AIDS-epidemie in de regio dreigt. UNODC schat dat tachtig procent van de nieuwe HIV-besmettingen in de regio zijn gerelateerd aan drugsgebruik.

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
J. G. de Hoop Scheffer

De Minister van Defensie,  
H. G. J. Kamp

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking,  
A. M. A. van Ardenne-van der Hoeven