

De Afghaanse gordiaanse knoop

Op het politieke en strategische niveau lijkt de situatie in Afghanistan op een gordiaanse knoop, die complexe operationele en tactische verwickelingen heeft. Het Zuiden van het land is instabiel als gevolg van acties van de Taliban, maar ook elders in Afghanistan is het onrustig. Alleen langdurige betrokkenheid van het Westen kan op termijn tot stabilisering leiden. Er zijn nog tal van uitdagingen, zoals de afstemming met de Afghaanse regering en UNAMA, de bescherming van bevolkingscentra en het uitwerken van duurzame ontwikkelingsprojecten. De Taliban en gelieerde groepen dreigen het proces te verstoren, terwijl invloedrijke warlords een goed werkend Afghaans bestuur in de weg staan.

Drs. A.J.E. Wagemaker MA – luitenant-kolonel der Mariniers*

In de eerste maanden van de regering Obama was er redelijke hoop dat er met strategie-wijzigingen en een minimum aan geweld op langere termijn een oplossing kon worden gevonden voor het Afghaanse probleem. Overigens kon niemand zeggen hoe die nieuwe strategie eruit zou zien; wijzigingen in de bestaande strategie waren noodzakelijk om de inzet van grote aantallen militairen niet eindeloos te laten voortduren.

President Obama maakte begin december 2009 bekend op korte termijn tijdelijk dertigduizend extra troepen naar Afghanistan te sturen. Vele NAVO-partners volgden dit voorbeeld. Daarmee had de missie overigens niet direct een succesvolle wending gekregen, zo bleek wel tijdens het eerste bezoek van president Obama aan Afghanistan op 28 maart 2009.¹

Proces van lange adem

Vanuit militair perspectief is de troepeninjectie beslist geen overbodige luxe, gezien de toenemende invloed van extremistische Taliban in met name het Zuiden. Bij de troepen- en middelenuitbreidingen die generaal Stanley McChrystal, commandant van *International Security Assistance Force* (ISAF), doorvoert gaat het er niet om de Taliban militair te verslaan. Dit is per definitie onmogelijk in een *counter-insurgency* campagne.² Zijn doel is te voorkomen dat de Taliban en hieraan gelieerde organisaties vaste voet krijgen onder de bevolking. Het is een proces van lange adem. Treffend haalde McChrystal Winston Churchill aan bij de introductie van de bijgestelde plannen:

They are neither an end, nor even the beginning of the end, but it might be the end of the beginning.

Opzet artikel

Dit artikel gaat over het initiatief heroveren, de missie een nieuwe impuls geven en de noodzaak voor additionele middelen. Allereerst passeren de belangrijkste uitkomsten van de Afghanistan-conferentie te Londen en de analyse van de situatie bij het aantreden van generaal McChrystal de revue. Vervolgens ga ik in op de stabilisatie-uitdaging in Afghanistan en welke rol militairen hierbij spelen.

* De auteur is universitair hoofddocent op de NLDA en doet promotieonderzoek naar stabilisatieontwikkelingen in Afghanistan. Hij was in 2009 geplaatst op het hoofdkwartier van ISAF te Kaboel.

1 Rubin A., And Cooper H., 'In Afghan Trip, Obama Presses Karzai on Graft', in: *New York Times*, 28 March 2010, zie ook: <http://www.nytimes.com/2010/03/29/world/asia/29prexy.html?fta=>.

2 Zie: Smith, R., *The Utility of Force: The Art of War in the Modern World* (London 2005), 1-25; Nagl, J., *Learning to Eat Soup with a Knife, Counterinsurgency Lessons from Malaya and Vietnam* (Chicago, 2005), 15-30; Kaldor, M., *New and Old Wars, Organized Violence in a Global Era – 2nd edition* (Cambridge 2006); Creveld, M., *The Changing Face of War: Combat from the Marne to Iraq* (New York, 2008), 213-278; Kilcullen, D., *The Accidental Guerrilla: Fighting Small Wars in the Midst of a Big One* (Londen 2009).

Hierbij gebruik ik als voorbeeld de recente operaties in het Zuid-Afghaanse Marja. Het artikel sluit af met de bespreking van drie kwesties) die de mate van betrokkenheid bepalen van de internationale gemeenschap bij Afghanistan: corruptie, krijgsheren en Taliban.

Afghanistan-conferentie te Londen

Internationale conferenties worden zelden gehouden als dingen goed gaan. Ze dienen om hernieuwde greep te krijgen op een verslechterende situatie. Aan beraadslagingen over de toekomst van Afghanistan heeft het de afgelopen jaren bepaald niet ontbroken. Ook Den Haag was al eens gastheer (in 2009). Op 28 januari 2010 vond in Londen de jongste Afghanistan-conferentie plaats.



Het lukt president Karzai niet om een complete regering te formeren

De Britse premier Gordon Brown achtte het raadzaam om het draagvlak voor de missie in Afghanistan opnieuw van enige stutpalen te voorzien, want het beeld van de missie is niet gunstig. De veiligheidssituatie laat te wensen over, waardoor langdurige inzet van troepen noodzakelijk blijft. Of dat politiek ook haalbaar is, is een andere vraag. Behalve dat de Taliban steeds weer kan toeslaan, tiert de corruptie welig en lukt het president Karzai niet een complete regering te formeren en de staat te laten functioneren. Bijgevolg slinkt de steun voor de NAVO-operatie, zowel in Afghanistan als bij de troepenleverende landen.

In Londen zijn de lijnen langs drie paden uitgezet.³ Door een vredesproces in traditionele Afghaanse stijl – en met behulp van de Saoedi-Arabië – in gang te zetten; door een wig te drijven in het kamp van de Taliban – vooral via reïntegratie van lokale en gematigde Taliban-leiders in zowel Afghanistan als Pakistan; en door versnelde uitbreiding van het Afghaanse veiligheidsapparaat, waardoor het einde van de (militaire) NAVO-missie in zicht komt.

In combinatie met de dertigduizend extra Amerikaanse troepen en additionele bijdragen van de NAVO-partners zal dit de missie in een sterkere positie brengen en het stabilisatieproces structureel in gang zetten. Het is een behoorlijke uitdaging.

De Taliban en vergelijkbare oppositionele groeperingen zullen in 2010 de nodige slagen moeten incasseren, maar toch beschikken ze over een langere adem dan hun opposenten. Doordat nogal wat landen die deelnemen aan de ISAF-operatie spreken over exit-scenario's, worden tegenstanders als de Taliban gesterkt in hun onbuigzaamheid. Wellicht een nog groter probleem is de politieke malaisesfeer in Kaboel, die ernstige twijfel zaait over de kans op Afghaanse zelfredzaamheid. Helaas kwam bestuurlijke vernieuwing en overheidsfunctioneren nauwelijks aan bod in Londen en heeft president Karzai driekwart jaar na de verkiezingen van 2009 zijn kabinet nog niet op orde.

Het belangrijkste resultaat van de conferentie is de consensus over de voorwaarden voor transitie en overdracht van verantwoordelijkheden aan de Afghaanse regering en over steun voor Afghaanse plannen voor verzoening en reïntegratie. Dit stelt de Afghaanse regering formeel in staat om daadwerkelijk de leiding van het vredesproces op zich te nemen.

Verloren illusies

De invasie die de Amerikanen en Britten nog geen maand na de 9/11 aanslagen (eind 2001) uitvoerden was initieel zowel een represaille tegen Bin Laden, en zijn Al Qaida, als de Taliban die schuilplaats bood aan de organisatie die

³ Zie: <http://afghanistan.hmg.gov.uk/en/conference>.

verantwoordelijk werd gehouden voor de aanvallen. Dit werd gevolgd door een stabilisatie- en wederopbouwstrategie om zo van Afghanistan een functionerende staat te maken waar geen voedingsbodem voor extremisme of jihad zou zijn, dan wel bereidheid om extremistische groeperingen te huisvesten.

Er zijn in het oorlogsgeweld van het afgelopen decennium inmiddels tienduizenden doden gevallen; de oorlog zelf is nog niet gewonnen, het strijdtoneel is uitgebreid naar Pakistan en de stabilisatiestrategie is slechts deels van de grond gekomen. Vrede is meer dan de afwezigheid van (gewapend) conflict. Het gaat om het creëren van een duurzame, 'zelfdragende vrede' die basis vormt van een stabiele samenleving.

Staatsopbouw, wederopbouw en het winnen van de *hearts and minds* zijn nog steeds de doelstellingen van de missie om een nieuwe functionerende Afghaanse staat op te bouwen met het westerse staatsmodel als referentiepunt. Het is de vraag of de mal van de westerse staat voor stabiliteit kan zorgen en geschikt is in de Afghaanse context. Het westerse model stamt uit de negentiende eeuw en kwam volgens Charles Tilly onder specifieke historische en geografische omstandigheden tot stand.⁴ Het model is nauw verbonden met economische ontwikkeling; iets dat Afghanistan momenteel nog ontbeert.

Stabilisatie is een uitdaging vanwege de strijd in Zuid- en Oost-Afghanistan, een zwakke regering, gebrek aan provinciaal en lokaal bestuur en de toegenomen populariteit van de Taliban, die inmiddels in op één na alle 34 provincies een schaduwgouverneur heeft die aan het hoofd van een apparaat staat dat tot op de bodem is geworteld.⁵ Een afgedwongen of negatieve vrede is niet aan de orde, en daarmee is de weg naar een positieve, oftewel duurzame, zelfdragende vrede nog niet ingeslagen.⁶

Sterker nog, het strijdtoneel is de laatste jaren noodzakelijkerwijs verruimd tot wat in de Amerikaanse strategie bekend staat als

FOTO AVDD, P. WIEZORECK



McChrystal geeft de missie een nieuwe impuls

'AfPak' – Afghanistan-Pakistan. De tegenstander bevindt zich niet alleen (of zelfs primair) op Afghaanse bodem maar wordt tot ver over de grens opgespoord en uitgeschakeld. Deze aanpak komt voort uit het *initial assessment*-rapport en de Amerikaanse strategiewijzigingen die president Obama afgelopen najaar bekend maakte.⁷ De nieuwe aanpak werd medegedeeld aan de coalitiegenoten, en was geen onderwerp van uitvoerig beraad of politieke besluitvorming.

Initial Assessment

McChrystal's eerste daad na zijn aantreden in juni 2009 was de situatie grondig en multidisciplinair te laten analyseren door een team van zeer uiteenlopend pluimage: academici, militairen, strategen en counterinsurgency experts. Dit team bracht binnen een maand of twee een advies aan McChrystal uit op basis waarvan

- 4 Tilly, C., *Coercion, Capital and European States: AD 990 – 1992* (Oxford: Blackwell, 1990).
- 5 Witte, G., 'Taliban Shadow Officials Offer Concrete Alternative', in: *Washington Post*, 8 December 2009, zie ook: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/12/07/AR2009120704127.html>.
- 6 Johnson, C., *Afghanistan's Security Environment, Congressional Report ADA508749* (Washington, 5 November 2009), zie ook: <http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA508749&Location=U2&doc=GetTRDoc.pdf>.
- 7 Baker, P., 'How Obama Came to Plan for Surge in Afghanistan', in: *New York Times*, 5 December 2009. Zie ook: http://www.nytimes.com/2009/12/06/world/asia/06reconstruct.html?_r=1.

hij aanbevelingen deed aan de NAVO-leiding en president Obama om te voorkomen dat de missie zich eindeloos zou blijven voortspelen.

Zijn bevindingen in het *initial assessment* rapport, dat op 21 september 2009 via de *Washington Post* 'lekte', waren nauwelijks positief te noemen.⁸ De situatie was het afgelopen jaar verslechterd en in een impasse geraakt. Een *surge* was noodzakelijk om het initiatief te heroveren.⁹ Overigens is de inventarisatie van de situatie door McChrystal



Winning hearts and minds?

opmerkelijk. In zijn vorige baan als *Director of the Joint Staff* lanceerde hij de AfPak-strategie. Duidelijk is dat door gebruik te maken van een breed scala aan experts, *opinion leaders* en de staf van ISAF niet alleen het draagvlak voor de bijgestelde strategie en operatieplan wordt vergroot, maar ook het beeld genuanceerder wordt.

De veiligheidssituatie bleek verslechterd door de jarenlange nadruk op het afdwingen van veiligheid en het bestrijden van 'de vijand' (*enemy centric* optreden) met een relatieve overdaad aan kinetisch optreden. De herijking van

prioriteiten – van *enemy centric* naar *population centric* – en het nadrukkelijker volgen van een *counterinsurgency* strategie zijn het gevolg. Dit leidt tot een andere wijze van denken en opereren. Er moet minder kinetisch worden gedacht en niet nadrukkelijk in vijandtermen maar juist de bevolking moet gewonnen worden (*winning hearts and minds*).

'Afghanisering' is de sleutel tot succes; een functionerende Afgaanse overheid vormt de uitdaging en is voorwaardelijk voor een duurzame vrede en samenleving. McChrystal gelooft in de deugdelijke opbouw van lokaal bestuur en economie om de situatie te stabiliseren en het vredesproces aan te passen aan de specifieke lokale omstandigheden en dynamiek.

Het afgedwongen stoppen van het gewapend conflict (een afgedwongen of negatieve vrede) met behulp van militaire middelen is echter essentieel en randvoorwaardelijk. Hiermee brengt hij stabilisatie op gelijke voet met (fysieke) veiligheid. De crux is dat er primair bevolkingscentra moeten worden gestabiliseerd – een zo groot mogelijk aantal burgers moet daadwerkelijk ervaren dat de situatie verbetert. In de praktijk betekent dit dat provinciaal en districtsbestuur moeten worden versterkt. Anders geredeneerd; Afghanistan moet decentraliseren en een beleid krijgen dat op de lokale en regionale situatie is toegesneden. Dit is een uitdaging vanwege het gebrek aan voldoende geschoolde ambtenaren die ook bereid zijn zich in provincies te vestigen waar het leven in ieder geval minder comfortabel is dan in Kaboel.

Stabilisatie

Hoezeer stabilisatie ook wordt nagestreefd, het handhaven van een afgedwongen vrede is een wezenlijk onderdeel van de stabilisatie en wederopbouwdoelstellingen. In de *initial assessment* komt nadrukkelijk naar voren dat de Taliban – en vergelijkbare netwerken zoals Haqqani en Hezb-e Islami – hun bases hebben in de tribale (Pashtun) gordel die Afghanistan grotendeels omringt. Het is nodig dit gebied, dat ook bekend staat als 'Pashtunistan' en tevens deels in Pakistan ligt, te beheersen.¹⁰

8 Zie: http://media.washingtonpost.com/wp-srv/politics/documents/Assessment_Redacted_092109.pdf?hpid=topnews.

9 Zie: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/12/05/AR2009120501376.html?hpid=topnews>; voor een interactieve timeline van dit proces zie: <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/special/nation/decision-timeline>.

10 Zakaria, F., 'Obama's Foreign-Policy Success in Pakistan', in: *Washington Post*, 15 March 2010, zie ook: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/03/14/AR2010031401387.html>.

De Pashtunnen vormen met ruim eenderde de grootste bevolkingsgroep in Afghanistan en zijn in Pakistan twee keer zo groot – respectievelijk 10 miljoen en 20 miljoen. De Pashtunnen leven in clans en stammen, en met hun eigen mores (Pashtunwali) vooral in het onherbergzame gebied langs de Afghaanse en Pakistaanse grens (zie kaart). Het streven naar een eigen zelfstandige staat is latent aanwezig. De uitdagingen aan de Pakistaanse zijde zijn groot. Het gebied is lastig toegankelijk als gevolg van de geografie. Daarnaast kent het van oudsher een grote mate van autonomie; het Pakistaanse leger – met een relatief hoog percentage Pashtunnen – is weinig gemotiveerd om in het onherbergzame gebied langs de Afghaanse grens op te treden. Bovendien beschikt het leger niet over voldoende middelen om daar beslissend slag te leveren.



De concentratie van Pashtunnen in Afghanistan en Pakistan

Hoewel acties van het Pakistaanse leger worden nagestreefd, ligt het accent binnen de AfPak-strategie op het zaaien van verdeeldheid onder de Taliban. Met behulp van de *carrot and stick* methode worden alternatieven en reïntegratiemogelijkheden aan de gematigde Taliban aangeboden en worden leiders uitgeschakeld. Dit is overigens niet per definitie een recept voor succes.¹¹

Een voorbeeld is Taliban-leider Hakimullah Mehsud, wiens dood de slagkracht van de toch al verzwakte terreurbeweging in Pakistan niet verder hoeft te verslechteren.¹² Paddy Ashdown karakteriseerde dergelijke chirurgische acties in de *Times* van 26 februari als 'a military Rolls-Royce, but a political car crash'.¹³ Ondanks dat de Taliban versplinterd zijn en leiders juist de diverse, vaak aan clans gerelateerde, groepen moeten zien te verenigen, kan het uitschakelen van leiders juist als katalysator werken in de bundeling van krachten.¹⁴

Veiligheid

Het zwaartepunt van de militaire operaties en de inzet van Obama's extra troepen ligt in het Pashtun *heartland* in de provincies Kandahar en Helmand. Vechten is hier meer dan een militaire uitdaging en zeker tegen een tegenstander die zich bedient van bembommen en

zelfmoordcommando's – ook wel beschouwd als het counterinsurgency equivalent van precisiebommen.

Hinderlagen worden gevaarlijker en professioneler, er vallen meer dodelijke slachtoffers onder westerse militairen, hetgeen gevolgen heeft voor de steun aan de missie in de thuislanden.¹⁵ Het is een uitputtingsoorlog waarin militairen op cruciale plaatsen veiligheid

- 11 Dit leidde rond de jaarwisseling tot enorme discussies waarbij de 'Eikenberry Cables' lekte naar de media, zie: Schmitt, E., 'US Envoy Cables Show Worries on Afghan Plans', in: *New York Times*, 25 January 2010, zie ook: <http://www.nytimes.com/2010/01/26/world/asia/26strategy.html?pagewanted=1>.
- 12 Zie: Perlez, J., 'Pakistani Leader is Reported Dead', in: *New York Times*, 31 January 2010, zie ook: <http://www.nytimes.com/2010/02/01/world/asia/01pstan.html>; Nawaz Khan, H. and Constable, P., 'Pakistani Taliban Leader's Death Would Be 'Fatal Blow' for Group, Analyst Says', in: *Washington Post*, 2 February 2010, zie ook: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/02/01/AR2010020101866.html?nav=emailpage>; Zubair Shah, P., 'With Taliban Leader Reported Dead, New Pakistani Figure Emerges', in: *New York Times*, 5 February 2010, zie ook: <http://www.nytimes.com/2010/02/06/world/asia/06taliban.html>; Brulliard, K. and Nawaz Khan, H., 'Pakistan Officials '100 percent' Certain Taliban Leader is Death', in: *Washington Post*, 11 February 2010, zie ook: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/02/10/AR2010021000425.html>.
- 13 Zie: http://www.timesonline.co.uk/tol/comment/columnists/guest_contributors/article7041678.ece.
- 14 Zie: Giustozzi, A., *Decoding the New Taliban, Insights from the Afghan Field* (London, 2009).
- 15 Whitlock, C., 'Soaring IED Attacks in Afghanistan Stymie US Counteroffensive', in: *Washington Post*, 18 March 2010, zie ook: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/03/17/AR2010031703649.html>.

afdwingen en aanvankelijk ook moeten handhaven.

Het accent van de operaties in de twee zuidelijke provincies lijkt op een halter: in het oosten draait het om Kandahar-stad en directe omgeving; in het westen om de vruchtbare landbouwgrond rond de steden Lashkar Gar en Gereshk. De verbinding tussen de twee uiteinden van de halter wordt gevormd door de ringweg – ook wel bekend als de 3.000 kilometer lange ‘Highway 1’ die de belangrijkste Afghaanse steden met elkaar verbindt – die wordt beschouwd als essentiële economische infrastructuur voor de stabilisatie van het gebied.

Aanval op Marja

De in februari 2010 ingezette operatie en aanval op de opiumstad Marja in de provincie Helmand, niet ver van de provinciehoofdstad Lashkar Gah, is een voorbeeld van de operaties die er plaatsvinden om het initiatief te winnen.¹⁶ Marja lijkt meer op een dichtbevolkt landbouwgebied dan een stad. Het werd in de jaren vijftig door USAID neergezet als groot irrigatieproject in de woestijn.¹⁷

Tot medio februari waren er zo’n tweeduizend Taliban actief om dit centrum van heroïneverwerking en opiumsmokkel te beveiligen. Nergens is de relatie tussen drugsbaronnen en de Taliban zo direct.¹⁸ De helft ‘s werelds opiumproductie komt uit deze omgeving, waardoor ze van vitaal belang is. Diezelfde Taliban gebruikt Marja ook als uitvalsbasis om acties in de vruchtbare Helmand-vallei, die in handen van ISAF is, uit te voeren. Bovendien is het



De helft van 's werelds opiumproductie komt uit de omgeving van Marja

leven voor de circa tachtigduizend bewoners van Marja goed. De lonen zijn hoger dan elders, en tot de inval van ISAF werd in deze belangrijkste Taliban thuisbasis goed gezorgd voor de veiligheid.

Zo’n acht versterkte bataljons zijn bij de aanval op Marja ingezet, maar dat is nog maar het begin. In totaal zijn er initieel zo’n vijftien duizend Amerikaanse, Britse en Afghaanse soldaten betrokken bij de operatie Moshtarak.¹⁹ ISAF moet er langere tijd nadrukkelijk aanwezig blijven om de afgedwongen vrede te handhaven en een begin te maken met het proces naar een ‘zelfdragende vrede’. Hier wringt de schoen. Hoe mooi de plannen, intenties en de militaire successen ook zijn, voor het vredesproces zijn opbouwwerkers en Afghaanse bestuurders nodig om het veroverde gebied te stabiliseren.

Hiervoor is nauwelijks animo. De risico’s worden als te groot ervaren, temeer omdat de Amerikanen en Britse militairen slechts tijdelijk in grote getale aanwezig zullen zijn. Het gevolg is dat militairen de achtergebleven inwoners niet alleen alternatieve gewassen gaan aanbieden maar ook landbouw cursussen en microkrediet, om alternatieve inkomsten te genereren. Of daarmee de oorspronkelijke bevolking, die op de hand van de Taliban was, terugkeert en in hoeverre zij daadwerkelijk hun hearts

¹⁶ Filkins, D., ‘Afghan Offensive is New War Model’, in: *New York Times*, 12 February 2010, zie ook: <http://www.nytimes.com/2010/02/13/world/asia/13kabul.html>.

¹⁷ Farrel, S. ‘Marja 50 Years Ago: Model Villages and American Money’, in: *New York Times*, 12 February 2010, zie ook: <http://atwar.blogs.nytimes.com/2010/02/12/marja-50-years-ago-model-villages-and-american-money/?ref=asia>.

¹⁸ Vogt, H., ‘Taliban Fight in Afghan Town with Fear Campaign’, in: *Washington Post*, 17 March 2010, zie ook: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/03/17/AR2010031701694.html>.

¹⁹ Chivers, C. and Filkins, D., ‘Coalition Troops Storm a Taliban Haven’, in: *New York Times*, 12 February 2010, zie ook: <http://www.nytimes.com/2010/02/13/world/asia/13afghan.html?scp=3&sq=moshtarak&st=cse>; Chandrasekaran, R., ‘US Launches Major Surge Against Taliban in Afghanistan’, in: *Washington Post*, 13 February 2010, zie ook: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/02/12/AR2010021203563.html>.

and minds aan het vredesproces zullen verpanden, is lastig in te schatten, maar wel van cruciaal belang voor succes.²⁰

Vitaal belang

Analoog aan het Iraakse Falluhja voor president Bush en generaal Patraeus in 2004, is succes in Marja van vitaal belang voor Obama en McChrystal. Hoewel succes in Marja essentieel is, is de ISAF-operatie daarmee nog niet een succesvolle. Op meerdere plekken moet vrede worden afgedwongen, opdat het proces van een zelfdragende vrede verder gestalte kan krijgen. In maart 2010 kondigde generaal McChrystal aan binnen afzienbare tijd ook korte metten te zullen maken met de onveiligheid in Kandahar-stad en in de noordelijke provincie Kunduz.²¹

Succes

De vraag dringt zich op of de extra troepen die tot in de tweede helft 2011 blijven, voldoende zullen zijn om een onomkeerbaar vredesproces op gang te hebben gebracht. Hoewel de troepen (negatieve) vrede kunnen afdwingen, hangt succes in Afghanistan af van de steun van de bevolking door middel van de legitimiteit en effectiviteit van het openbare bestuur.

De Taliban-aanhang groeit nog steeds omdat het in Afghanistan niet uitmaakt hoe macht en gezag verkregen worden maar hoe ze worden gebruikt. Twee factoren bepalen de politieke trouw van de dominerende politieke elite: veiligheid en elementair bestuur. Op beide punten scoort de Taliban hoger dan de regering in Kaboel. Cruciaal voor de toekomst is het handhaven van de orde en het voorzien in bestuur. Bestuurlijke vernieuwingen moeten logisch overkomen en passen binnen het Afgaanse normen- en waardestelsel opdat de Afghanen zelf inzien dat het steunen van een dergelijk bestuur meer oplevert dan zich ertegen verzetten.

Om dit mogelijk te maken is de Verenigde Staten de katalysator voor succes. President Obama staat echter onder grote binnenlandse politieke druk. Succes is ook voor hem essentieel, zeker nu zijn populariteit gehalveerd is.

De debatten worden grimmiger en de keuzes voor een optie op lange termijn fundamentele.

Modernisering

Afghanistan heeft een haat-liefdeverhouding met modernisering. Moskee en staat zijn in Afghanistan niet gescheiden, pogingen dit wel te doen zijn de afgelopen eeuw steeds op een debacle uitgelopen. De moeite die getroost werd om door wijzigingen in de grondwet – zoals die in de grondwet van 1964 – openingen voor modernisering en liberalisering te creëren, resulteerden hoogstens tijdelijk en lokaal in meer vrijheden.



Moskee en staat zijn in Afghanistan niet gescheiden

Het moderniseren van de traditionele, Afgaanse samenleving eist dat de bevolking zelf inziet dat er veranderingen nodig zijn. Hiervoor zijn overtuigende bestuurders op alle niveaus nodig, evenals een werkend justitieel apparaat. In een centralistisch geregeerd land – dat Afghanistan nog steeds is – waarin meer dan tachtig procent van de ambtenaren in de hoofdstad verblijft, politieagenten corrupt zijn en rechters nauwelijks zijn opgeleid, en politiek benoemde

20 Gannon, K., 'Taliban Lose Control of Marjah but Remain Strong', in: *Washington Post*, 19 March 2010, zie ook: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/03/19/AR2010031900400.html>.

21 Zie: Flaherty, A., 'AP Source: Kandahar Offensive to begin in June', in: *Washington Post*, 29 March 2010, zie ook: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/03/29/AR2010032902532.html>; Richtburg, K., 'As Taliban Makes Comeback in Kunduz Province, War Spreads to Northern Afghanistan', in: *Washington Post*, 19 March 2010, zie ook: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/03/18/AR2010031805399.html>.

gouverneurs moeilijkheden per definitie uit de weg gaan, zijn alle ingrediënten aanwezig om modernisering van het bestuursapparaat tegen te gaan.

Het verweer tegen vernieuwingen in de provincies heeft in de loop van de geschiedenis steeds grillige vormen aangenomen. Om dit te kunnen doorbreken is overtuigingskracht, wederzijds respect, tijd en geduld noodzakelijk. De realiteit is ook dat traditie en gewoonterecht noodzakelijk zijn bij het ontbreken van een functionerende rechtstaat. Hiervoor is goed, verantwoordelijk en professioneel lokaal bestuur nodig.

Het gaat niet om het winnen van het gevecht, maar om het voorzien in veiligheid. Dit kan ISAF niet alleen doen: coördinatie en coöperatie met *United Nations Assistance Mission in Afghanistan* (UNAMA) en de Afghaanse regering zijn essentieel. Natuurlijk zijn de Afghanen zelf verantwoordelijk voor veiligheid en bestuur, maar daartoe is ze soms nog maar deels in staat. Daarom moet de internationale gemeenschap bijspringen, assisteren en ondersteunen in het opbouwen van nationale instituties.²² Immers, zonder instituties is veiligheid een lege huls. Drie zaken zijn fundamenteel: corruptie, krijgsheren en de Taliban.

Corruptie

Corruptie is endemisch in Afghanistan; het lijkt ingebakken in de cultuur en is lastig aan te pakken.²³ Voor Afghanen zijn er drie vormen van corruptie: kruimelcorruptie, grootschalige corruptie en ‘door het Westen gedreven corruptie’. De kruimelcorruptie gebeurt door lagere ambtenaren, die simpelweg een aanvulling nodig

hebben op hun karige salaris om te overleven. Ondanks dat dit wordt geaccepteerd of gedoogd, moet er een cultuuromslag plaatsvinden. Maar die staat en valt met het voorbeeld dat door de bestuurlijke bovenlaag gegeven wordt.

De grootschalige corruptie wordt door de bovenlaag van de samenleving uitgevoerd, vaak met een internationale dimensie omdat geld weggesluisd wordt naar Dubai en veelal verbonden is met Afghanistans tweede economie – de ‘narco-economie’. Ook deze vorm van corruptie is moeilijk aan te pakken omdat de bovenlaag zich lastig conformeert.²⁴ Zo werd aan het verzoek van de *High Office of Oversight and Anticorruption* (HOOAC) in 2009 aan hogere bestuurders om hun bezittingen en middelen te laten registreren niet of nauwelijks gehoor gegeven – temeer omdat er geen sancties konden worden opgelegd. Het is de vraag of afdwingen zou helpen; een mentaliteitsverandering is hier wezenlijk.

De derde vorm van corruptie bestempelde Karzai in zijn inauguratie toespraak op 19 november 2009 als ‘door het Westen gedreven corruptie’. Deze laatste categorie is een doorn in het oog van vele Afghanen. Het gaat hier om medewerkers van internationale (hulp)organisaties die er een riant leven op nahouden in Kaboel, huizenprijzen en salarissen opdrijven en weinig efficiënt werken. Sterker nog, Afghanen profiteren nauwelijks van de hulp gelden omdat contracten vele malen worden verhandeld en internationaal uitbesteed, en zo het gezag van de regering ondermijnen.

Uit angst voor corruptie storten donorlanden hun gelden niet in de Afghaanse schatkist, maar besteden het buiten de Afghaanse regering en vaak buiten de Afghaanse economie om. Opbouwprojecten worden door de Afghanen beschouwd als het werk van buitenlanders en geassocieerd met corruptie. *Bottom line* is dat zowel Afghaanse bestuurders als internationale organisaties het goede voorbeeld moeten geven door vooral vertrouwen te stellen in het Afghaanse bestuur. En als dit vertrouwen geschaad wordt, dan moeten er treffende maatregelen getroffen worden.

22 Office of the Special Representative for Afghanistan and Pakistan, *Afghanistan and Pakistan Regional Stabilization Strategy* (January 2010), zie ook: <http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA512997&Location=U2&doc=GetTRDoc.pdf>.

23 UNODC, *Corruption in Afghanistan: Bribery as Reported by the Victims* (Vienna, 2010); USAID, *Assessment of Corruption in Afghanistan* (Kabul 2009), zie: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADO248.pdf; UNODC, *Fighting Corruption in Afghanistan, A Roadmap for Strategy and Action* – informal discussion paper of the Asian Development Bank, UK Department for International Development, UN DP, UNODC, The World Bank (Vienna, 2007), zie: http://www.unodc.org/pdf/afg/anti_corruption_roadmap.pdf.

24 World Bank, *Afghanistan – State Building, Sustaining Growth, and Reducing Poverty* (Washington 2005).

Het lijkt geen twijfel dat de wijdverbreide corruptie een cruciaal probleem vormt en de bestrijding ervan hoge prioriteit zou moeten hebben – zo werd ook nog eens onderstreept tijdens de ontmoeting tussen Karzai en Obama op 28 maart 2010 in Kaboel. Het aanpakken van het volledige corruptiespectrum is echter ondoenlijk en ineffectief.²⁵ Aanpak van staatscorruptie is daarentegen haalbaar en past in het transparant maken van het bestuur. De internationale gemeenschap speelt hierin een actieve rol via de *Provincial Reconstruction Teams* (PRTs) en internationale organisaties, maar ook door de eigen praktijken kritisch te bezien. Corrupte overheidsfunctionarissen, die claimden tegen de tegenstander te zijn, werden door de internationale gemeenschap de hand boven het hoofd gehouden, waardoor ‘een cultuur van onschendbaarheid’ kon ontstaan. Zowel op regionaal als provinciaal niveau beperkt dit de rol van ISAF en UNAMA, en vertraagt daarmee de voortgang van de missie.

Het aanpakken van de staatscorruptie is essentieel als voorwaarde voor het creëren van duurzame stabiliteit.²⁶ Staatscorruptie creëert een vorm van wantrouwen die een wig drijft tussen overheid en bevolking – de Taliban buiten dit nadrukkelijk uit. Bovendien is het aanpakken ervan randvoorwaardelijk geworden voor de voortzetting van de steun van de internationale gemeenschap. In zijn afgelopen regeerperiode heeft Karzai wel diverse initiatieven ondernomen om corruptie terug te dringen, maar veel leverde het niet op. Zelfs de speciaal opgerichte anticorruptie-rechtbank bleek corrupt, met als klap op de vuurpijl dat veroordeelden pardon van de president kregen.

De in 2008 opgerichte anticorruptie *task force* was zo machteloos dat ze binnen een jaar ter ziele ging. Opvolger de HOOAC beschikt over bijna net zo weinig middelen en mogelijkheden als zijn voorganger. In de tussentijd loopt de corruptie tot ongekende hoogten op en wordt niemand daarvoor veroordeeld. Geen wonder overigens in een land waar steekpenningen de normaalste zaak van de wereld zijn en zelfs bestuurders de strijd tegen corruptie nauwelijks serieus nemen.



Obama bezoekt Karzai (28 maart 2010)

De Taliban spinnen garen bij de corruptiepraktijken omdat zij, in tegenstelling tot de regering, corruptie wel serieus nemen. In 33 van de 34 provincies hebben ze anticorruptie comités opgezet. Met name in het zuiden hebben de Taliban ook hun eigen (Sharia-)rechtbanken die bekend staan om hun snelle, rigide afhandeling en die niet gevoelig zijn voor steekpenningen.

Macht van krijgsheren

De tweede kwestie vormen de krijgsheren, die nog altijd een invloedrijke rol uitoefenen in Afghanistan en enige vorm van instabiliteit nodig hebben om hun invloedrijke posities te handhaven.²⁷ Zoals bleek tijdens de kabinetsformatie, trekken krijgsheren sterk aan de touwtjes. Zij lijken de werkelijke macht in handen te hebben.

De relatie met de krijgsheren heeft voor de westerse regeringen iets paradoxaals: enerzijds willen ze de krijgsheren graag kwijt, of op zijn minst marginaliseren, omdat zij het democratiseringsproces in de weg staan en op zijn best het stabilisatieproces vertragen omdat hun schimmige zaken gebaat zijn bij enige vorm van chaos. Anderzijds weten alle troepenleverende landen hoe afhankelijk hun PRTs

25 Zie: DeYoung, K., 'Afghan Corruption: How to Follow the Money', in: *Washington Post*, 29 March 2010, zie ook: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/story/2010/03/28/ST2010032803139.html?sid=ST2010032803139>.

26 Ghani, A., and Lockhart, C., *Fixing Failed States, A Framework for Rebuilding a Fractured World* (Oxford 2008), 80-84.

27 'President Obama in Kabul', *New York Times* Editorial, in: *New York Times*, 29 March 2010, zie ook: <http://www.nytimes.com/2010/03/30/opinion/30tue1.html?scp=5&sq=warlords%20in%20Afghanistan&st=cse>.

zijn van de goodwill en de (lokale) macht van de krijgsheren. Karzai heeft bovendien meermaals geopperd om de illegale milities van de krijgsheren te gebruiken in de strijd tegen de Taliban.

Europa beziet zulke suggesties met afschuw; veel krijgsheren hebben mensenrechten geschonden en door ze in het zadel te houden, zouden hun illegale praktijken juist worden beloond.²⁸ Amerikanen denken pragmatischer en in termen van succes op korte termijn; het zou nu niet het moment zijn om halsstarrig vast te houden aan principes. Krijgsheren aanklagen wegens corruptie of machtsmisbruik levert hoogstens succes op korte termijn omdat de aanklacht tegen één van hen averechts zal werken op de medewerking van anderen. Bovendien, vele krijgsheren hebben officiële functies. De bekendste voorbeelden zijn Ismail Khan, die tot voor kort minister van Energie en Water was, en Dostum, die onlangs werd aangesteld als Chef Defensiestaf.

Gedurende zijn verkiezingscampagne in 2009 heeft Karzai vele krijgsheren aan beloftes gedaan. Geruchten zeggen zelfs: veel meer dan hij ooit zou kunnen waarmaken. In hoeverre hij boven zichzelf zou kunnen uitstijgen, hangt enerzijds af van wie er in zijn kabinet zitten en anderzijds door wie hij zich laat omringen. Het is bekend dat de mensen rond Karzai – zoals Fahim en Khalili – erg machtig en invloedrijk zijn. Schoon schip maken zou een krachtig signaal zijn, maar of dit realistisch is valt te betwijfelen.

Afspraken werden gemaakt met Hazara-krijgshereer Mohaqeq en de Uzbeekse krijgshereer Dostum, en er werden openlijk en in het geheim onderhandelingen gevoerd met de Taliban en Gulbudin Hekmatyar – de extremistische en voormalige mujahidin-leider, die met de Taliban vanuit Pakistan samenwerkt.²⁹



Het gaat niet om het winnen van het gevecht, maar om het winnen van de vrede

Het kabinet zal, ongeacht de samenstelling ervan, zal zwak blijven en de krijgsheren invloedrijk. ISAF en UNAMA moeten er mee werken op nationaal en lokaal niveau.

Toch zijn er mogelijkheden de macht van de krijgsheren te breken. Het bestuur op provinciaal niveau dient te worden versterkt, waardoor het bestuur dichter naar de burger toekomt en mogelijkheden zijn om direct en actief te participeren. Het gaat hier om een *top-down* benadering waarbij het gat tussen de regering in Kaboel en de burger in de provincie gedicht wordt. Immers, de provinciale bestuurslaag is nu vrijwel krachteloos omdat beslissingen centralistisch in Kaboel worden genomen, maar ook omdat expertise en lijnministeries grotendeels ontbreken op het provinciale niveau.

Natuurlijk zou het mooier zijn om vanaf districtsniveau *bottom-up* te werken; de realiteit is echter dat daar nauwelijks capaciteit is, laat staan dat de 362 districten zich kunnen voorzien van structurele ondersteuning. De provinciale schakel tussen het centrale en lokale bestuur ontbreekt. Juist een provinciaal bestuur kan via provinciale strategische plannen zelf prioriteiten stellen en ze uitvoerbaar maken. Waar nodig kunnen internationale organisaties, die wel structureel aanwezig zijn op provinciaal niveau maar niet op districtsniveau, assisteren en ondersteunen.

Transparant bestuur maakt participatie, betrokkenheid en controleerbaarheid mogelijk en daarmee worden de praktijken van de

28 Zie: Human Rights Watch, 'Afghanistan, Conference Should Link Rights to Security. London Conference Needs to Address Warlords and Impunity to be Meaningful', 26 January 2010, zie: <http://www.hrw.org/en/news/2010/01/26/afghanistan-conference-should-link-rights-security>.

29 De voormalige speciale VN-gezand voor Afghanistan, Kai Eide, gaf in een BBC-interview op 18 maart 2010 meer inzicht in deze onderhandelingen. Het interview is te beluisteren op: http://www.bbc.co.uk/worldservice/news/2010/03/100318_kai_eide.shtml.

krijgsheren zichtbaar. De keuze van generaal McChrystal om zich te richten op bestuur en bevolkingcentra en daar de hearts and minds van de bevolking te winnen is een logische en zal ook het draagvlak van de krijgsheren ondermijnen.

Taliban

De derde en laatste kwestie is de rol van de Taliban, vooral de vraag welke rol zij op termijn zullen spelen. Dertig jaar oorlog heeft de Afghanen geleerd te overleven en opportunistisch partij te kiezen. Ze kiezen voor de partij waarvan zij menen dat die de meeste wapens, macht en geld heeft. In Afghanistan gaat het daarom vooral om het winnen van de perceptie. Hierdoor krijgt de mededeling dat de duizenden extra ISAF-troepen zich eind 2011 weer zullen terugtrekken een andere lading. De Afghanen zullen beginnen met zich voor te bereiden op de moeilijke tijd die dan aanbreekt. Ze zullen zich afvragen hoe het toch kan dat de Taliban sterker lijken dan ooit. De toekomst van Afghanistan gaat over de perceptie van de Afghanen, namelijk van wie zij denken dat die over vijf tot tien jaar de sterkste is. In de praktijk staat het Westen er slechter voor omdat het de verwachting van de Afghanen is dat de coalitie over vijf tot tien jaar sterk is uitgedund of misschien wel helemaal verdwenen. Hierdoor worden de Afghanen de facto in de armen van de Taliban gedreven.

Toch is dit proces tegen te gaan door de Afgaanse veiligheidsdiensten – leger, politie, inlichtingendiensten – sterker, capabeler en effectiever te maken, net zoals dit dient te gebeuren met het bestuur. Bovendien, de Taliban is geen monolithische groep maar een bonte verzameling van groepen die zich slechts deels centraal laten aansturen door het ‘hoofdkwartier’ in het Pakistaanse Quetta. Dit toont het belang voor ISAF, UNAMA en de Afgaanse regering om een coherente en geïntegreerde militaire, stabilisatie en ontwikkelingsstrategie te bewerkstelligen. Deze *Transition to Afghan Responsibility* is de uitdaging voor de nieuwe VN-gezant en baas van UNAMA, de Zweed Staffan de Misura.

Hoe goed de intenties ook zijn, om de hearts and minds van de Afghanen te winnen is tijd, overtuigingskracht en de perceptie bij de Afghanen nodig dat ze niet binnen afzienbare tijd in de steek worden gelaten. Maar ook de coalitie moet beseffen dat de Taliban militair niet te verslaan zijn, en dat *hard core* extremisten altijd actief zullen blijven.

Afsluiting

De Afgaanse situatie is niet alleen op het politiek-strategische niveau zo complex als een gordiaanse knoop, maar ook daar waar het de operationele en tactische aspecten betreft. Dit geldt zowel voor de Afghanen als de troepenleverende landen. Maar alleen door te besluiten langdurig geïntegreerd te blijven aan de wederopbouw en stabilisatie van Afghanistan wordt duurzame vrede bereikt.

De missie vindt plaats in een coalitie van 42 landen, met de VS in een dominante rol. Onderlinge afstemming is dan een uitdaging. ISAF moet afstemmen, coördineren en geïntegreerd optreden met primair UNAMA en de Afgaanse regering om de missie als geheel succesvol te laten zijn. De crux is dat langdurige inzet en toewijding van de westerse coalitie nodig is om het tij duurzaam te keren. Het beveiligen van bevolkingcentra is essentieel en het op gang brengen van duurzame ontwikkeling van vitaal belang. Ondanks dat vooral het zuiden instabiel is door de vele activiteiten van de Taliban, moet de rest van Afghanistan niet worden vergeten. De Taliban en hieraan gelieerde groepingen zijn immers steeds nadrukkelijker aanwezig, maar ook omdat de macht van de krijgsheren moet worden teruggedrongen ten gunste van een werkend Afgaanse bestuur.

Sterker nog, juist de gebieden die relatief rustig zijn en waar de bevolking zich conformeert aan het Afgaanse regeringsbeleid moeten worden beloofd met extra ontwikkelingsgelden die worden verstrekt door de Afgaanse regering – en niet door de Provinciale Reconstructie Teams (PRTs). Wie de missie serieus neemt, dient de Afgaanse regering serieus te nemen en te steunen. ■