

Urban Development as a Continuation of War by other Means

Jan Willem Petersen – architect, stedenbouwkundige, onderzoeker en oprichter van Specialist Operations

De stedelijke omgeving is niet alleen een uitgesproken decor dat een specifieke vorm van militair optreden vergt: de ontwikkeling van steden kan een doorslaggevende factor zijn die het succes van missies kan bepalen. Ondanks ervaringen opgedaan in recente missies, die het belang van stedelijke analyses als integraal onderdeel van militair optreden aangeven, staat dit domein nog in de kinderschoenen en is het besef dat ook stedelijke ontwikkeling een instrument van macht kan zijn gering. Het artikel 'Het labyrint van Kabul' van Mark de Boer onderstreept terecht het belang van de stedelijke omgeving bij militair optreden.¹ Maar het onderliggende krachtenveld en de dynamiek van infrastructuur als machtsinstrument, die ten grondslag liggen aan de transformaties van de Afghaanse hoofdstad, blijven onbenoemd. Welke machtsstrijd of machtsvacuüm beïnvloedt de stad in haar transitie van oorlog naar relatieve stabiliteit? En vooral: waarom is een dergelijk inzicht van militair belang?

Een nieuw strijdtoneel

De impact van de ruimtelijke en infrastructurele ontwikkeling van Kabul moet niet onderschat worden. In twee decennia gedurende de ISAF-missie heeft Kabul zich ontwikkeld van een kleine provinciestad tot een van de snelst groeiende steden ter wereld. Dit in de wetenschap dat na de val van de Taliban een kleine groep invloedrijke personen zich een gebied ter grootte van Friesland rondom Kabul toeëigende, met een geschatte ontwikkelingswaarde van 2,5 miljard dollar; een gewin vergelijkbaar met de veel breder uitgemeten opiumproductie van het land. De ontwikkeling van Kabul vond groten-

deels plaats onder invloed van machtige individuen die eigenhandig hele wijken en enorme stadsuitbreidingen creëerden. Het bezorgde hun macht en middelen en maakte van hen dominante spelers in het gebied waarin ISAF opereerde. In korte tijd werd de stad een uiterst lucratief verdienmodel en een instrument waarmee de loyaliteit van de plaatselijke bevolking letterlijk in steen werd vastgelegd. Met het herstel van de Afghaanse hoofdstad ontstond – grotendeels buiten het blikveld van ISAF – een parallel strijdtoneel, waar 'gevochten' werd met landposities, bouwstenen en asfalt. En als oorlog de continuering van politiek met andere middelen is, dan is stedelijke ontwikkeling de continuering van oorlog met nieuwe instrumenten.

Vacuüm

Infrastructuur en vooral de stedelijke ontwikkeling van Kabul kunnen worden gezien als de belichaming van de langetermijndoelstellingen van de ISAF-missie: het brengen van veiligheid en ontwikkeling. In de periode 2001-2007, terwijl ISAF met man en macht in de straten van Kabul patrouilleerde en de stad voor haar ogen transformeerde, lag de nadruk op veiligheid. In die beginjaren kwam de ondersteuning aan de lokale bevolking niet van ISAF of van de nieuwe regering, die niet in staat bleek de woningnood te verlichten. Het waren invloedrijke Afghanen die dit vacuüm vulden en de stedelijke ontwikkeling als een buitenkans zagen om naast economisch gewin hun achterban – veelal langs tribale lijnen – voor zich te winnen. Inwoners vroegen krijgsheren om zich gebieden toe te eigenen en zo in hun woningbehoefte te voorzien. Ter illustratie: ondanks het verbod van de regering uit 2006 om land ten noorden van Kabul te verkopen wisten lokale *warlords*, van voormalige mujahideen tot Noordelijke Alliantie-commandanten, hun slag te slaan bij Deh Sabz

¹ Mark de Boer, 'Het labyrint van Kabul. Een casestudy over de ISAF-missie in een grootstedelijke omgeving, 2002-2014', in: *Militaire Spectator* 189 (2020) (3) 144-159.

(New Kabul), een enorm publiek/privaat project met een 34 miljard dollar kostende ontwikkeling. In de afgelopen tien jaar zijn er in het hele land meer dan 350 *commander towns* gebouwd – vernoemd naar de sociale status van de personen die ze ontwikkelen – op land dat voorheen voor overheidseigendom doorging.²

Warlords consolideerden met het bouwen van de stad hun macht en sociale status, wat ISAF als een bedreiging voor de stabiliteit van de hoofdstad zag, vooral omdat het de bevolking voor de vraag stelde of de internationale gemeenschap en de door haar gesteunde regering de meer betrouwbare partner bij het herstel en opbouw van de stad was, of de door de burgeroorlog in het zadel geholpen machtselite. De warlords zorgden naast ontwikkeling ook voor bescherming van de kopers van hun nieuwverworven onroerend goed, vaak de financiële basis van families. In deze beginjaren zijn vervalste eigendomsdocumenten uitgegeven aan Afghanen die terugkeerden uit de diaspora. Potentieel ‘roofzuchtige’ overnames waren veel minder kansrijk wanneer men op het land van een machtige krijgshoofd had gebouwd of een (politiek) bondgenootschap had verkregen. Pas eind 2008 werd besloten de bevoegdheden van ISAF uit te breiden en de regering ook met de opbouw van de stad te steunen. Dat onderschreef het besef dat een kinetische aanpak niet afdoende was op het Afghaanse strijdtoneel. De lijn ‘veiligheid eerst’ en daarna ‘ontwikkeling’ betekende dat er waardevolle tijd verloren was gegaan en dat de strijd om de *hearts and minds* verloren was, nog voordat de eerste bijdragen vanuit ISAF bij de opbouw van de stad zich materialiseerden. Het laat zien dat een bredere aanpak, inclusief infrastructuur en stedelijke ontwikkeling als instrument van macht, wenselijk is.

Ruimtelijke en infrastructurele expertise

Hedendaagse conflicten kenmerken zich door optreden tussen de bevolking. Civiele interactie, optreden in of rondom steden en het ondersteunen van de bevolking met civiele projecten zullen onderdeel (blijven) uitmaken van het grondgebonden optreden. Gezien de snelheid waarmee een missie als ISAF zich ontvouwt, het

gebrek aan veiligheid en de tijdsdruk om snel en adequaat te handelen is het niet verwonderlijk dat een wezenlijke analyse van verstedelijkte gebieden grotendeels ontbreekt. Inzichten richten zich veelal op veiligheidsrisico's, zoals niet-statelijke actoren, criminaliteit of onderliggende instabiliteitsfactoren.

Helaas is het infrastructureel of ruimtelijk perspectief van de stedelijke dynamiek ook in de jaren na aanvang van de ISAF-missie niet of nauwelijks in kaart gebracht. Hierdoor ontstond een beperkte gebiedsanalyse die een vertekend beeld opleverde van de operationele omgeving en de sentimenten van de inwoners. In het ecosysteem waaruit de stad bestaat stelt een dergelijke nauwe blik de eigen veiligheid op de proef en beperkt die de effectiviteit van eigen inspanningen om de bevolking voor zich te winnen. De stad is niet het eerste instrument waaraan gedacht wordt bij het beslechten van een conflict. Veranderlijke veiligheidssituaties en ontoegankelijkheid van gebieden leiden er echter toe dat het vaak militairen zijn die in eerste instantie gestalte moeten geven aan opbouw: ‘It’s not a soldier’s job, but only a soldier can do it’. Betrokkenheid bij, en het sturen van stedelijke ontwikkeling is dan ook onontkoombaar. Hiervoor is ruimtelijke expertise nodig tijdens de planning, ontplooiing en uitvoering van een missie. Het nalaten hiervan stelt anderen in staat dit vacuüm naar eigen inzicht op te vullen. Gezien de aard, omvang en complexiteit van hedendaagse missies – veelal in een dichtbevolkte, cultureel en geografisch vreemde omgeving – zijn doorwrochte analyses over de werking van stedelijke dynamiek van fundamenteel belang voor het leveren van een bijdrage aan het langetermijnsucces van de missie, stabiliteit in een land en draagvlak bij de bevolking. De wijze waarop Kabul zich ontwikkelde gedurende de ISAF-missie geeft aan dat het ontwikkelen van ruimtelijke expertise binnen de krijgsmacht wenselijk is. De stedelijke ontwikkeling tijdens een missie en het consolideren van langdurig missiesucces zijn immers nauw met elkaar verbonden. ■

2 Voor nadere voorbeelden en onderbouwing zie: www.specialistoperations.eu.