

89 Research Paper

De Afghaanse interventie in
veiligheidsperspectief

A.J.E. Wagemaker

December 2009

Publication of the Faculty of Military Sciences
Netherlands Defence Academy

De Afghaanse interventie in veiligheidsperspectief

De Afghaanse interventie in veiligheidsperspectief

A.J.E. Wagemaker

Research paper no. 89

Publicaties van de Faculteit Militaire Wetenschappen

Nederlandse Defensie Academie

De Afghaanse interventie in veiligheidsperspectief
A.J.E. Wagemaker

Researchprogramma Krijgswetenschappen
Project Operaties in Afghanistan: ISAF

Nederlandse Defensie Academie (NLDA)
Faculteit Militaire Wetenschappen (FMW)
Postbus 90.002
4800 PA Breda

©2009 A.J.E. Wagemaker

Vormgeving tekst: Paul Ducheine, Peter van den Aker & Lenny Hazelbag
Omslag ontwerp: Eric Franken, bureau Multimedia NLDA
Drukwerk: PlantijnCasparie, Zwolle

Voor het opnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere complicatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de auteur(s) te wenden.
allardwagemaker@hotmail.com of aje.wagemaker@nlda.nl

De meningen en opvattingen die in deze publicatie worden uitgesproken zijn en blijven voor de verantwoordelijkheid van de desbetreffende auteur. Zij geven niet noodzakelijk de mening van de Minister van Defensie weer.

ISBN: 978-90-8892-032-5
NUR Code: 689, 697

Nederlandse samenvatting

De motivatie voor de interventie en stabilisatie van Afghanistan door voornamelijk westerse staten komt voort uit wederzijdse veiligheidsbelangen, vooral energieveiligheid. Gelet op de toenemende schaarste van delfstoffen en instabiliteit in het Midden-Oosten is het belang van de Kaspische Zee regio en Centraal Azië toegenomen. Afghanistan is in dit geheel een *insulator state* en kan daarmee *energy bridge* zijn mits stabiel genoeg.

Militairen, diplomaten en ontwikkelingswerkers dienen nauw en geïntegreerd samen te werken om de interventiedoelstellingen, uitgedrukt in economische en politieke belangen, te kunnen verwezenlijken. De rol van het militaire instrument in de stabilisatie is essentieel in het behalen van een duurzame vrede. Ze creëren randvoorwaarden voor het stabilisatieproces door het afdwingen en behouden van de negatieve vrede en nemen initieel deel aan het scheppen van een positieve vrede. De mate waarin dit gebeurt, hangt af van de situatie en de eigen belangen. De stabilisatie van Afghanistan is complex en een uitdaging; met behulp van het veelomvattende negatieve en positieve vredesconcept van Johan Galtung wordt het gemodelleerd. De dominante rol van de functionerende staat in dit geheel wordt nader beschouwd aan de hand van tien criteria zoals beschreven door Ashraf Ghani en Claire Lockhart.

De (economische) belangen in de Afghaanse regio motiveren de interveniënten om Afghanistan te stabiliseren en vervolgens in staat te zijn de economische belangen te exploiteren. De spin-off die hiermee gepaard gaat is van vitaal belang voor het duurzame herstel van de Afghaanse staat, economie en samenleving. Andersom geredeneerd, een stabiel Afghanistan is essentieel om economisch belangen in de regio te kunnen exploiteren. Afghanistan blijkt echter een geopolitieke speelbal, niet alleen vanwege botsende economische belangen van de belangrijkste spelers in de regio maar ook vanwege mondiale belangen waardoor het stabiliseren van Afghanistan niet beperkt blijft tot het opbouwen van de staat en de economie.

De interveniënten worden gemotiveerd bij het opbouwen van de functionerende Afghaanse staat, behalve door idealistische motieven zoals het herstellen van de rechtsorde, door het kunnen exploiteren van delfstoffen in de Afghaanse regio. Voor de exploitatie is Afghanistan een belangrijke transporthub en daarmee een *energy bridge* maar dient stabiel genoeg te zijn om het transport mogelijk te maken en de enorme investeringen in olie- en gaspijpleidingen te kunnen billijken.

Nauwe samenwerking tussen ISAF, UNAMA en de Afghaanse regering is cruciaal voor herstel van de vitale infrastructuur en bestuur op zowel nationaal, provinciaal als districtsniveau alsook bij het (weder)opbouwen van de economie en de staat. De spelers dienen daarom steeds overtuigd te zijn van het eigen veiligheidsperspectief om de economische alsook de idealistische doelstellingen van het langdurige vredesproces na te kunnen blijven streven en het creëren van duurzame vrede en stabiliteit voorgang te laten houden.

Inhoudsopgave

Nederlandse samenvatting	v
Inhoudsopgave.....	vii
De Afghaanse interventie in veiligheidsperspectief	1
1. Inleiding	1
2. Het probleem.....	2
3. Complexiteit van vrede.....	3
4. Vredesproces	6
5. De Afghaanse geopolitieke speelbal	7
6. Buffer- en 'insulator'-staten.....	10
7. Het Verdrag van Bonn	13
7.1. UNAMA.....	14
7.2. ISAF	14
8. Modernisering	17
9. Regionale belangen	19
10. Petropolitiek	22
11. Afsluiting	24
Literatuuroverzicht	27

De Afghaanse interventie in veiligheidsperspectief

Door: A.J.E. Wagemaker¹

1. Inleiding

Na meer dan drie decennia oorlog en conflict is Afghanistan weer op weg een functionerende staat te worden. Veiligheid en stabiliteit zijn er nog niet geworteld, wel zijn de eerste resultaten van vrede tastbaar. De kwaliteit van het bestuur, het juridische systeem en het ontwikkelen van een duurzame economie vragen veel aandacht. Wederopbouw is een proces van de lange adem, zeker na alles wat er in het land heeft plaatsgevonden. De Afghanen kampen met twee revoluties en een bezetting van tien jaar. Behalve dat de Afghaanse staat moet worden opgebouwd, dient vrede verwezenlijkt te worden waarvoor economische vooruitgang en uitzicht op voorspoed noodzakelijk zijn.

Afghanistan heeft potentieel maar kan dit alleen met externe hulp en medewerking van de regio mobiliseren. Vrede in Afghanistan hangt nauw samen met veiligheid in de regio en het ontginnen van hulpbronnen, in het bijzonder de olie- en gasvoorraden in het Kaspische Zeebekken en in Kazachstan. Om de delfstoffen te kunnen exporteren is, in de Amerikaanse optiek², stabiliteit in Afghanistan essentieel. Het ledigen van de humanitaire nood en het democratiseren van het land worden in dit verband instrumenteel. Het creëren en handhaven van vrede door de operaties *Enduring Freedom* (OEF) en *International Security Assistance Force* (ISAF) zijn het gevolg. De twee operaties kunnen gekarakteriseerd worden als ‘orde’ af te dwingen door OEF en de randvoorwaarden creëren voor de overgang naar een rechtvaardige samenleving door ISAF. In deze bijdrage wordt ingegaan op de rol van het militaire instrument, de geopolitieke dimensie van het conflict en het belang van stabiliteit voor de interveniënten.

¹ Luitenant-kolonel der mariniers drs. Allard Wagemaker MA is Universitair Hoofddocent bij de sectie Internationale Veiligheidsstudies, Faculteit Militaire Wetenschappen, NLDA.

² Nichol, 2001.

2. Het probleem

De geschiedenis van Afghanistan is een turbulent tableau.³ Het land heeft een lange historie van zware gevechten, weerstand tegen invasies en overheersing. De invloed van buitenstaanders is groot, vaak gedreven door eigen gewin.⁴ Het resultaat is chaos die steeds structurelere vormen aanneemt.⁵ Het land kampt momenteel met corruptie, krijgsheren en illegale milities die geen boodschap hebben aan een rechtsorde en stabiliteit.

De schade na drie decennia oorlog is enorm. De kosten van de materiële wederopbouw werden door de Wereldbank in 2002 geschat op 25 miljard dollar. Daarbij is geen rekening gehouden met een drastische hervorming van een economie die drijft op drugs.⁶ Talloze families zijn afhankelijk van de narco-economie.⁷ Ook de handel in wapens en allerhande smokkelwaar is voor velen een voorname bron van inkomsten.⁸ De sociale ontwikkeling blijft achter door een gebrek aan scholing en toekomstperspectief.

Een functionerende overheid is voorwaardelijk voor een duurzame samenleving en daarmee de belangrijkste doelstelling van de wederopbouw.⁹ Bijna alle overheidsvoorzieningen zijn verdwenen, wederopbouw begint in Afghanistan bij nul. Zo werd de post al sinds het vertrek van de Russen niet meer bezorgd. Aan flarden geschoten, verboden door de Taliban, verbrand of opgedoekt, het postale netwerk bestond simpelweg niet meer. Het is maar een van de vele diensten die in een groot deel van de wereld vanzelfsprekend zijn. De centrale bank is verdwenen, net zoals het waterleidingbedrijf, wegen, fabrieken, het politiekorps – de Afghanen zijn er aan gewend dat ze niet bestaan. Het goede nieuws is dat de fundamenteën voor veel van deze voorzieningen inmiddels weer aanwezig zijn.

Om de overheidsdiensten op te kunnen bouwen moet de (formele) economie functioneren en moet de overheid belasting kunnen innen om de gemeenschappelijke voorzieningen te kunnen bekostigen. De spiraal van de narco-economie doorbreken is essentieel. Hoe, is onderwerp van zware discussies als gevolg van de vele dilemma's die er mee samen hangen.¹⁰ Landbouw zou een economisch alternatief kunnen bieden maar de irrigatie van de akkers in dit gortdroge land moet hersteld en uitgebreid worden om landbouw enigszins rendabel te maken. Op het gebied van de opbouw van industrie is het niet veel beter, het land kampt met de afwezigheid of een tekort aan infrastructuur en elektriciteit. Gebrek aan stabiliteit zorgt voor een ongunstig investeringsklimaat waardoor de wederopbouw moeizaam van de grond komt en daarmee ook het vertrouwen in de overheid.

Opbouw van een functionerende staat is een uitdaging. Democratisering heeft in de ogen van veel Afghanen een conflictueuze verhouding met modernisering, het polariseert. Voor de Amerikanen is het omgekeerde het geval: door te democratiseren krijgen de burgers inspraak wat essentieel is voor de stabiliteit van het land. Alle partijen zijn het er echter over eens dat de staat zou moeten functioneren met een zo groot mogelijke inspraak voor de burgers.

³ Dupree, 1973; Vogelsang, 2002.

⁴ Rubin, 2002; Goodson, 2001; Kolhatkar en Ingalls, 2006.

⁵ Rashid, 2008.

⁶ Byrd, 2005; Macdonald, 2007.

⁷ Worldbank, 2005; Macdonald, 2007.

⁸ Bhatia en Sedra, 2007.

⁹ World Bank, 2005, p. 43-67; Ghani and Lockhart, 2008.

¹⁰ World Bank, 2005, p. 111-130.

3. Complexiteit van vrede

Ooit leken vredesmissies ‘eenvoudig’.¹¹ De strijdende partijen waren hun oorlog moe en sloten een akkoord. De internationale gemeenschap schoot te hulp met troepen – vaak blauwhelmen met een klassiek vredeshandhavend mandaat – die toezicht hielden op de naleving van het akkoord waar de partijen hun handtekening onderzetten. Naar deze betrekkelijk veilige omgeving kwamen diverse hulporganisaties voor de wederopbouw. Relatief snel konden de getroffen landen zonder verdere hulp de vrede handhaven waardoor buitenlandse militairen zich al snel overbodig maakten. De praktijk van de laatste jaren blijkt weerbarstiger.¹² Zo was in Bosnië geweld nodig om de partijen aan de vredesonderhandelingen deel te laten nemen en zijn er tien, vijftien jaar na het sluiten van het Dayton-akkoord nog steeds internationale troepen nodig.¹³ Gebruik van militaire macht heeft beperkingen: oorlogen worden niet gewonnen op het slagveld, de essentie is het winnen van de vrede.

Militair overwicht krijgen is over het algemeen niet het grootste probleem voor de westerse hightech legers, maar daarmee is de oorlog nog niet gewonnen. Ontwikkeling, vrede en veiligheid zijn van elkaar afhankelijk.¹⁴ Het opbouwen van een lokale en provinciale overheid is traditioneel geen militaire taak, net zomin als het laten functioneren van een economie. Een dilemma is de prioriteitstelling tussen veiligheid, stabiliteit en de voortgang van de wederopbouwmissie. Veiligheid is noodzakelijk voor wederopbouw en zonder wederopbouw is er geen veiligheid. En, als er geen veiligheid en wederopbouw is, is stabiliteit niet mogelijk. Direct na de beëindiging van de vijandigheden ligt het accent op de stabilisatirol¹⁵ van de krijgsmacht.¹⁶ Militairen zijn echter geen ontwikkelingswerkers. Wel is het zo dat hoe sneller wederopbouw zichtbaar wordt, hoe eerder mensen geneigd zijn de wapens daadwerkelijk neer te leggen en er gewerkt kan worden aan duurzame stabiliteit. De bevolking heeft wat te verliezen als ze wederom naar de wapens grijpen.

Volgens Rupert Smith gaat oorlogvoering tegenwoordig niet meer over het winnen van slagen maar heeft het karakter van een “war amongst the people”.¹⁷ Het is:

(...) a continuous criss-crossing between confrontation and conflict, regardless of whether a state is facing another state or a non-state actor. Rather than war and peace, there is no pre-defined sequence, nor is peace necessarily either starting point or end point: conflicts are resolved, but not necessarily confrontations.¹⁸

¹¹ Durch, 2006.

¹² Smith, 2005.

¹³ Holbrooke, 1998.

¹⁴ Ghani en Lockhart, 2008.

¹⁵ Volgens de NAVO-doctrine (AJP 9) zijn *Stabilisatieoperaties* een militaire aangelegenheid die zich richten op het creëren van veiligheid nadat de traditionele krijg voorbij is maar van stabiele vrede nog geen sprake is. *Reconstructieoperaties* en het creëren van een duurzame vrede zijn het domein van de ontwikkelingswerkers. Ze richten zich op de wederopbouw van de maatschappij met een accent op het opbouwen van het bestuur en de economie. De beide operaties gaan in elkaar over, versterken elkaar en hebben gezamenlijk een vredeshandhavend effect. Een lange termijn aanpak – waarbij gewerkt wordt aan stabiliteit, het opbouwen van de staat (*state building*) en het vestigen van de natie (*nation building*) – is nodig voor duurzame vrede.

¹⁶ Wagemaker, 2005, p. 14-49.

¹⁷ Smith, 2005, p. 1-26, 394-398.

¹⁸ Smith, 2005, p. 17.

Conflicten moeten gemanaged worden, niet noodzakelijkerwijs opgelost, omdat het creëren van stabiliteit veel meer eist dan succes op het slagveld.¹⁹ Het concept oogt simpel, de praktijk is anders. Zelfs al zien de partijen een dergelijke benadering als beste alternatief, dan nog is het een weg vol valkuilen. Na een gewapend conflict, zeker in het begin, is het wantrouwen tussen de partijen groot. Iedere partij acht het noodzakelijk zich tegen de ander te blijven beschermen en zich zo nodig te verdedigen. Deze spiraal moet worden doorbroken.

Op het ‘juiste’ of ‘rijpe’ moment ingrijpen met behulp van een onafhankelijke ‘derde partij’ is de insteek van vele interventies.²⁰ Stabiliteit creëren, handhaven en verankeren zijn de sleutelbegrippen. Stabiliteit houdt in dat:

(...) changes occur only within known limits. In other words, the misfortune of individual actors or relations does not trigger damaging chain reactions that threaten the system as a whole. ‘Known limits’ can be interpreted as socially acceptable or calculated risks.²¹

Vrede is meer dan het laten zwijgen van de wapens, het gaat om het creëren van duurzame vrede dat een direct verband heeft met het stichten van een duurzame, stabiele samenleving.

Johan Galtung stelde een veelomvattend vredesconcept op waarmee er meer inzicht wordt verkregen in het spectrum van oorlog en vrede.²² Vrede bestaat uit diverse stadia en componenten waarbij conflicthantering centraal staat. Een conflict of een onopgeloste tegenstrijdigheid is een situatie waarin twee of meer partijen wijzen hanteren, doelstellingen nastreven of waarden aanhangen die, daadwerkelijk of in de perceptie van de partijen, onverenigbaar zijn waardoor ze in botsing komen. Galtung biedt met zijn ‘conflict triangle’ inzicht in de complexiteit van een conflict. In de driehoek draait het om de kernbegrippen contradictie, gedrag en houding.

Galtung’s vredesconcept heeft acht componenten waarbij macht in vier verschijningsvormen (militair, economisch, politiek en cultureel) wordt gekoppeld aan de twee vormen van vrede. Negatieve vrede wordt gekenmerkt door de afwezigheid van geweld (*violence*) – een zelfdragende vrede – terwijl positieve vrede “is characterised by the presence of activities to bring relief for past or present violence and to prevent future violence”. De vier verschijningsvormen en hun relatie met positieve en negatieve vrede staan samengevat in het onderstaande schema (zie Tabel 1).

In de linker kolom staan de ‘menselijke behoeftes’: overleven, ontwikkeling, vrijheid en identiteit (de antagonisten van dood, lijden, onderdrukking en vervreemding) die worden bedreigd door vier vormen van geweld.²³ Deze vier vormen van geweld corresponderen grofweg met de vier vormen van macht: militaire, economische, politieke en culturele macht.

¹⁹ Crocker, Hampson and Aall, 2004; Ramsbothan, Woodhouse and Miall, 2005, p. 9-27, 106-184; Miall, 2007.

²⁰ Crocker, Hampson en Aall, 2004.

²¹ Buzan, Weaver, e.a. , 1998, p. 107.

²² Galtung, 1996.

²³ De vier vormen van geweld zijn ‘direct geweld’ (verwonden en doden van mensen met wapens), ‘structureel geweld I’ (een langzame dood door honger, ziektes en ander lijden veroorzaakt door onrechtvaardige maatschappelijke structuren), ‘structureel geweld II’ (beroving van keuzevrijheid en deelname aan beslissingen die het leven van de mensen beïnvloeden) en ‘cultureel geweld’ (rechtvaardiging van direct en structureel geweld door nationalisme, racisme, seksisme en andere vormen van discriminatie en vooroordelen).

	Negative Peace	Positive peace
Survival: absence of direct violence cause by military power	Absence of direct violence: cease-fires, disarmament, prevention of terrorism and state terrorism, nonviolence	Life-enhancing cooperation and prevention of direct violence: peace-building, conflict transformation, reconciliation and reconstruction
Development: absence of structural violence I cause by economic power	Humanitarian aid, food aid, alleviation of poverty and misery	Building a life-sustaining economy at the local, national and global level in which everyone's basic needs are met
Freedom: absence of structural violence II caused by political power	Liberation from oppression, occupation, dictatorship	Good governance and participation, self-determination, human rights
Peace culture (identity): absence of cultural violence cause by cultural power	Overcoming prejudice based on nationality, race language, gender, age, class, religion, etc.; elimination of the glorification of war and violence in the media, literature, films, monuments, etc	Promotion of a culture of peace and mutual learning; global communication and dialogues; development of peaceful deep cultures and deep structures; peace education; peace journalism

Tabel 1: Acht componenten van vrede.²⁴

Militaire macht domineert ‘overleven’; ontwikkelingswerkers hebben de hoofdrol in ‘ontwikkeling’ maar hebben in tegenstelling tot militairen geen rol in ‘overleven’. Het creëren en handhaven van negatieve vrede als voorwaarde voor het creëren van positieve vrede is daarom een typische militaire aangelegenheid. Militairen staan met andere woorden aan de basis van het vredesproces en het stabiliseren van de situatie. Zij leggen het fundament waarop diplomaten en ontwikkelingswerkers verder kunnen bouwen. Hierom is aanwezigheid van diplomaten en ontwikkelingswerkers vanaf de planning en uitvoering van de interventie essentieel. Immers, zij moeten voortbouwen op het fundament waarbij opgemerkt dient te worden dat militairen niet alleen een negatieve vrede afdwingen maar ook een begin maken met het proces naar positieve vrede. De militairen moeten behalve het afdwingen van negatieve vrede er voor zorgen dat de bevolking vertrouwen heeft in de goede intenties van de interveniënten. Vertrouwen wordt gemakkelijk beschaamd door overmatig gebruik – of het toelaten – van geweld en misbruik van ‘lootable resources’, zoals, diamanten, hout, opium, olie, kolen en andere delfstoffen en metalen.²⁵

²⁴ Fischer, D., ‘Peace as a Self-regulating Process’, in: Charles Webel en Johan Galtung, *Handbook of Peace and Conflict Studies* (London: Routledge, 2007), 188.

²⁵ Collier and Hoeffler, 2004; Ghani and Lockhart, 2008, p. 65-84.

4. Vredesproces

In de eerste stadia van het vredesproces dient het vertrouwen in de goede intenties bevestigd te worden. Een begin moet worden gemaakt met het laten functioneren van de staat en het dichten van de ‘sovereignty gap’. Volgens Ashraf Ghani en Clare Lockhart is dit een:

glaring gap [that] exists between the de jure sovereignty that the international system affords such states and their de facto capabilities to serve their populations and act as responsible members of the international community.²⁶

De mate waarin dit gebeurt, kan gemeten worden met de ‘sovereignty index’²⁷ waarmee de tien functies²⁸ van een staat worden geëvalueerd.

In premoderne staten, zoals Afghanistan, voeren bestuurlijke chaos en corruptie de bovenaan.²⁹ Openheid en transparantie van het bestuursapparaat vormen de belangrijkste remedies tegen corruptie maar dat is hypothetisch in dergelijke staten.³⁰ Een stabilisatiestrategie is gericht op het herstellen van recht en orde.³¹ Het introduceren van marktmechanismen werkt als katalysator en instrument.³² Een negatieve vrede kan (tijdelijk) worden afgedwongen en gehandhaafd door interveniënten, het proces van negatieve naar positieve vrede kan alleen worden ondersteund met buitenlandse hulp. Of dit gebeurt, is niet alleen door idealisme gedreven, ook geopolitieke belangen vormen een randvoorwaarde, te meer vanwege de enorme kosten die met een interventie en wederopbouw gemoeid gaan. In de praktijk moet een regering zich uitspreken of de economische en idealistische belangen van de interveniërende staat belangrijk genoeg zijn om vrede af te dwingen en te werken aan duurzame stabiliteit. Overigens kan geen enkel conflict in de 21^e eeuw als puur intrastatelijk beschouwd worden: de regionale dimensie is pregnant aanwezig.

²⁶ Ghani and Lockhart, 2008, p. 3-4.

²⁷ Ghani and Lockhart, 2008, p. 164; Ghani, Lockhart en Carnahan, 2005.

²⁸ Ghani and Lockhart, 2008, p. 124-166: Het geïntegreerde geheel van de tien functies is kenmerkend voor de moderne, functionerende staat waarbij veiligheid verder gaat dan fysieke veiligheid en ook betrekking hebben op economische en politieke veiligheid. De functies zijn: legitimate monopoly on the control over the means of violence and use of force; administrative control; management of public finances; investment in human capital; delineation of citizenship rights and duties; provision of infrastructure services; formation of the market; management of the state’s assets (including the environment, natural resources, and cultural assets); international relations (including entering into international contracts and public borrowing) en rule of law.

²⁹ Ghani and Lockhart, 2008, p. 165.

³⁰ Ghani and Lockhart, 2008, p. 84.

³¹ Voorhoeve, 2007; Collier, 2007, p. 135-138.

³² Ghani and Lockhart, 2008, p. 149-156.

5. De Afghaanse geopolitieke speelbal

Afghanistan is een typisch voorbeeld van een premoderne staat. Dit is het gevolg van de lange oorlog; de slechte toegankelijkheid van het land en de gebrekkige infrastructuur zijn hier evenzeer debet aan, net zoals de grote diversiteit van de bevolking, talen en culturen.³³ Of Afghanistan een eenheidsstaat is, staat voor velen ter discussie.³⁴ Er bestaan nogal wat mythes over de ontstaansgeschiedenis van de Afghaanse natie. Zo geldt voor de Pashtunen Ahmad Shah Durrani als de vader des vaderlands, een (Pashtuunse) Popelzai die regeerde van 1747 tot 1773, maar zijn statuut wordt niet gedeeld door niet-Pashtunen.³⁵ Vooral onder de Tadjieken en het huidige Nationale Front, speelt Ahmad Shad Massoud een bindende rol, wat de Pashtunen weer overdreven vinden.

Afghanistan is niet zo zeer gefundeerd op een stel gemeenschappelijke gedachten die tot uiting komen in teksten en instituties zoals gebruikelijk in westerse natiestaten, maar eerder een strategisch concept. Het is een struikelblok tussen grote rijken waarbij de volken in het gebied waar het huidige Afghanistan ligt gemeenschappelijk hebben dat ze zich niet willen binden aan een van de grote rijken. Het is een staat die gefundeerd is op een vloeiende en geraffineerde interactie tussen collectieve structuren gecombineerd met een sterk ontwikkeld gevoel van vrijheid en een heftige aversie tegen onderwerping.

De staatsgrenzen van de Aziatische staten werden in de negentiende en twintigste eeuw door de Europese kolonialisten gedefinieerd.³⁶ Terwijl Groot-Brittannië gedurende de negentiende eeuw zijn greep op Brits-Indië uitbreidde en versterkte, was zijn beleid grillig tegenover de noordelijke buur, Afghanistan.³⁷ Het veranderde in feite nogal eens radicaal van koers. De Britten trachten de eigen belangen zeker te stellen, belangen van de lokale bevolking speelden niet eens een ondergeschikte rol waardoor deze wel in opstand moest komen tegen de vreemde overheersing.³⁸ Geopolitieke verdeling was aan het begin van de twintigste eeuw dominant in de regio en bepaalde wat er geaccepteerd was om te doen om de eigen belangen van de kolonisators zeker te stellen.³⁹

Voor de Britten was de belangrijkste bedreiging een Russische expansie.⁴⁰ De conservatieve Tories schatten deze bedreiging in als een 'aanval' op hun kroonkolonie, Brits-Indië. Ze reageerden alarmerend en oorlogszuchtig. De Russen konden het beste uit Brits-Indië weggehouden worden door een buffer c.q. een voorwaartse verdediging te creëren. In deze optiek moest in noordelijke richting opgerukt worden vanuit India en Afghanistan geheel of gedeeltelijk ingenomen worden. In de praktijk leidde de Britse 'voorwaartse politiek' tot een van de grootste militaire nederlagen.

De Britse Liberal Party daarentegen vatte de Russische dreiging luchthartiger op en stelde een diplomatiekere oplossing voor: blijf in India, sluit vriendschap met een acceptabele Afghaanse leider en laat hem, en zijn fervent onafhankelijke volk, als de poortwachter van het subcontinent dienst doen. Deze koers, die ook de Amerikanen tot in de jaren zeventig

³³ Dupree, 1973, p. 1-31, 55-251; Vogelsang, 2002.

³⁴ Rubin, 2002.

³⁵ Dupree, 1973, p. 333-341; Vogelsang, 2002, p. 228-244.

³⁶ Hopkirk, 1992; Meyer en Blair Brysac, 1999; Dupree, 1973, p. 343-413.

³⁷ Forbes, 2007; Barthorp, 2002.

³⁸ Schofield, 2003.

³⁹ Anwar, 1988; Vogelsang, 2002, p. 245-278; Roberts, 2003.

⁴⁰ Roberts, 2003.

volgden, wist de Russische militaire opmars naar Afghanistan tot 1979 af te wenden. Hoewel een dergelijke strategie op papier eenvoudig lijkt, is de praktijk anders. De eerste blunder die de Britten maakten was hun inmenging in de oude rivaliteit tussen de Popolzai en de Barakzai, dezelfde Pashtun-stammen die elkaar sinds de stichtingsjirga over de macht betwisten.⁴¹ Maar konden de Britten wel anders als ze een marionettenemir onder controle moesten houden? De Britse blunder staat niet op zich, ook de Sovjets en de Amerikanen zouden tegen hetzelfde dilemma aanlopen.

De Britten hoopten aan het eind van de negentiende eeuw problemen op te lossen door de grenzen van de Indiase en Afghaanse koninkrijken te definiëren. Sir Thomas Holdich⁴² schreef in 1901:

We have contributed much to give a national unity to that nebulous community which we call Afghanistan...by drawing a boundary all round it and elevating it to the position of a buffer state between England and Russia.⁴³

Holdich verwijst naar de grenzen van 1893 zoals die werden bedongen door de Foreign Secretary of British India, Sir H. Mortimer Durand, en de Afghaanse koning Abdul Rahman Khan.⁴⁴ De Britse intentie was om enerzijds de Pashtunen te verdelen over Afghanistan en Brits-Indië (het deel dat tegenwoordig in Pakistan ligt) en de Tadzjieken, Uzbek en Turkmenen over Afghanistan en diverse centraal Aziatische republieken. Abdul Rahman Khan voelde er helemaal niets voor het Verdrag van Gandamak op gedrongen te krijgen maar moest het voor de Afghanen vernederende verdrag ondertekenen.⁴⁵ Vele Afghaanse stammen trokken de erkenning van het verdrag en de onderwerping aan de Britten in; ze zwoeren trouw aan de Barakzai-dynastie. Groot-Brittannië kon het land in deze toestand onmogelijk controleren zonder er massaal in te trekken en het te koloniseren. De Afghanen verjoegen de Britten, net zoals ze het honderd jaar later met de Sovjets zouden doen: door op te lossen en zich te bedienen van guerrilla-achtige tactieken en conflicten van lage intensiteit waarvoor het land zich uitstekend leent. De gebrekkige infrastructuur en de moeilijke toegankelijkheid maken, ook tegenwoordig, dat het voor interveniënten moeilijk is de troepen steeds weer lokaal te concentreren om controle en overheersing te houden. De dynastie van Abdul Rahman Khan was daarmee niet zeker gesteld.⁴⁶ Het werd direct bedreigd door zijn rivaal Ayub Khan die een paar weken voor de inauguratie van Abdul Rahman Khan vanuit zijn basis in Herat oprukte naar Kandahar waarbij bijna de helft van de Britse legermacht sneuvelde. Het Britse debacle werkte in het voordeel van de pas geïnaugureerde Abdul Rahman Khan die hoopte Afghanistan te verenigen. Het versterkte het liberale standpunt in Londen: de Britten besloten hun troepen terug te trekken. Het kostte de nieuwe koning nog wel tien jaar van felle, wrede gevechten en gedwongen volksverplaatsingen – etnische zuiveringen – om zijn weerspannige landgenoten te dwingen zich aan hem te onderwerpen. Toen die klus eenmaal geklaard was, was het volgens hem “van het allergrootste belang eerst een grenslijn rond heel Afghanistan te trekken”⁴⁷.

⁴¹ Dupree, 1973, p. 333.

⁴² Kolonel Sir Thomas Hungerford Holdich, KCMG, KCIE, CB (1843-1929) was een Britse geograaf en president van de Royal Geographical Society. Hij werd vooral bekend als *Superintendent of Frontier Surveys* in Brits-Indië en als auteur van vele boeken waaronder *The Gates of India*, *The Countries of the King's Award and Political Frontiers and Boundary Making*.

⁴³ Griffiths, 1981, p. 36.

⁴⁴ Vogelsang, 2002, p. 263-272; Dupree, 1973, p. 417-429.

⁴⁵ Rasanayagan, 2005, p. 8-9, 15.

⁴⁶ Rasanayagan, 2005, p. 1-26.

⁴⁷ Khan, 1980, p. 176.

De Pashtunen kregen als grootste etnische groep de macht in Afghanistan, zonder overigens de meerderheid te vormen. Zolang de Britse belangen in de regio maar zeker gesteld werden – of *beter gezegd*: niet bedreigd werden – konden de Pashtun-machthebbers eigenlijk doen wat ze wilden. Maar daarmee was het land, noch de regio stabiel. De grote etnische en culturele diversiteit maakten dat het vrijwel onmogelijk was voor een etnische groep het land te stabiliseren en te besturen.⁴⁸ Daarbij komt dat de Afghaanse regering, te beginnen bij Abdul Rahman Khan, nooit de grens met Brits-Indië en later met Pakistan, de Durand lijn, erkende. Het vormt nog steeds een heikel punt, mede omdat de discussie verband houdt met de stichting van Pashtunistan, of wel de hereniging van de Pashtunen aan beide zijden van de grens.⁴⁹ In 1947 werd India onafhankelijk van het Britse bestuur en de moslimgebieden in het Noorden werden op gewelddadige en pijnlijke wijze afgescheiden om de nieuwe staat Pakistan te vormen. En zo erfde Pakistan de decennia oude spanningen over de grens die zowel bij de Afghanen als de Pakistaanse Pashtunen impopulair was.⁵⁰ Afghanistan is een geopolitieke speelbal die ten prooi ligt aan rijken in zijn regio, het is afhankelijk van deze regio ten behoeve van de eigen veiligheid en voorspoed.⁵¹

⁴⁸ Roberts, 2003.

⁴⁹ Ahmad en Boase, 2008.

⁵⁰ Rasanayagam, 2005, p. 27-37.

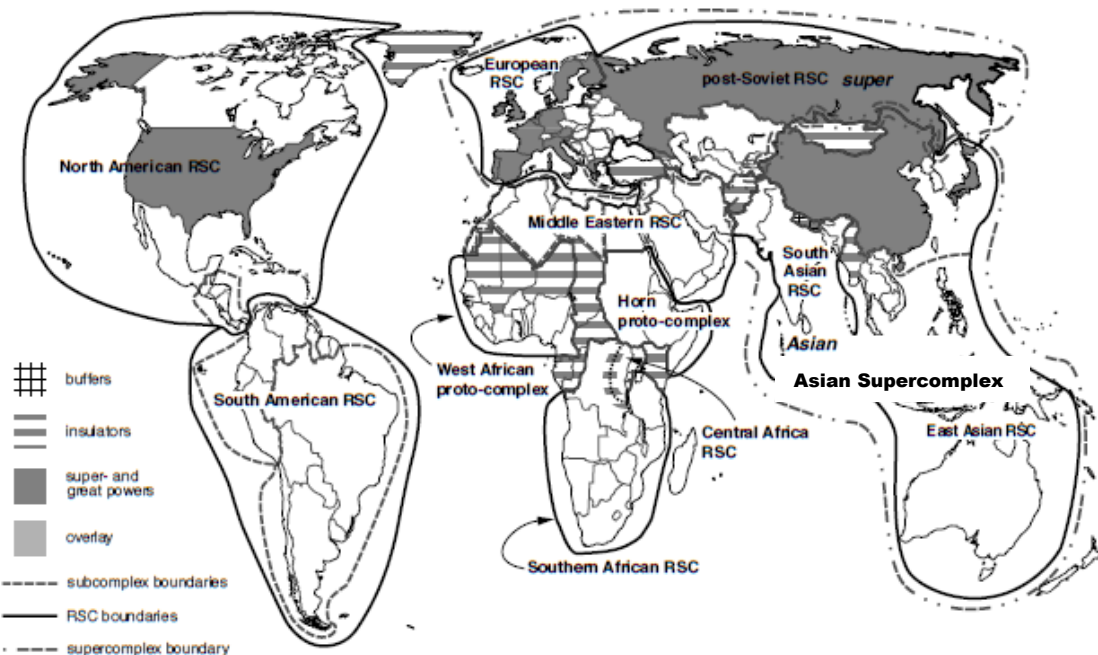
⁵¹ Goodson, 2001.

6. Buffer- en ‘insulator’-staten

Afghanistan is een ‘insulator state’: “A state or mini-complex standing between regional security complexes and defining a location where larger regional security dynamics stand back to back”.⁵² In Barry Buzan en Ole Waever’s regional security complex theory verschilt dit wezenlijk van een ‘bufferstaat’: “A state or mini-complex within a security complex and standing at the centre of a strong pattern of securitisation, whose role is to separate rival powers”.⁵³ Afghanistan ligt als *insulator* tussen het Asian Supercomplex, het Middle Eastern Regional Security Complex en het post-Soviet Regional Security Complex met als gevolg dat het door alle drie direct beïnvloed wordt.⁵⁴ Gevolg is dat:

[P]olitical turbulence and instability in Afghanistan will be a durable feature, sometimes muted by a weak central government, sometimes not. The divisions within the country run deep, and its warrior culture makes internal conflict frequent and easy to instigate. The various factions all have outside supporters in neighboring territories, where kin and substantial refugee populations are to be found.⁵⁵

Ahmed Rashid komt in *Descent into Chaos de facto* tot een vergelijkbare conclusie.⁵⁶ Het gevolg van de *insulator*-status is dat het land door de drie aangrenzende Regional Security Complexes (RSCs) beïnvloed wordt. Dit loopt als een rode draad door de geschiedenis van de regio. Afghanistan valt steeds weer ten prooi aan de grillen van botsende belangen en rijken. Het wordt direct beïnvloed door zijn omgeving met alle gevolgen voor staat en natie van dien.



Figuur 1: Patterns of Regional Security Post-Cold War.⁵⁷

⁵² Buzan en Waever, 2003, p. 41, 490.

⁵³ Buzan en Waever, 2003, p. 41, 489.

⁵⁴ Buzan en Waever, 2003, p. 110-115.

⁵⁵ Buzan en Waever, 2003, p. 112.

⁵⁶ Rashid, 2008.

⁵⁷ B. Buzan en O. Waever, *Regions and Powers. The Structure of International Security* (Cambridge, CUP 2003).

De karakterisering van het huidige Afghanistan als *insulator* is treffend. Na de Tweede Wereldoorlog en het vertrek van de Britten als kolonisator wordt Afghanistan steeds afhankelijker van buitenlandse steun dat voor veel instabiliteit zorgt.⁵⁸ Een voorbeeld is het dammencomplex in de Helmand provincie, de Helmand-Arghandab Valley Authority (HAVA).⁵⁹ De dammen werden in de jaren vijftig gebouwd met vooral Amerikaanse steun om *hearts and minds* te winnen in de Sovjetachtertuin.⁶⁰ HAVA was een manier om de macht en het prestige van de regering Daoud uit te breiden en Afghanistan als een natie gedomineerd door Pashtunen te bevorderen.⁶¹ Hierin slaagde HAVA slechts gedeeltelijk. In het gebied dat onder water werd gezet leefden traditioneel Pashtun-nomaden. Gedeeltelijk trokken ze naar gebieden waar Tadjieken en Hazara's leefden, een gelegenheid voor de regering de nomaden te gebruiken als "a death squad to crush the uprisings of the non-Pashtun people".⁶² Een ander deel ging naar Northwest Frontier Province en Balochistan in Pakistan, waar velen gebruikelijk een deel van het jaar doorbrachten. Dit gebied wordt door Pakistan als 'buffer' tussen Pakistan en Afghanistan gezien waardoor de Pakistani de komst van de nomaden als een veiligheidsprobleem beschouwden. De Pakistaanse vrees voor een hernieuwd streven naar Pashtunistan stak weer de kop op, te meer omdat Daoud aan de Afghaanse kant ook nog eens troepen samentrok.⁶³ In 1963 wordt Daoud als premier ontslagen, koning Zahir Shah haalt direct de banden met Pakistan aan waardoor in ieder geval de angel voorlopig uit het probleem was. Dat gold niet voor de botsingen van Afghaanse volken en culturen, gesteund door hun broeders over de grens. Een ander iets waar de koning aan begint is het moderniseren van de staat en het democratiseren van het bestuur. De Afghanen liepen een onafhankelijke koers met hun koning die in ieder geval door alle bevolkingsgroepen gedoogd werd en konden zo op steun van zowel de Sovjets als de Amerikanen rekenen. Dit blijkt achteraf een uitzonderlijke periode te zijn geweest in de Afghaanse geschiedenis.

Geopolitieke marionettenregimes zijn Afghanistan als *client state* eerder regel dan uitzondering. Wat Shah Shuha (1839-1842) voor de Britten was en Mohammad Najibullah voor de Sovjets, is Hamid Karzai (2002-heden) voor de Amerikanen: een Pashtun met sterke banden met zijn buitenlandse patronen. Ze zijn *de facto* geïnstalleerd bij decreet nadat hun voorgangers afgezet waren en worden in het zadel gehouden door een relatief grote en sterke bezettingsmacht. Echter, tot nu toe hebben de interveniënten zich op het land stukgelopen.

De Sovjets voerden tien jaar een dodelijke strijd waarin talloze wreedheden en vergeldingsacties door alle partijen werden gepleegd, herhaalde decimering van burgers en hun bezittingen waren aan de orde van de dag.⁶⁴ Na afloop van het Sovjet debacle werd de steun van de VS, de SU, Saoedi-Arabië en anderen voortgezet, terwijl ze de buurlanden en de rivaliserende facties tegen elkaar ophitsten. In de obsessieve context van de Koude Oorlog werden de waarschijnlijke gevolgen van radicalisme genegeerd door landen die de Mujahedien steunden: Pakistan en de VS.⁶⁵ Met name de belangrijkste bondgenoot, Gulbuddin Hekmatyar – de radicaalste islamitische fundamentalist onder de verzetsleiders – werd zelfs gezien als een prikkel voor de Mujahedien om de wapens op te pakken tegen de atheïstische communisten.

⁵⁸ Rashid, 2008; Dupree, 1973, p. 499-666.

⁵⁹ Cullather, 2002; Dupree, 1973, p. 482-485, 499-507.

⁶⁰ Schlesinger, 1970, p. 233, Caudil, 1969, p. 55-59.

⁶¹ Cullather, 2002.

⁶² Emadi, 1990, p. 41.

⁶³ Dupree, 1973, p. 538-554.

⁶⁴ Roy, 1990, p. 189-214.

⁶⁵ Gutman, 2008; Dorronsoro, 2005.

Een dergelijke strategie tegen Afghanistan is overigens opvallend consistent in Pakistan: het gebruiken van godsdienst fanaten om het land onder controle te krijgen of tenminste instabiliteit te veroorzaken.⁶⁶

Karzai is een voorbeeld van een Amerikaanse marionet. Zijn naam verschijnt in oktober 2001 vrijwel uit het niets.⁶⁷ Dat Karzai zeker voor buitenstaanders verrassend was, is niet vreemd: tot en met de zomer van 2001 verscheen zijn naam geen enkele keer in de vooraanstaande Amerikaanse media.⁶⁸ Na de Amerikaanse bombardementen is Karzai de 'influential Pashtun Chief', wat beslist overdreven is. Sterker nog, Karzai wordt gedoogd juist vanwege het feit dat hij niet zo invloedrijk is en in Afghanistan in feite geen machtsbasis heeft, noch bloed aan zijn handen.⁶⁹ In de jaren tachtig werkt hij nauw samen met de Amerikanen, in 1992-93 is hij een jaar onderminister voor buitenlandse zaken in de Mujahedien-regering in het vrijwel stuurloze, anarchistische land, in 1994-5 sluit hij zich aan bij de Taliban maar komt hier in 1997 op terug. In de periode die volgt werkt hij vanuit Pakistan, om met Amerikaanse steun, het Taliban regiem te helpen omver te werpen. In november 2001 worden de Taliban met aanzienlijke, cruciale Amerikaanse steun door de Mujahedien van de Noordelijke Alliantie verjaagd (maar niet verslagen). Overigens was de leider van de Noordelijke Alliantie, Ahmad Shah Massood, slechts daags te voren vermoord.

⁶⁶ Giustoni, 2007.

⁶⁷ Perlez en Myers, 2001.

⁶⁸ Deze informatie is verkregen via de Gale National Newspaper Index, <www.gale.com/tlist/sb5089.html>. Onderzocht zijn de *Christian Science Monitor*, *The New York Times*, *The Washington Post*, *The Los Angeles Times* en de *Wall Street Journal*. Wel is er een uitzondering op het gestelde: op 27 april 1989 verscheen de naam Karzai in de *New York Times* in het artikel *For Afghans, a Major Goal is Credibility*.

⁶⁹ Mills, 2007.

7. Het Verdrag van Bonn

Tijdens de conferentie in het Duitse Bonn⁷⁰, werd onder leiding van de Speciale Gezant van de Verenigde Naties, de Algerijn Lakhdar Brahimi, op 5 december 2001 het Akkoord van Bonn gesloten.⁷¹ Doel was inhoud te geven aan ‘de agenda voor de toekomst van Afghanistan’ waarbij aan de onderhandelingstafel geen ruimte voor de Taliban was. De internationale gemeenschap zegde op de conferentie steun en middelen toe.⁷² De uitdaging was het stichten van de Afghaanse natie waaraan de vele tientallen etnische en religieuze groepen hun steun gaven, maar die wel de laatste decennia een gruwelijke oorlog met elkaar hadden gevoerd.⁷³

Afghanistan moest een “broad based, gender sensitive, multi-ethnic and fully representative” regering krijgen.⁷⁴ Tijdens de conferentie wordt een interim president gekozen. Aanvankelijk gaat de meeste steun uit naar professor Abdul Sattar Sirat, een Uzbeek uit het kamp van de voormalige koning Zahir Shah die in ballingschap in Rome verblijft en minister van Justitie was in de laatste regering van de koning. Binnen de Noordelijke Alliantie was veel onenigheid over de onbetekende en onbekende Karzai die door de Amerikanen, met name door de Amerikaanse gezand Khalilzad, gepusht werd en ten koste van vooraanstaande Alliantie politici als Abdullah Abdullah, Yunus Qanooni en Burhanuddin Rabbani, de voormalige president van de Mujahedien regering (1992-96). De laatste viel al snel uit de gratie toen bekend werd dat hij geheime besprekingen had gehad in de Verenigde Arabische Emiraten met de directeur van de Pakistaanse inlichtingendienst (ISI), luitenant-generaal Ehsan-ul Haq. Karzai won stukje bij beetje het vertrouwen van de Alliantie – mede vanwege de interne verdeeldheid – maar ook die van Iran, Pakistan en Rusland.⁷⁵ Sirat was, ondanks de populariteit van de koning, niet acceptabel voor de Alliantie en daarmee een bedreiging voor het vredesproces. Onder druk van de VN trekt Sirat zijn kandidatuur in waardoor de weg vrij is voor de Amerikaanse keuze, Karzai. De New York Times bericht hierover:⁷⁶ “(...) all the delegates understood that the Americans wanted Mr. Karzai....so on Dec. 5, they finally chose him”.⁷⁷

Hoewel Karzai aan de macht is, zit hij met machtige krijgsheren in zijn maag die ook actief zijn presidentschap betwisten en niet rücksichtslos op non-actief kunnen worden gezet, alleen al omdat hun machtbasis onder de bevolking te sterk is. Gul Agha Shirzai, Ismael Khan – misschien wel de machtigste van allemaal en bovendien openlijk gesteund door Iran – de opportunistische generaal Abdul Rashid Dostum – die gedurende ‘de nachten van de Mujahedien’ een gruwelijke reputatie opbouwde, net zoals de Hazara Mohammad Mohaqeq

⁷⁰ Dobbins, 2008.

⁷¹ Zie: <www.un.org/news/dh/latest/afghan/afghan-agree.htm>.

⁷² Weinbaum en Finkelman, 2007.

⁷³ Mukarji, 2007.

⁷⁴ De intenties staan ook bekend als het Petersberg Accord, zie: <www.ag-afghanistan.de/files/petersberg.htm>

⁷⁵ Mills, 2007.

⁷⁶ Onishi, 2001.

⁷⁷ Dit werd bevestigd in een persoonlijk interview dat ik in mei 2008 had met maarschalk Fahim. Hij onderstreepte dat de Amerikanen de regie in handen hadden en de Alliantie opmerkelijk maakten hoe cruciaal hun militaire en financiële steun was en ook is. Daarnaast was er geen twijfel mogelijk over de consequenties van niet meewerken en dat de *superpower* zich ook tegen hen kon keren. Bovendien werden een aantal van de hoofdrol spelers ‘omgekocht’, Fahim erkende dat hij er eigenlijk een van was die een genereus Amerikaans aanbod kreeg.

en de Tadjiek Mohammad Atta. Deze *powerbrokers* eruit gooien zou een bloedbad betekenen. Ze handhaven was de andere kant van het dilemma omdat ze voor eigen gewin baat hadden bij instabiliteit. Het opbouwen van een modern bestuursapparaat, een taak die de VN kreeg toebedeeld in het Verdrag van Bonn, was daardoor de facto onmogelijk, tenzij de krijgsheren op een zijspoor kwamen te staan of gedeelde verantwoordelijkheid kregen in het bestuur van het land. Of UNAMA en ISAF ze ook op die verantwoordelijkheid zouden kunnen aanspreken is een andere kwestie en daarmee de crux in de eerste stadia van het vredesproces.

7.1. UNAMA

De United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA) “supports and assists the Afghan government as an independent monitor of the implementation of the Bonn process; a fund-raiser; a coordinator of massive humanitarian aid, relief and reconstruction efforts; and a standard-bearer and enforcer for human rights and gender issues.”⁷⁸ Opmerkelijk is dat de Veiligheidsraad als voorwaarde stelde in Resolutie 1401 (2002) de ondersteuning van de VN afhankelijk te maken van “where local authorities contribute to the maintenance of a secure environment and demonstrate respect for human rights”. Er worden met andere woorden eisen gesteld aan het moderniseringsproces van de Islamitische staat dat traditioneel geen scheiding van de trias politica kent. Dat een hieruit voorvloeiende bestuursvorm anders is dan een westerse democratie is evident, alleen al omdat religie door de maatschappelijke – vaak conservatieve – bovenlaag gebruikt wordt (volgens sommigen misbruikt) om zich te kunnen handhaven. De introductie van bestuurlijke vernieuwingen moeten logisch en rationeel overkomen en gepresenteerd worden met gebruik van en verwijzingen naar de Koran. UNAMA treedt op als coördinator voor VN en andere hulporganisaties en faciliteert hulpprogramma’s die in het bijzonder erop gericht zijn mensenrechten in de maatschappij te verankeren en de wederopbouw van de economie.⁷⁹

Gezagsondermijnende activiteiten verstoren het functioneren van de staat. Tot op regeeringsniveau is de verdeeldheid groot: regering en parlement komen niet aan regeren toe. Gezamenlijk regeren en beslissen over een toekomst waarvoor ze zich gezamenlijk verantwoordelijk voelen zou het streven moeten zijn. Mogelijk is het ontbreken van een meerpartijenstelsel in combinatie met het *non-transverable votes* systeem van de individueel gekozen volksvertegenwoordigers hier debet aan.⁸⁰

7.2. ISAF

Op 20 december 2001 werd met Resolutie 1386 de *International Security Assistance Force* (ISAF) in het leven geroepen. De missie kreeg een mandaat onder hoofdstuk VII van het VN-Handvest (*Peace Enforcing*) om de voorwaardelijke veiligheid te handhaven en zo weder-

⁷⁸ VN-Veiligheidsraad, resolutie 1401 van 28 maart 2002.

⁷⁹ Ghani and Lockhart, 2008; Tarzi, 2008.

⁸⁰ Ik baseer me hier op meerdere interviews die ik in april 2007 en mei 2008 in Kaboel voerde met diverse parlementariërs van de Meshrano en Wolesi Jirga en met Afghaanse (politiek) commentatoren. Dit standpunt werd verder versterkt in een interview met Malaja Joya (de verbannen parlementariër) in mei 2008 in Nederland en met Farah Karimi in april 2007 in Kaboel die toen nog werkzaam was als speciaal VN-adviseur verbonden aan het Afghaanse parlement. Karimi’s opmerkingen waren cynisch en negatiever in vergelijking met dat gene wat ze stelt in haar boek *Slagveld Afghanistan* (Karimi 2006).

opbouw mogelijk te maken. ISAF richt zich op het herstellen van het vertrouwen in de staat en dat dwing je niet af met wapens. Wel ondersteunt ISAF het ontwapenen van militieën, het trainen en professionaliseren van de politie en krijgsmacht, het opleiden en ondersteunen van het lokale bestuursapparaat en het organiseren van verkiezingen.⁸¹ In het gevoel van veiligheid moet worden voorzien door stabiliteit te verankeren: er moet wat te verliezen zijn mocht de strijdbijl weer worden opgepakt. De intentie is de negatieve vrede te waarborgen en een begin met wederopbouw te maken, zeker in die gebieden waar de veiligheidssituatie fragiel is. Hoewel de opdracht er mocht wezen, bleken de benodigde aantallen manschappen en materieel er niet te zijn. Aanvankelijk werd de manoeuvreer ruimte beperkt tot Kaboel, in 2004 kwamen de noordelijke en oostelijke regio erbij en sinds medio 2006 bestrijkt ISAF het hele land.

De initiële, multinationale ISAF-missie richtte zich op het vergroten van de veiligheid in en rond de hoofdstad Kaboel. Het stond achtereenvolgens onder Brits, Turks, en Duits-Nederlands commando. In augustus 2003 nam de NAVO het commando over, de missie breidde zich toen in een aantal fases uit over Afghanistan. ISAF ging werken met *Provincial Reconstruction Teams* (PRT) – op basis van VN Veiligheidsraad resoluties 1510 (13 oktober 2003), 1563 (17 september 2004) en 1707 (12 september 2006) – om de uitvoering van het mandaat buiten Kaboel mogelijk te maken.⁸² Het concept van de PRT's was een noodgreep omdat er nauwelijks landen waren die eenheden naar Afghanistan wilden sturen. De redenen hiervoor waren uiteenlopend, variërend van gebrek aan vertrouwen in de toekomst van het land, tot verplichtingen elders (Irak), tot een gebrek aan belangen en belangstelling in het land en de regio. De vraag is overigens wel, zeker achteraf, of ISAF in de noordelijke regio over substantieel meer troepen zou moeten beschikken. De omgeving was, voor Afghaanse begrippen, redelijk stabiel.

De PRT's zijn de ruggengraat van de missie die slechts tot wasdom komen als er een negatieve vrede is. Noord-Afghanistan is een redelijk veilige regio met een redelijke economische groei waar infrastructuur en bestuur succesvol worden opgebouwd.⁸³ De vraag is echter wel hoe de verschillende etniciteiten met elkaar kunnen blijven samenwerken. De activiteiten van bijvoorbeeld Hekmatyar en Dostum in deze regio, in combinatie met het bewind en de macht van gouverneur Mohammad Atta zijn weinig bemoedigend. In het Zuiden en Oosten is dit beslist nog geen *conditio sine qua non*. Verzet van de lokale bevolking, al dan niet opgehitst door de Taliban, is alom aanwezig. Verder worstelen ISAF en OEF in het zuiden met militante exponenten van de Taliban en aan Al Qa'ida gelieerde groeperingen. Wie de Taliban als een vreemde eend in de Afghaanse bijt beschouwt, onderschat hoezeer het taliba-

⁸¹ Scarth, 2008.

⁸² Jacobsen, 2005.

⁸³ Ik baseer me hier op mijn eigen observaties tijdens twee veldonderzoeken in de Noordelijke regio, zie hiervoor ook Wagemaker en Azizzada (2007). In de provincie Baghlan, zo bleek, is de economie de laatste twee jaar meer dan verdubbeld. De situatie wordt door de lokale Kamer van Koophandel gekarakteriseerd als redelijk stabiel en gereed voor grotere investeringen. Deze observaties worden gedeeld door de ISAF commandant Regional Command North, de Duitse brigade generaal Dieter Dammjacob, die een zelfde trend waarneemt in de noordelijke regio maar wel stelt dat de situatie hoewel momenteel stabiel nog wel broos is. Vertrouwen in de toekomst onder de bevolking en grotere investeerders is nog niet echt aanwezig wat er toe zou kunnen leiden dat de economie in deze regio niet verder blijft groeien. Echter, de komst van elektriciteit vanuit Uzbekistan (het zogenaamde North East Power System of NEPS), het uitrollen van Duitse Renewable Energy Supply for Rural Areas (RESRA) project en investeringen in duurzame economie zijn initiatieven die het vertrouwen in de toekomst moeten vergroten.

nisme (lijfstraffen, ondergeschikte positie van de vrouw, conservatieve interpretatie van de islam) in de cultuur ingebakken zit.⁸⁴ De politieke beweging van de Taliban, die wat ideologie betreft dicht bij Al Qa'ida staat, wordt echter vooral gevoed door buitenlandse mogelijkheden zoals Pakistan en Saoedi-Arabië. De traditionele afstand die altijd heeft bestaan tussen de Pashtun-gebieden met hun eigen normen en stammenregels, en het centrale gezag in Kaboel, is groter geworden na het verjagen van de Taliban uit Kaboel.

De vragen die zich opdringen zijn tweërlei. Lukt het moderniseren van de traditionele, islamitische maatschappij verzet uit en ten tweede waarom willen de interveniënten het land toch zo graag moderniseren en democratiseren?

⁸⁴ Chandra, 2007.

8. Modernisering

In de traditionele, rurale Afghaanse samenleving, is het opstellen van de grondwet als motor voor het moderniseringsproces een ware maar essentiële opgave om te kunnen democratiseren. Pogingen die in het verleden werden ondernomen waren hoopvol en bedroevend tegelijk. Bij het postvatten van de modernisering werden religie en traditie gebruikt om de klok terug te draaien. Afghanistan heeft een haatliefde verhouding met modernisering.⁸⁵ Een probleem is de paradox tussen de Sharia en de mensenrechtennormen voor de rechtsstaat enerzijds en het gewoonterecht, de Islam en democratisering anderzijds.⁸⁶ 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 door middel van wijzigingen in de grondwet openingen voor modernisering en liberalisering te creëren, resulteerden hoogstens tijdelijk en lokaal tot meer vrijheden.

Het moderniseren van een traditionele samenleving zoals de Afghaanse, eist dat de bevolking zelf inziet dat veranderingen nodig zijn. Hiervoor zijn sterke, overtuigende bestuurders op alle niveaus nodig. Bovendien is een werkend justitieel apparaat onontbeerlijk om dissonanten de mond te snoeren. In een centralistisch geregeerd land, wat Afghanistan nog steeds is, en waarbij meer dan tachtig procent van de ambtenaren in de hoofdstad verblijven, politieagenten corrupt zijn, rechters nauwelijks opgeleid en gouverneurs moeilijkheden per definitie uit de weg gaan, zijn alle ingrediënten aanwezig om aanpassingen aan de traditionele levenswijze tegen te houden.⁸⁷

Religie wordt in Afghanistan nog steeds als ‘wapen’ tegen vernieuwing gebruikt, de wortels van de verwerping steken echter in de traditie. Het verweer tegen vernieuwingen in de provincies heeft in de loop van de geschiedenis steeds grilliger vormen aangenomen. De radicalisering van traditionalisten ontwikkelde zich door de eeuwen heen van een religieus-traditionalistische muiterij van Tadzjiekse ‘bacha-e saqqaw’ tot de meest extremistische clanculturele Pashtun-tirannie van de Taliban. Om dit te kunnen doorbreken is overtuigingskracht, wederzijds respect, tijd en geduld noodzakelijk. De realiteit is ook dat traditie en gewoonterecht noodzakelijkheden zijn in een ongeletterde samenleving zoals de Afghaanse waar bovendien het schenden van eer traditioneel uiterst gevoelig ligt. De islam heeft een dominante rol in de huidige grondwet waardoor het een obstakel is voor vernieuwing. Interpretatie in een meer liberaal-islamitische zin biedt wel mogelijkheden voor modernisering, een engere interpretatie volgens de *Sharia* nauwelijks.

De vooraanstaande positie van geestelijken, in combinatie met het alom vertegenwoordigde analfabetisme, lage opleidingsgraad van de bevolking en de traditionele stamverbanden, maken dat religie en gewoonterecht ook in de praktijk dominant zijn. De Afghanen buiten de grote steden zijn daarom nauwelijks vatbaar voor wijzigingen in hun traditionele levenswijze, laat staan voor modernisering van fundamentele waarden zoals liberalisering van de positie van vrouwen. Het is kennelijk aan interveniënten om juist dit soort obstakels weg te nemen.⁸⁸ De uitdaging is hier immens. De Taliban en de drugsbaronnen, die vaak ook de

⁸⁵ Shankar, 2007.

⁸⁶ Knyazev, 2007.

⁸⁷ Mukarji, 2007.

⁸⁸ Mukarji, 2007.

krijgsheren zijn, vinden elkaar hier.⁸⁹ Ze zijn gebaat bij onveiligheid en bij het falen van de nationale regering, omdat ze het best gedijen in een situatie van wetteloosheid en anarchie. De kunst van ISAF en UNAMA is juist deze neerwaartse spiraal te doorbreken.⁹⁰

De zwakke provinciale en lokale bestuursorganisatie dient geprofessionaliseerd te worden. Een sterke bestuursorganisatie eist een krachtige middenklasse waaraan het momenteel ontbreekt. Het creëren en opleiden van deze klasse kost waarschijnlijk meer dan twee generaties. Of dit rechtvaardigt om verantwoordelijkheden nauwelijks door Kaboel te laten delegeren is ronduit discutabel. Indien de betrokkenheid van de bestuurders in de provincies laag blijft, is er geen motivatie om te moderniseren en op te leiden, laat staan integer een bestuurspositie in te vullen. In de tussentijd wordt het ontstane autoriteits- en bestuursvacuum dat traditioneel door de geestelijken en stamleiders werd ingevuld, nu door de krijgsheren ingevuld.

Een kans die er voor het land is om versneld te moderniseren is door de energiepositie te verbeteren en de natuurlijke hulpbronnen en delfstoffen in het land aan te wenden opdat in ieder geval de levensstandaard in het armste land ter wereld buiten Afrika verbeterd wordt. Juist op dit punt hebben de belangrijkste spelers in de interventiemacht gedeelde belangen met de Afghaanse regering.

⁸⁹ World Bank, 2005, p. 11-130.

⁹⁰ Wagemaker, 2008.

9. Regionale belangen

In het Centraal-Aziatische Kaspische Zee Bekken (Azerbeidjaan, Kazachstan, Turkmenistan, Uzbekistan en delen van Rusland en Iran) bevindt zich ongeveer een vijfde deel van de wereld oliereserve en een achtste deel van de natuurlijke gasreserve.⁹¹ Afghanistan is een *energy bridge* – een geografische link tussen centraal en Zuid-Azië, voornamelijk vanaf het Turkmeense gasveld Dauletabad – waardoor het van strategisch belang is voor de exploitatie van de olie en gasvelden in de regio en een belangrijk motief voor vooral de VS om er actief te zijn.⁹² Richard Boucher, US Assistant Secretary of State for South and Central Affairs, stelde in september 2007:

One of our goals is to stabilize Afghanistan, so it can become a conduit and a hub between South and Central Asia so energy can flow to the south...and so that the countries of Central Asia are no longer bottled up between two enormous powers of China and Russia, but rather they have outlets to the south as well as to the north and the east and the west”.⁹³

De *energy bridge* door Afghanistan is de TAPI-pijpleiding; het moet op termijn Turkmenistan, Afghanistan, Pakistan, en India verbinden. Deze pijpleiding speelt al langere tijd een politieke rol waarbij twee consortia de rechten hiervoor proberen te krijgen: het Amerikaanse Unocal en het Argentijnse Bidas.⁹⁴ De Amerikaanse regering steunt Unocal dat van 1997 tot 2001 onderhandelde met het Taliban regime over de rechten ervoor.⁹⁵ George W. Bush meende aanvankelijk dat de combinatie van regime en oliepijpleiding tot voldoende voorspoed en stabiliteit zou leiden, mits de Taliban een regering van nationale eenheid zouden vormen. Bidas onderhandelde onafhankelijk met de Taliban en hun tegenstanders, maar verdween na 2001 van het Afgaanse toneel. De Amerikaanse regering onderhandelt nog steeds met de Afghanen, er zijn diverse berichten dat president Karzai langdurige en nauwe banden heeft met Unocal, net zoals de voormalige Amerikaanse ambassadeur in Afghanistan (2003-2005), Zalmay Khalizad, die eerder als liaison tussen de Taliban regering en de Amerikaanse regering werkte.

Het TAPI-project wordt gecoördineerd door de Asian Development Bank (ADB) in de Filipijnen dat in 2003 een technische haalbaarheidsstudie uitvoerde.⁹⁶ Deze onderaardse gaspijpleiding wordt circa 1700 kilometer lang en zal jaarlijks 33 miljard kubieke meter gas transporteren. Afghanistan kan jaarlijks maximaal 5 miljard kubieke meter afnemen, India en Pakistan ieder 14 miljard kubieke meter. De kosten werden in 2008 geraamd op 7,6 miljard dollar. De pijpleiding volgt globaal de Afgaanse ringweg vanaf Dauletabad (Turkmenistan) naar Herat via Helmand en Kandahar naar Pakistan (zie kaart). Dit is tevens een van de meest onrustige gebieden in Afghanistan waar Italiaanse, Britse en Canadese ISAF-eenheden zijn gelegerd.

⁹¹ Levene, 2007.

⁹² Klare, 2008, Klare, 2002; Kleveman, 2003; ud-Din en Sarkar, 2003, p. 77-108; New Delhi Declaration, 2006; Government of Afghanistan, 2008, p. 143.

⁹³ Boucher, 2007.

⁹⁴ Rashid, 2002, p. 157-182.

⁹⁵ Rashid, 2002, p. 170-182.

⁹⁶ Asian Development Bank, 2003.



Figuur 2: 'TAPI' pijplijn.⁹⁷

In 2006 werd in New Delhi, India een donorconferentie gehouden waar het TAPI-project hoog op de agenda stond (New Delhi Declaration 2006⁹⁸). Vertegenwoordigers uit 21 landen namen deel, waaronder de VS, Rusland, Groot-Brittannië, Canada, Italië, Frankrijk en Duitsland en de grootmachten in de regio: India, Pakistan en Iran. Ook Afghanistan was van de partij net als internationale organisaties zoals de ADB, het IMF, de EU en de Wereld Bank. Het belang van de TAPI-pijpleiding voor de regio werd bevestigd en de zorg uitgesproken over de slechte veiligheidssituatie in Oost- en Zuid-Afghanistan.

Het belang van het TAPI-project wordt onderkend in de Afghanistan National Development Strategy 2008-2013.⁹⁹ Alleen al de doorvoer van het gas zal jaarlijks \$160 miljoen opbrengen, ofwel de helft van het Afghaanse nationale budget.¹⁰⁰ Het is daarmee van essentieel belang voor de ontwikkeling van de economie en de werkgelegenheid en daarmee voor de stabiliteit van het land. De regio profiteert mee, te meer omdat TAPI waarschijnlijk tot meer stabiliteit tussen de twee aartsrivalen India en Pakistan leidt. Echter, ondanks de voordelen van het project voor de stabiliteit van de regio, zijn de kosten relatief hoog en de kans op succes relatief klein als gevolg van de instabiliteit en onveiligheid. Er is tevens een alternatief, de India-Pakistan-India pijplijn waarmee Iraans gas geëxporteerd wordt langs een rela-

⁹⁷ Globe and Mail Newspaper (Canada), 19 juni 2008, <http://v1.theglobeandmail.com/servlet/story/RTGAM.20080619.wafghanpipeline19/BNStory/Afghanistan>.

⁹⁸ Zie: <www.mfa.gov.af/Documents/ImportantDoc/newdelhi_declaration.pdf>

⁹⁹ National Development Strategy, 2008-2013, p. 81, 223, 257.

¹⁰⁰ Zie: <www.ands.gov.af/admin/ands/ands_docz/upload/Uploadfolder/I-ANDS%20Volume%20One%20-%20final%20English.pdf>, p. 85.

tief veilige route. De kosten van het IPI-project worden geraamd op ongeveer 7,5 miljard dollar en daarmee even duur als TAPI.



Figuur 3: ‘TAPI’ en ‘IPI’ pijplijn.¹⁰¹

De IPI pijpleiding is 2.775 kilometer lang, kan 5,5 miljard kubieke meter gas per jaar transporteren en kost circa vier jaar om te bouwen.¹⁰² De bouw van de IPI-pijpleiding wordt door de drie landen respectievelijk uitgevoerd en gedragen terwijl TAPI een *cooperative venture* is. Het is dubieus of de IPI daadwerkelijk gebouwd wordt. De VS zijn fel tegen als gevolg van de rol die Iran in de regio zal spelen en als gevolg van de belangen die het Britse BP en het Russische Gazprom in het Pakistaanse deel hebben waarop de Amerikanen weinig invloed kunnen uitoefenen.¹⁰³ Daarnaast is de deelname van India aan IPI nog steeds onduidelijk, te meer omdat de VS sterke druk op zowel India als Pakistan uitoefenen om zich uit het project terug te trekken en zich volledig wil concentreren op het TAPI-project waarmee tevens, volgens Assistant Secretary of State Richard Boucher, de “fundamental strategic interest in Afghanistan” en daarmee de belangen in de stabiliteit van regio duidelijk worden.¹⁰⁴ Eind mei 2008 werd een intentieverklaring getekend om de TAPI-pijpleiding te gaan bouwen met als doelstelling om het in 2014 operationeel te hebben. De grote vraag is in hoeverre de huidige oplopende spanningen tussen India en Pakistan, mede als gevolg van de aanslagen in Mumbai (november 2008) en de gevechten in de Swat-vallei (2009) van invloed zijn op het succes van de TAPI-pijpleiding.

¹⁰¹ Ariel Cohen, Lisa Curtis & Owen Graham, The Proposed Iran-Pakistan-India Gas Pipeline: An Unacceptable Risk to Regional Security (30-5-2008), zie: www.heritage.org/Research/AsiaandthePacific/bg2139.cfm, benaderd 15-11-2009.

¹⁰² Cohen, 2008, p. 5-7.

¹⁰³ Cohen, 2008; Maleki, 2007.

¹⁰⁴ Boucher, 2008.

10. Petropolitiek

De wereld energievoorraad ziet er niet goed uit volgens de cijfers in het *Medium-Term Oil Market Report* van het Internationaal Energie Agentschap die het in november 2008 publiceerde.¹⁰⁵ De huidige olie- en gasbronnen blijken ieder jaar zeven procent minder olie te geven. Volgens de IEA zou bij een gelijkblijvende vraag, vier keer de huidige productie van Saoedi-Arabië nodig zijn om alleen al het effect van leeg rakende olievelden tegen te gaan. Die extra productie komt er niet. Tijdelijke prijsdalingen en grote tegenvallers voor de oliemaatschappijen in combinatie met de kredietcrisis maken dat de IEA op korte tot middellange termijn een structureel olietekort voorspelt. Mondiaal heeft dat grote gevolgen: sterkere autoritaire staten, toenemende inmenging van grote landen in olierijke regio's en een stijgend risico van grondstofoorlogen.¹⁰⁶

Omdat energie een centrale rol speelt in de wereldeconomie heeft het naderende olietekort gezorgd voor nieuwe strategische prioriteiten in de westerse wereld en bij de grote groeilanden: energieveiligheid.¹⁰⁷ Het leeuwendeel van de olie wordt weliswaar verhandeld op de 'wereldmarkt', maar daar vertrouwd niemand op die sterk of rijk genoeg is om de zaken naar de eigen hand te zetten. De geschiedenis van het Midden-Oosten is in dit opzicht weinig geruststellend. Sinds daar olie werd ontdekt is de regio brandpunt van buitenlandse inmenging, met gedirigeerde coups, wapendeals en manipulatie.

Het getouwtrek om het Midden-Oosten is in een luwte beland. Het is maar de vraag hoe groot de Saoedische oliereserves werkelijk zijn en hoe lang het verstandshuwelijk tussen Riyad en Washington voortduurt.¹⁰⁸ De toekomstscenario's van de Iraakse olievelden is ongewis als gevolg van de onveiligheid en de politieke instabiliteit in het land. De concurrentie gaat tussen Iran en de VS.¹⁰⁹ De kwestie is complex omdat allerlei zaken door elkaar lopen, zoals de Iranese steun aan strijdgroepen als Hezbollah, het Iranese nucleaire programma en de grote energie voorraden in Iran. India, Pakistan en China willen graag olie en gas uit Iran; Teheran twijfelt, Washington verzet zich. Het is een zaak van intens en openlijk geopolitiek gemanoeuvreren geworden tussen onder meer Europese landen, Rusland, de VS en China.¹¹⁰ Opmerkelijk is dat de Washington de steun van Peking vroeg om Iran verder economisch te isoleren vanwege het Iraanse kernwapenprogramma, de Chinezen sloten echter een deal met Teheran voor honderd miljard dollar aan gas en olie. Overigens is dit geen wonder. Volgens de IEA komt meer dan 43 procent van de nieuwe olievraag uit China – dat in 2015 de grootste energieconsument ter wereld zal zijn. Belangen van China en de VS botsen op dit punt.

Het ontginnen van de olie- en gasvelden is in Afrika en rond de Kaspische Zee van vitaal belang. De Baku-Tbilisi-Ceyhan (BTC) oliepijpleiding door het bergachtige en onveilige gebied van Azerbeidzjaan, Georgië en Turkije terwijl Azerbeidjaan ook eenvoudig via Iran kan uitvoeren is een voorbeeld hoe hoog de nood is maar ook van de geopolitieke strijd die ermee gemoeid is.¹¹¹ De BTC-leiding maakte het mogelijk om de olie zonder tussenkomst

¹⁰⁵ Zie: <<http://omrpublic.iea.org/>>.

¹⁰⁶ Klare, 2004, p. 113-145.

¹⁰⁷ Yergin, 2005.

¹⁰⁸ Klare, 2004, p. 26-55.

¹⁰⁹ Maloney, 2008.

¹¹⁰ Klare, 2004, p. 146-179.

¹¹¹ Klare, 2004, p. 132-139.

van Rusland of Iran te exporteren, het is echter slechts een voorbeeld van *The New Great Game* in Centraal-Azië.¹¹² In dit verband is Afghanistan als *insulator state* wederom een spil in het geopolitieke getouwtrek om hulpbronnen in de regio.

De Amerikanen hebben wat dat betreft de strategische prioriteiten danig verlegd. De Europeanen hebben ze hard nodig om hun energiebelangen veilig te stellen, zo nodig om er voor te vechten. Het gaat immers om vitale belangen die tevens de machtstructuren in de internationale arena veranderen. De macht van de nieuwe olie-exporteurs als Rusland, Iran en Venezuela neemt gestaag toe. De situatie is echter fragiel. Zo leunt het Iraanse overheid-budget grotendeels op de olie-export.

De hoge olieprijs maakt de olielanden ook machtiger, de woekerwinsten maken dat ze minder afhankelijk van westerse oliemaatschappijen zijn. De winsten maken het mogelijk om bedrijven als Halliburton in te huren, die complete oliewinninginstallaties inclusief booreilanden en bescherming kunnen leveren. De toekomst van de eens almachtige oliegianten als Shell, BP, Exxon en Unocal staat op losse schroeven. Maar het kan nog erger, in de huidige kredietcrisis moeten de westerse economieën gered worden door de staatsfondsen waar veel olielanden de enorme geldstroom van de afgelopen jaren hebben geparkeerd die hierdoor van strategisch belang zijn omdat daarmee de aandelen van het teloorgaande westerse bedrijfsleven worden opgekocht. Enerzijds zal de oliezucht moeten worden teruggedrongen, anderzijds zullen vitale regio's stevig in de greep moeten worden gehouden. Centraal-Azië biedt kansen, maar tevens een enorme uitdaging om het veilig en stabiel te krijgen. De westerse landen hebben vitale belangen in de regio en bij het stabiliseren van de Afghaanse *energy bridge*.

¹¹² Kleveman, 2003.

11. Afsluiting

De westerse interventie in Afghanistan is gedreven door een wederzijds afhankelijke combinatie van idealisme en vitale economische belangen. Immers, als er geen veilige, stabiele omgeving in Afghanistan is, kunnen de Centraal-Aziatische delfstoffen lastig geëxporteerd worden. In dit verband is het een blunder dat de Taliban slechts verjaagd werden en zich in Pakistan konden hergroeperen. Het exploiteren van de delfstoffen, de primaire doelstelling van de interventie naast het pakken van Osama bin Laden en het oprollen van Al Qa'ida, staan hierdoor onder druk. Het feit dat ISAF slechts langzaam werd uitgerold over het land werkte niet bevorderlijk voor de stabilisatie van het land. Te lang waren vooral Amerikaanse troepen bezig met de "hunt for bin Laden" en vergaten dat het creëren van een negatieve vrede als voorwaarde voor het vredesproces minstens zo belangrijk was.

Militaire successen tellen niet als er geen duurzame vrede wordt bereikt. Vrede wordt niet 'gewonnen' door de vijand op het slagveld te verslaan, te ontwapenen en te demobiliseren, maar juist door wederopbouw te stimuleren; infrastructuur te herstellen; onderwijs en gezondheidszorg te faciliteren; goed bestuur te promoten; politie en justitie te trainen; de economie opgang te brengen en door onderlinge haatgevoelens weg te nemen. Een wederopbouwmissie is daarom cruciaal in een gebied waar veelal een intrastatelijk conflict of burgeroorlog gewoed heeft. Hierbij vindt de strijd niet plaats tussen staande legers, maar tussen een regeringsleger of een militie en een of meerdere rebelerende organisaties. Dit soort conflicten wordt gekenmerkt door intense, diepgewortelde haat waardoor crisisbeheersingsoperaties fundamenteel zijn om het tij te keren. Het creëren van een negatieve vrede is de start en voorwaardelijk voor de wederopbouw van staat en samenleving. Het proces naar een duurzame, positieve vrede is lang omdat geen van de bevolkingsgroepen mag worden voorgetrokken, verbeteringen moeten allen ten goede komen. Interveniënten zouden moeten acteren als onafhankelijke onderhandelaars (*principal mediator*) met indirecte belangen in het vredesproces.

Wederopbouwmissies kennen een geïntegreerde militaire, politieke en wederopbouwbenadering. In veel Westerse landen wordt bij de uitvoering hecht samengewerkt door ministeries van Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking. Dit staat bekend als de DDD-driehoek – Diplomacy, Defense and Development. *Diplomacy* streeft naar het verbeteren van het plaatselijke, regionale en nationale bestuur; bij *Defense* gaat het om de handhaving van de negatieve vrede opdat de positieve vrede gecreëerd kan worden; en bij *Development* draait het om duurzame ontwikkeling. Stabiliteit is de essentie waarbij een functionerend burgerlijk gezag onontbeerlijk is, de diverse partijen elkaar respecteren en er perspectief is. Gesteld kan worden dat hoe groter de vijandigheid, gemeten in slachtoffers en vluchtelingen en hoe beperkter de lokale capaciteiten, gemeten in achterblijvende ontwikkeling en beperkte diversiteit van de economie, hoe groter de benodigde (internationale) ondersteuning om een positieve vrede te kunnen bereiken.

In Afghanistan zijn alle ingrediënten voor stabiliteit, weliswaar met buitenlandse hulp, aanwezig, net zoals alle ingrediënten voor een opnieuw oplaaiende oorlog waarvoor ook buitenlandse hulp noodzakelijk is. Het ISAF-concept heeft in combinatie met de activiteiten van UNAMA meerwaarde omdat het bijdraagt aan herstel van bestuurlijke infrastructuur op provinciaal en districtsniveau. Het stimuleren van grote infrastructurele projecten is van prominent belang om de economie, en daarmee het democratiseringsproces, op gang te

krijgen. De crux van het wederopbouwproces en het slagen van de ISAF-missie is het onder controle krijgen van de narco-economie en de hiermee samenhangende corruptie. De Afghaanse economie drijft, ondanks alle inspanningen, op de papaverteelt en de opiumproductie die krijgsheren en power brokers zoals de Taliban en aan Al Qa'ida gelieerde militieën in het zadel houdt. Ze hebben baat bij instabiliteit en een zwakke overheid. Realiteit is echter dat de narco-sector goed is voor het grootste gedeelte van het feitelijke nationaal inkomen, waardoor de macht in het land niet bij de centrale regering lijkt te liggen.

Het creëren van een werkelijke economie, waarbij het TAPI-project uitkomst zal bieden, is een voorwaarde om de interventie van november 2001 uiteindelijk succesvol te laten zijn. Het lot van de Afghanen ligt in buitenlandse handen, zij kunnen echter hoogstens de mogelijkheden aangrijpen die de omgeving hen aanreikt. Westerse landen met idealistische doelstellingen en vitale belangen in de regio zijn het de Afghanen ook verplicht om ze voor spoed te bieden. De Europeanen moeten meedoen in het creëren van de stabiliteit in Afghanistan en de regio maar moeten daar ook de vruchten van plukken die de Amerikanen alleen voor zichzelf lijken op te eisen. Alleen zo zal de lange mars naar een stabiel Afghanistan ondersteund blijven en het land niet vervallen in het lot dat het zich in de loop van de geschiedenis toebedeeld heeft gekregen.

Literatuuroverzicht

- Afghanistan, Government of. *Interim National Development Strategy*.
http://www.ands.gov.af/admin/ands/ands_docz/upload/Uploadfolder/I-ANDS%20Volume%20One%20-%20final%20English.pdf (geopend December 1, 2008).
- Ahmad, Aisha, en Rogar Boase. *Pashtun Tales: From the Pakistan-Afghan Border*. London: Saqi Books, 2008.
- Anwar, Raja. *The Tragedy of Afghanistan: A First-hand Account*. London: Verso, 1988.
- Asian Development Bank, Regional Technical Assistance: 37018-01, RETA-6153 REG: Turkmenistan-Afghanaistan-Pakistan Natural Gas Pipeline (Phase II). *Asian Development Bank, projects*. December 2003. http://www.adb.org/Documents/TARs/REG/tar_oth_37018.pdf (geopend December 1, 2008).
- Barthorp, Michael. *Afghan War and the North-West Frontier 1839-1947*. London: Cassell, 2002.
- Boucher, Richard. *Briefing on the International Conference in Support of Afghanistan*. 10 June 2008.
<http://www.state.gov/p/sca/rls/2008/105793.htm> (geopend December 1, 2008).
- Buzan, Barry, en Ole Waever. *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- Buzan, Barry, Ole Weaver, Jaap de Wilde. *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner, 1998.
- Byrd, William. *Afghanistan - State Building, Sustaining Growth, and Reducing Poverty*. World Bank Country Study, Washington: World Bank, 2005.
- Caudil, Mildred. *Helmand-Arghandab Valley, Yesterday, Today, Tomorrow*. Lashkar Gah: USAID, 1969.
- Chandra, Vishal. "The Taliban Resurrection and the Changing Course of the Afghan Civil War", in: Warikoo, K., *Afghanistan: Challenges and Opportunities, Vol 2: The Challenge*, New Delhi: Pentagon Press, 2007, 227-251.
- Cohen, Ariel, Lisa Curtis en Owen Graham, "The Proposed Iran-India Gas Pipeline: An Unacceptable Risk to Regional Security." *Heritage Foundation*. 30 May 2008.
http://www.heritage.org/Research/AsiaandthePacific/upload/bg_2139.pdf (geopend December 1, 2008).
- Collier, Paul. *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries Are Failing and What Can Be Done About It*. Oxford: Oxford University Press, 2007.
- Collier, Paul, en Anke Hoeffler. *Greed and Grievance in Civil War*. Oxford Economic Papers 56, Oxford: Oxford University Press, 2004.
- Collier, Paul, en Anke Hoeffler. "On Economic Causes of Civil Wars." *Oxford Economic Papers, Vol 50 (4)*, 1998: 563-573.
- Crocker, Chester, Fen Osler Hampson, en Pamela Aall. *Taming Intractable Conflicts: Mediation in the Hardest Cases*. Washington: Unites States Institute of Peace Press, 2004.
- Cullather, Nick. "Damming Afghanistan: Modernization in a Buffer State." *Journal of American History, Vol 89*, 2, 2002: 512-537.
- Daily Times*. "Delay in TAPI project doubled its cost: ADB." 24 April 2008: 5.
- Dorransoro, Gilles. *Revolution Unending, Afghanistan: 1979 to the Present*. London: Hurst and Company, 2005.
- Dobbins, James. *After the Taliban, Nation-Building in Afghanistan*. Washington: Potomac Books, 2008.
- Dupree, Louis. *Afghanistan*. Princeton: Princeton University Press, 1973.
- Emadi, Hafizullah. *State, Revolution, and Superpowers in Afghanistan*. New York: Praeger, 1990.
- Forbes, Archibald. *Britain in Afghanistan: The First Afghan War 1839-1842 (Part I) and The Second Afghan War 1878-1880 (Part II)*. London: Leonaur, 2007.
- Galtung, Johan. *Peace by Peaceful Means: Peace and Conflict, Development and Civilization*. London: Sage, 1996.
- Ghani, Ashraf, en Clare Lockhart. *Fixing Failed States: A Framework for Rebuilding a Fractured World*. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- Ghani, Ashraf, Clare Lockhart, and Michael Carnahan. *Closing the Sovereignty Gap: an Approach to State-Building*. Working Paper 253, London: Overseas Development Institute, 2005.
- Giustoni, Antonio. *Koran, Kalashnikov and Laptop: The Neo-Taliban Insurgency in Afghanistan*. London: Hurst and Company, 2007.

- Goodson, Larry. *Afghanistan's Endless War: State Failure, Regional Politics, and the Rise of the Taliban*. Seattle: University of Washington Press, 2001.
- Government of Afghanistan. *National Development Strategy, 2008-2013*. Kaboel: Government of Afghanistan, 2008.
- Griffiths, John. *Afghanistan: Key to a Continent*. Boulder: Westview Press, 1981.
- Gutman, Roy. *How We Missed the Story: Osama bin Laden, The Taliban, and the Hijacking of Afghanistan*. Washington: United States Institute of Peace Press, 2008.
- Hopkirk, Peter. *The Great Game: The Struggle for Empire in Central Asia*. New York: Kodansha, 1992.
- Jacobsen, Peter Viggo. *PRT's in Afghanistan: Successful But Not Sufficient* (Copenhagen: Danish Institute for International Affairs, 2005), zie ook:
www.diiis.dk/graphics/Publications/Reports2005/pvj_prts_afghanistan.pdf
- Karimi, Farah. *Slagveld Afghanistan*. Amsterdam: Nieuw Amsterdam Uitgevers, 2006.
- Khan, Mir Munshi Sultan Mohamed. *The Life of AbdurRahman, part II*. Karachi: Oxford UNiversity Press, 1980 [1900].
- Klare, Michael. *Resource Wars: The New Landscape of Global Conflict*. New York: Metropolitan Books, 2002.
- . *Blood and Oil: The Dangers and Consequences of America's Growing Dependency on Imported Petroleum*. New York: Metropolitan Books, 2004.
- . *Rising Powers Shrinking Planet: The New Geopolitics of Energy*. New York: Metropolitan Books, 2008.
- Kleveman, Lutz. *The New Great Game: Blood and Oil in Central Asia*. New York: Grove Press, 2003.
- Knyazev, Alexander. "Afghanistan: Source of Religious Extremism and Terrorism for Central Asia", in: Warikoo, K., *Afghanistan: Challenges and Opportunities, Vol 1: The Crisis*, New Delhi: Pentagon Press, 2007, 160-184.
- Kolhatkar, Sonali, en James Ingalls. *Bleeding Afghanistan: Washington, Warlords and the Propaganda of Silence*. New York: Seven Stories Press, 2006.
- Levene, Steve. *The Oil and the Glory: The Pursuit of Empire and Fortune on the Caspian Sea*. New York: Random House, 2007.
- Macdonald, David. *Drugs in Afghanistan: Opium, Outlaws and Scorpion Tales*. London: Pluto Press, 2007.
- Maleki, Abbas. *Iran-Pakistan Pipeline: Is it a Peace Pipeline?* Audit of the Conventional Wisdom, Cambridge: MIT Center for INeternattudies, 2007.
- Maloney, Suzanne. *Iran's Long Reach: Iran as a Pivotal State in the Muslim World*, Washington: United States Institute of Peace Press, 2008.
- Meyer, Karl, en Shareen Blair Brysac. *Tournament of Shadows: The Great Game and the Race for Empire in Central Asia*. Washington: Counterpoint, 1999.
- Miall, Hugh. *Emergent Conflict and Peaceful Change*. Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2007.
- Mills, Nick. *Karzai: The Failing American Intervention and the Struggle for Afghanistan*. Hoboken: John Wiley and Sons, 2007.
- Mukarji, Apratim. "Challenges to Democratization, Peace and Stability in Afghanistan", in: Warikoo, K., *Afghanistan: Challenges and Opportunities, Vol 2: The Challenge*, New Delhi: Pentagon Press, 2007, 26-48.
- New Delhi Declaration*. 19 November 2006.
http://www.mfa.gov.af/Documents/ImportantDoc/newdelhi_declaration.pdf (geopend December 1, 2008).
- Nichol, Jim. *Central Asia's New States: Political Developments and Implications for US Interests*, issue brief for Congress (Washington, Library of Congress, Congressional Research Service, May 18, 2001).
- Onishi, Norimitsu. "A Nation Challenged: War in the South; GIs Had Crucial Role in Battle for Kandahar." *New York Times*, 15 December 2001.
- Pakistan Times*. "Pakistan, Afghanistan, India agree on gas supply from Turkmenistan." 24 April 2008.
- Perlez, Jane, en Steven Lee Myers. "US Plucks Rebel Figure from Afghan Redoubt for 'Consultations', Then Returns Him." *New York Times*, 6 November 2001.
- Ramsbothan, Oliver, Tom Woodhouse, and Hugh Miall. *Contemporary Conflict Resolution (second edition)*. Cambridge: Polity Press, 2005.
- Rashid, Ahmed. *Descent into Chaos: How the War Against Islamic Extremism is Being Lost in Pakistan, Afghanistan and Central Asia*. London: Allen Lane, 2008.
- . *Taliban: Militant Islam, Oil and Fundamentalism in Central Asia*. New York: IB Taurus, 2002.
- Rasanayagam, Angelo. *Afghanistan: A Modern History - Monarchy, Despotism or Democracy? The Problems of Governance in the Muslim Tradition*. London: IB Taurus, 2005.

- Richard Boucher, Speech at the Paul H. Nitze School for Advanced International Studies. *US Department of State*. 20 September 2007. <http://www.state.gov/p/sca/rls/rm/2007/94238.htm> (geopend December 1, 2008).
- Roberts, Jeffery. *The Origins of Conflict in Afghanistan*. Westport: Praeger Publishers, 2003.
- Rubin, Barnett. *The Fragmentation of Afghanistan: State Formation and Collapse of the International System*, 2nd edition. New Haven: Yale University Press, 2002.
- Scarth, Richard. "Afghanistan: Security Sector Reform", in: Shields, Vanessa en Nicholas Baldwin, *Beyond Settlement: Making Peace Last after Civil Conflict*, Madison: Fairleigh Dickson University Press, 2008, 62-84.
- Schlesinger, Arthur. *The Vital Center: The Politics of Freedom*. London: Deutsch, 1970.
- Schofield, Victoria. *Afghan Frontier: Feuding and Fighting in Central Asia*. London: Tauris Parke Paperbacks, 2003.
- Shankar, Uma. "Problems and Prospects of Constitutional Government in Afghanistan", in: Warikoo, K., *Afghanistan: Challenges and Opportunities, Vol 2: The Challenge*, New Delhi: Pentagon Press, 2007, 49-80.
- Smith, Rupert. *Utility of Force: The Art of War in the Modern World*. London: Alan Lane, 2005.
- Tarzi, Amin. "Afghanistan: Political Reform", in: Shields, Vanessa en Nicholas Baldwin, *Beyond Settlement: Making Peace Last after Civil Conflict*, Madison: Fairleigh Dickson University Press, 2008, 41-61.
- Ud-Din, Shams, en Bhaswati Sarkar. *Afghanistan and Central Asia in the New Great Game*. New Delhi: Lancer's books, 2003.
- Vogelsang, Willem. *The Afghans*. Oxford: Blackwell Publishers, 2002.
- Voorhoeve, Joris. *From War to the Rule of Law: Peace Building After Violent Conflict*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2007.
- Wagemaker, Allard. *Raging Hunger for Peace: Power, Mediation, and Western Military Intervention in Bosnia*, Leiden: Leiden University, 2005.
- Wagemaker, Allard en Shakila Azizzada. "Baghlan een jaar na dato: Effecten van twee jaar een Nederlands PRT", in: *Marineblad* juli 2007, 18-22.
- Wagemaker, Allard. "Rescuing Afghanistan? Small Western Liberal Democracies and Multinational Intervention", in: Feichtinger, Walter en Markus Gauster, *Zivil-Militaerische Zusammenarbeit am Beispiel Afghanistan / Civil-Military Interaction – Challenges and Changes*, Wenen: BMLV/LVAk, 2008, 45-86.
- Weinbaum, Marvin en Andrew Finkelman. "Rebuilding the Afghan State: The International Dimension", in: Warikoo, K., *Afghanistan: Challenges and Opportunities, Vol 2: The Challenge*, New Delhi: Pentagon Press, 2007, 1-25.
- World Bank, *Afghanistan – State Building, Sustaining Growth and Reducing Poverty*, Washington: World Bank Press, 2005.
- Yergin, Daniel, "Energy Security and Markets", in: Kalicki, Jan, en David Goldwyn, *Energy and Security: Toward a New Foreign Policy Security*, Washington: Woodrow Wilson Center Press, 2005.

NETHER
DEFE
ACAD