

Drie botsende D's

De tegenstrijdigheden in de 'geïntegreerde' benadering in Afghanistan

De internationale drieledige steun voor legitiem bestuur, ontwikkeling en veiligheid in Afghanistan wordt gekenmerkt door tegenstrijdigheden. Het van buitenaf opbouwen van een staat is inherent problematisch. Hulpafhankelijkheid holt de Afghaanse staat uit en ondermijnt het democratisch proces. Het primaat van de *War on Terror* heeft geleid tot 'krijgsheerdemocratisering'. Hulpgeld wordt verspild aan onbereikbare *counterinsurgency*- en *counternarcotics*-doelen en kan onbedoeld bijdragen aan corruptie of zelfs gewapend conflict. De 'geïntegreerde' benadering, gebaseerd op een valse aanname van synergie tussen het van buitenaf stimuleren van goed bestuur, ontwikkeling en veiligheid, is niet het antwoord op de uitdagingen in Afghanistan.

*Drs. B. Kamphuis**

Na de omverwerping van het Taliban-regime in Afghanistan lag de Amerikaanse prioriteit niet bij democratisering of economische ontwikkeling, maar bij het opvullen van het ontstane machtsvacuüm door een nieuwe regering. Deze regering hoefde slechts aan twee voorwaarden te voldoen: behulpzaam zijn bij het najagen van de kopstukken van al-Qaida en haar grondgebied controleren zodat het geen vrijhaven vormt voor 'terroristen'. Al snel bleek de Afghaanse Noordelijke Alliantie echter te gefragmenteerd en verzwakt om het machtsvacuüm te vullen.¹ Ongewild raakte de regering-Bush toch verzeild in een staatsopbouwmissie.

De ambivalente Amerikaanse agenda van oorlog en staatsopbouw, met weliswaar variërende accenten, is opmerkelijk halsstarrig, zeker gezien de beperkte resultaten op beide terreinen.

Eind jaren negentig kwamen 'fragiele' en 'falende' staten hoog op de internationale veiligheidsagenda te staan. Sinds 9/11 gelden deze staten, als potentiële vrijhavens voor terroristen, vaak als direct gevaar voor de binnenlandse veiligheid van NAVO-landen. Bijval voor de aandacht voor de staat kwam uit de hoek van ontwikkelingssamenwerking. Met het groeiende besef dat marktwerking een functionerende staat veronderstelt, was de 'vrije markt' uit en kwam 'goed bestuur' in. Maar met goed bestuur als voorwaarde voor hulp vielen juist die landen waar de grootste ontwikkelingsproblemen lagen, namelijk ontwikkelingslanden getroffen door oorlog, buiten de boot. Onder het motto 'zonder veiligheid geen ontwikkeling en *vice versa*' kwam eerst 'menselijke veiligheid' en vervolgens staatsopbouw op de ontwikkelingsagenda te staan.

* Bertine Kamphuis doceert Internationale Betrekkingen aan de Universiteit van Amsterdam en doet in het kader van een door de EU gefinancierd project onderzoek naar sociaal-economische wederopbouw in Afghanistan. Zij werkte in 2007-2008 in Afghanistan en keerde daar in 2009-2010 regelmatig terug voor onderzoek. Als beleidsmedewerker bij Buitenlandse Zaken (2004-2005) werkte zij op de afdeling vredesopbouw en goed bestuur.

¹ B.R. Rubin, *The Fragmentation of Afghanistan. State Formation and Collapse in the International System*, 2e editie (New Haven, Yale University Press, 2002) xxxi. De toenadering tussen de Noordelijke Alliantie en de koningsgezinden, waar de Amerikanen op gehoopt hadden, kwam niet tot stand. Sterker nog, de zwakke allianties leken uiteen te vallen.

Het opbouwen van de staat, als sleutel tot ontwikkeling en veiligheid, heeft sindsdien prioriteit. 'Het is verlicht eigenbelang om instabiliteit in de wereld te bestrijden', aldus bijvoorbeeld het Nederlandse fragiele-staten-beleid.² In Afghanistan schaarde de meeste buitenlandse spelers zich achter deze agenda van staatsopbouw, al varieerden de beweegredenen sterk. Zolang de centrale aanname juist was, dat steun van buitenaf voor het opbouwen van een legitieme staat de beste manier is om de voorwaarden te scheppen voor duurzame vrede, nationale en internationale stabiliteit en economische ontwikkeling, hinderde dit niet. De bijbehorende aanpak was een 'geïntegreerde' benadering, die in Nederland gepopulariseerd werd als '3D': *Defense, Development and Diplomacy*. Hierbij staat het gezamenlijk optrekken van Defensie, Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking centraal.

Bij het verklaren van de beperkte successen van de internationale agenda's in Afghanistan wordt vaak verwezen naar de moeizame, gebrekkige of zelfs afwezige samenwerking. De oplossingen zijn al tientallen jaren hetzelfde, al veranderen de begrippen soms. Toverwoorden zijn *ownership* (een Afghaanse leiderschapsrol), donorcoördinatie en – sinds enkele jaren – *integrated approach*, *whole-of-government approach* en *comprehensive approach*. Direct betrokkenen, beleidsmakers en academici worstelen met de vraag hoe deze samenwerking verbeterd kan worden, maar gaan voorbij aan de mogelijkheid dat de aannames niet kloppen. Leidt het van buitenaf brengen van goed bestuur, ontwikkeling en veiligheid in Afghanistan wel tot synergie? Dit artikel gaat achtereenvolgens in op de spanningen tussen de agenda's voor ontwikkeling en staatsopbouw, staatsopbouw en veiligheid en veiligheid en ontwikkeling in Afghanistan. Die spanningen zijn een mogelijke verklaring voor de beperkte successen op al deze vlakken na bijna negen jaar van internationale interventie in het land.

FOTO AVDD.R. KLEIN



De Afghaanse overheid heeft vrijwel geen zeggenschap over de ontwikkelingsbegroting

Ontwikkeling versus staatsopbouw

In de urgentie om na het Akkoord van Bonn zichtbare resultaten te leveren voor de Afghaanse bevolking is de Afghaanse overheid vaak gepasseerd.³ Hiermee is getracht de legitimiteit van de regering te vergroten, maar vaak is het tegengestelde effect bereikt. Met halfslachtige steun voor Afghaans leiderschap en het creëren van een parallel ambtenarenapparaat en begroting hebben donoren de al zwakke Afghaanse overheid verder uitgehold. De angst voor beperkte capaciteit werkte als een zelfbevestigende voorspelling.

De strijd over de verdeling van de hulp gelden vindt voornamelijk plaats tussen de Afghaanse regering en buitenlandse donoren, die de Afghaanse overheid vrijwel volledig financieren. De verdeling leidt niet zelden tot onenigheid. Dit ondermijnt niet alleen het democratisch proces, maar is ook problematisch voor staatsvorming: de strijd tussen staat en bevolking over de te innen belastingen en overheidsuitgaven is vaak cruciaal in het consolideren van een legitieme staat.

2 'Veiligheid en ontwikkeling in fragiele staten: Strategie voor de Nederlandse inzet 2008-2011 (Den Haag, ministerie van Buitenlandse Zaken, 2008) 3.

3 Zie voor ontwikkeling versus staatsopbouw ook: B. Kamphuis, 'Bouwen aan een Afghaanse staat' in: *Zemzem* (2009) (2) 6-16.

Halfslachtige steun voor Afghaans leiderschap

Terwijl sommige donoren Afghaans ownership voorstonden en het Afghaanse interimbestuur leiderschap toonde, was de praktijk hardnekkiger. Na de totstandkoming van het Akkoord van Bonn⁴ eind 2001 werd in 2002 in Tokyo een donorconferentie gehouden, de eerste uit een reeks, om geld in te zamelen voor de wederopbouw van Afghanistan. Het Afghaanse interimbestuur gaf al in Tokyo aan duidelijke ideeën te hebben en toonde leiderschap en de ambitie om het voortouw te nemen in de wederopbouw. Terwijl het team van Hamid Karzai de

maar tegelijkertijd ontstond er een wildgroei aan parallelle programma's en projecten. Deze projecten waren soms complementair, maar vaak concurrerend of zelfs tegenstrijdig met de nationale programma's. In Nangarhar bijvoorbeeld werden Afghaanse ondernemers door verschillende donoren benaderd, waaronder een door de EU gefinancierd programma voor het stimuleren van alternatieven voor papaverteelt, het equivalent daarvan van het Amerikaanse USAID, een Italiaans bilateraal project en een ander USAID-programma voor het stimuleren van ondernemerschap.⁷ Donoren concurrerden met elkaar, soms willens en wetens, soms zonder van elkaars bestaan af te weten, voor een succesvol project of een fotomoment.

Het opbouwen van de staat heeft prioriteit, maar is inherent problematisch

plannen uitwerkte voor nationale programma's, schreef de VN bijvoorbeeld een eigen plan. Overleg met de Afghaanse autoriteiten vond niet plaats. De Afghaanse minister van Financiën heeft de door de VN bedachte projecten beoordeeld op basis van de standaardcriteria van de Wereldbank. Hieruit bleek dat maar liefst 60 procent van de projecten uit het VN-plan niet voldeed aan de minimumcriteria (bijvoorbeeld vanwege een hoge *overhead*). Deze bezwaren waren voor de VN echter geen reden om van deze projecten af te zien.⁵ Al snel bleek dat veel donoren met de steun voor Afghaans leiderschap slechts lippendienst bezwenen aan internationale afspraken over goed donorgedrag.⁶ De nationale programma's kregen wel voldoende steun om te starten,

Een parallel ambtenarenapparaat

Uit angst voor corruptie of beperkte capaciteit van de Afghaanse staat gaven grote donoren (VN, USAID, Japan) vaak de voorkeur aan parallelle uitvoeringsstructuren. Deze angst was niet geheel ongegrond, maar werkte als een zelfbevestigende voorspelling. Het Afghaanse ambtenarenapparaat bleek, volgens een missie van de Wereldbank/AREU in 2003,⁸ de jaren van oorlog redelijk goed te hebben doorstaan. Het aantal ambtenaren werd geschat op 250.000 tot 350.000.⁹ De VN-organisaties, NGO's en het buitenlandse bedrijfsleven die de meeste hulpprogramma's uitvoerden wedijverden met de Afghaanse overheid om gekwalificeerd personeel. Dit dreef de salarissen op. Terwijl donoren de hoge salarissen best konden betalen, lag dit anders voor de Afghaanse overheid. Het gevolg was een kennisvlucht van de overheid naar de hulpindustrie en een uitholling van de al beperkte capaciteit van de overheid. De angst was werkelijkheid geworden.

Donoren steunen speciale programma's voor het versterken van het bestuur of leveren technische ondersteuning. Deze steun resulteert in een 'tweede ambtenarij',¹⁰ direct in dienst van donoren of door aanvullende salarissen overgehaald tot een positie bij de overheid. Naar schatting komt er jaarlijks meer dan een half miljard dollar aan technische assistentie het land binnen, vaak in de vorm van buitenlandse consultants. Dit komt overeen met ongeveer de

4 *Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan Pending the Re-establishment of Permanent Government Institutions*, Bonn, 5 december 2001. Op 6 december 2001 trok de Taliban zich terug uit Kandahar.

5 C. Lockhart, *The Aid Relationship in Afghanistan. Struggling for Government Leadership* (Oxford, GEG Working Paper, 27, 2007), 22.

6 Bijvoorbeeld de in OESO-verband afgesproken *Paris Declaration on Aid Effectiveness* (2005) en de *Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations* (2007).

7 Interviews door auteur, Jalalabad, Nangarhar, 2007.

8 De *Afghanistan Research and Evaluation Unit* (AREU) is een onafhankelijk onderzoeksinstituut in Kabul sinds 2002. De rapporten van AREU zijn te vinden op: www.areu.org.af.

9 A. Evans, N. Manning, Y. Osmani, A. Tully en A. Wilder, *A Guide to Government in Afghanistan* (Washington, D.C., Kabul, Wereldbank/AREU, 2004) 38.

10 *Building an Effective State: Priorities for Public Administration Reform* (Washington, D.C., Wereldbank, 2008) 6.

helft van de totale operationele begroting van de Afghaanse overheid.¹¹ De hoge salarissen – de geschatte maandlonen lopen op tot 22.000 dollar – dure auto's en riant huizen van deze consultants ziet de Afghaanse bevolking vaak als corruptie.¹² Daarnaast is deze hulp vaak slecht gecoördineerd, zijn de consultants meestal niet geselecteerd op hun trainingsvaardigheden en spreken zij de taal niet. De uitkomst is dat deze internationale consultants vooral bezig zijn met het schrijven van rapporten aan de donoren die hun salaris betalen in plaats van aan de lijnminister. Daarnaast richten zij zich vooral op een toenemend aantal Afghaanse consultants die vooral aangetrokken worden om hun Engelse taalvaardigheden en niet op Afghaanse ambtenaren. Ten slotte functioneren de consultants voornamelijk als 'ingekochte capaciteit' en niet als capaciteitopbouwers.¹³

De wildgroei aan hulpprogramma's buiten de overheid om en de substantiële technische assistentie vragen om duidelijke regie door de Afghaanse regering. Diezelfde hulp heeft echter bijgedragen aan de uitholling van de Afghaanse overheid van binnenuit en buitenaf. Het gevaar van een neerwaartse spiraal van minder capaciteit en meer consultants, die steeds minder capaciteit kunnen opbouwen, ligt op de loer.

Een parallele begroting

Terwijl in de meeste landen de overheidsbegroting grofweg een afspiegeling is van de binnenlandse machtsverhoudingen en goedkeuring behoeft van het parlement, bepalen buitenlandse spelers in grote mate de begroting van de Afghaanse overheid. De controle van de Afghaanse regering op uitgaven in de publieke sector is minimaal. Volgens het ministerie van Financiën in Kabul wordt van de gerapporteerde bilaterale en multilaterale hulp aan Afghanistan meer dan driekwart direct door donoren, zonder tussenkomst van de Afghaanse overheid, uitgevoerd. De resterende hulp (23 procent) wordt wel direct aan of via de Afghaanse staatskas gegeven.¹⁴ Dit betekent echter niet dat de Afghaanse overheid hier volledige zeggenschap over heeft. Donoren geven dit geld vaak op voorwaarde dat het naar

specifieke programma's of provincies gaat.¹⁵ De fondsen waarover de Afghaanse overheid vrije beschikking heeft zijn vrijwel nihil: slechts 4,2 procent van de ontwikkelingsbegroting van de Afghaanse overheid in 2008-2009.¹⁶ Naast deze ontwikkelingshulp is in de periode 2002-2009 ongeveer 18 miljard dollar, ofwel 40 procent van de totale buitenlandse hulp, geleverd door militaire organisaties. Het leeuwendeel kwam van het Amerikaanse ministerie van Defensie en deze hulp is voornamelijk ingezet voor het versterken van de Afghaanse veilig-

FOTO: ANDRÉ S. HILCKMANN



Het streven is Afghanistan legitiem bestuur, ontwikkeling en veiligheid te brengen, maar de agenda's van de drie D's kunnen op gespannen voet met elkaar staan

heidssector.¹⁷ Deze hulp raakt aan een kerntaak van de Afghaanse staat, maar loopt vaak direct via buitenlandse troepen, buiten de Afghaanse overheid om. Terwijl het Akkoord van Bonn

11 S. Michailof, *Review of Technical Assistance and Capacity Building in Afghanistan: Discussion Paper for the Afghanistan Development Forum* (Washington, D.C., Wereldbank, 26 april 2007) 5.

12 M. Gardizi, K. Hussmann en Y. Torabi, *Corrupting the State or State-Crafted Corruption?* (Kabul, AREU, 2010) 10.

13 S. Michailof, *Review of Technical Assistance and Capacity Building in Afghanistan*.

14 *Donor Financial Review. Report SY 1388* (Kabul, ministerie van Financiën, 2009) 42. Dit betreft de periode 1381-8. Het percentage *Donor-Managed Assistance* ligt vermoedelijk nog hoger, aangezien donoren die hun hulp zelf beheren en uitvoeren dit vaak niet volledig of helemaal niet rapporteren. Ook zijn de gegevens opgesteld op basis van alleen bilaterale en multilaterale hulp; non-gouvernementele hulp is dus niet meegeteld.

15 *Ibid.*, 16, 22-23.

16 *Monitoring the Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations. Country Report 1: Islamic Republic of Afghanistan* (Parijs, OESO, 2010) 26. Dit betreft het zogeheten *Afghan core development budget*.

17 *Donor Financial Review*, 15.

democratische instituties in Afghanistan nieuw leven inblies, ondermijnen deze hulppraktijken een democratische controle op deze enorme geldstromen. Aangezien de Afghaanse staat voornamelijk wordt gefinancierd door buitenlandse donoren en militaire organisaties en niet door Afghaanse belastingbetalers, vindt de strijd over prioriteiten voornamelijk plaats tussen de Afghaanse regering en buitenlandse actoren. In deze ongelijke strijd deelt de Afghaanse overheid het onderspit.

Rentierstaat

De hulpstromen werpen niet alleen vragen op over democratische controle, maar ook over hulpafhankelijkheid. De Afghaanse overheidsbegroting wordt grotendeels gefinancierd door donoren, die vanaf 2002 de nadruk legden op het ophalen van zoveel mogelijk hulp. Aan het innen van belastingen werd minder aandacht gegeven, terwijl de strijd tussen staat en bevolking hierover vaak cruciaal is gebleken voor staatsvorming. De hulpstromen maken het innen van belastingen ook minder urgent voor de Afghaanse overheid, maar zeker niet overbodig. De geschiedenis van de Afghaanse staat wordt gekenmerkt door een sterke hulpafhankelijkheid, sinds eind jaren '60 aangevuld met gasopbrengsten.¹⁸ Deze inkomsten gebruikte de staat voor het versterken van patroon-cliëntrelaties. Met patronage en een verdeel-en-heersstrategie hield de zwakke staat zichzelf in stand.¹⁹ Met het dichtdraaien van de geldkraan aan het einde van de Koude Oorlog stortte de staat in.

Dit is de crux van de staatsopbouw in Afghanistan. Een van buitenaf gefinancierde staat (*rentierstaat*) met hulp-, gas- en mijnbouwinkomen kan zich staande houden zolang het geld blijft binnenstromen, maar geeft democratisering weinig kans. Ook is het in het door oorlog geteisterde Afghanistan de vraag of deze inkomsten voldoende zullen zijn om de oppositie met

verbeterde welvaart af te kopen of met een versterkt veiligheidsapparaat te onderdrukken. De externe steun voor *state-building* houdt hier geen rekening mee. Met de omverwerping van het Taliban-regime kon Afghanistan met een 'schone lei' beginnen. De plannen voor het opbouwen van de Afghaanse staat stelden een ideaalbeeld van goed bestuur als doel. Capaciteitsopbouw was genoeg om dit te realiseren, aldus de dominante gedachte. Maar met de influx van donorgeld is een overheids- of hulpindustrie positie alleen maar waardevoller geworden. Hoe meer donorgeld hier naar toe stroomt, hoe groter de beloning voor diegenen die in staat zijn patronagepraktijken te continueren achter een façade van hervormingen.²⁰ De persistentie van het patronagenetwerk, niet capaciteitsgebrek, staat serieuze hervorming in de weg.

Bestuur versus veiligheid

Met het Akkoord van Bonn en de steun van lokale krijgsheren in de jacht op al-Qaida werd gekozen voor het steunen van een 'krijgsheredemocratisering'. Nu blijkt dat dit geen veiligheid en geen legitieme staat oplevert. Het dubbele gezicht van de buitenlandse inmenging, gericht op Afghaanse veiligheid én *counterterrorism*, wordt duidelijk aan de hand van de vragen: veiligheid voor wie, wie is de vijand, en wie is je vriend? Operaties in het kader van ISAF en OEF hebben de veiligheid van Afghaanse burgers vaak onnodig op het spel gezet en de positie van milities onbedoeld versterkt. Hierdoor is de legitimiteit van de Afghaanse regering geschaad. De recente verschuiving in militaire strategie kan het aantal burgerslachtoffers iets verminderen, maar is waarschijnlijk onvoldoende om de harten van de bevolking terug te winnen voor de buitenlandse troepen of de Afghaanse regering.

Krijgsheredemocratisering

De VS was Afghanistan binnengevallen zonder een doordachte exitstrategie. Het politieke proces had moeite om de snelle vaart van de militaire strijd bij te houden. Dat was niet geheel onverwachts, gezien de gefragmenteerde en zwakke oppositie. Het Akkoord van Bonn werd

18 Rubin, *The Fragmentation of Afghanistan*, 296-7.

19 Idem, 15.

20 S. Lister, *Understanding State-Building and Local Government in Afghanistan*, Crisis States Programme Working papers series No. 2, Working Paper No. 14 (Londen, Crisis States Research Centre, 2007) 7-8.

in alle haast getekend.²¹ Het is geen vredesakkoord, maar een overeenkomst tussen een niet-representatieve groep Afghanen onder auspiciën van de VN over het proces dat moet leiden tot een legitieme nieuwe Afghaanse regering. De Taliban was niet uitgenodigd.²² Ame-

ment en het versterken van politieke partijen.²³ De voortdurende jacht op terroristen onder leiding van de VS steunde zwaar op lokale milities en krijgsheren, die hun positie hierdoor versterkten. Tegelijkertijd kreeg de regering-Karzai slechts minimale militaire steun om haar controle over het grondgebied te herwinnen. Voorzover Washington dit niet actief steunde, was de nieuwe regering genoodzaakt militieiders en krijgsheren als ministers op te nemen in de Afghaanse regering. Deze coöptatie was ook volop zichtbaar op provinciaal niveau. Volgens Antonio Giustozzi waren maar liefst 20 van de 32 in 2002 aangestelde gouverneurs voormalige militieiders.²⁴

Het samenwerken met krijgsheren
en tegelijkertijd proberen hun macht
in te perken is onverenigbaar

FOTO ANDO G. VANES



Huiszoekingen en gevechtshandelingen kunnen het draagvlak voor ISAF aantasten en de Taliban in de kaart spelen

rikaanse militaire doelstellingen overschaduwden het proces dat het Akkoord van Bonn in gang zette en hiermee werd de kans op *ex-post* legitimering verspeeld. Amerikaanse inmening in de *Emergency Loya Jirga*, een Afghaanse raad van traditionele afgevaardigden bijeen geroepen om een transitieregering te kiezen, zorgde ervoor dat Washingtons favoriete politicus Hamid Karzai gekozen werd als president. Ook speelde de VS achter de schermen een belangrijke rol in het debat over het kiesstelsel voor het Afghaanse parlement. De Amerikaanse voorkeur voor een sterke centrale presidentiële macht ging ten koste van een krachtig parle-

Wiens veiligheid?

De doelstellingen van de buitenlandse troepen in Afghanistan, het brengen van veiligheid en het jagen op Osama bin Laden en consorten, zijn tegengesteld en mogelijk zelfs onverenigbaar. Veiligheid is gericht op het versterken van de Afghaanse staat ten koste van de krijgsheren, terwijl in de jacht op al-Qaida juist nauw met krijgsheren wordt samengewerkt. De strategische keuzes voor een initiële militaire *light footprint* en coöptatie van krijgsheren en militieiders in de Afghaanse regering creëerden de operationele en morele ruimte voor de versterking van de Taliban vanaf 2002.²⁵

21 Rubin, *The Fragmentation of Afghanistan*, xxxi.

22 Het Akkoord van Bonn beschrijft de te maken tussenstappen naar democratische verkiezingen, oftewel het installeren van een interimregering en het bijeenroepen van een *Emergency Loya Jirga* die een transitieregering zou kiezen, en naar een nieuwe grondwet, oftewel het tijdelijke wettelijke kader, en het bijeenbrengen van een *Constitutional Loya Jirga* ter goedkeuring van een nieuwe grondwet.

23 H. Nixon en R. Ponzio, 'Building Democracy in Afghanistan: The Statebuilding Agenda and International Engagement' in: *International Peacekeeping* 14 (2007) (1) 26-40.

24 A. Giustozzi, 'Good' State vs. 'Bad' Warlords? A Critique of State-Building Strategies in Afghanistan, Crisis States Programme Working papers series No. 1, Working Paper No. 51 (Londen, Crisis States Research Centre, 2004).

25 T. Ruttig, *The Other Side. Dimensions of the Afghan Insurgency: Causes, Actors and Approaches to 'Talks'* (Kabul, Afghanistan Analysts Network, 2009).

De onder VN-mandaat opererende *International Security and Assistance Force* bleef in eerste instantie beperkt tot Kabul en omgeving. Het grootste gedeelte van de Afghaanse bevolking zag dan ook weinig verbetering in de veiligheidssituatie. Eind 2003 breidde ISAF, inmiddels onder NAVO-leiding, uit naar het noorden. Sinds 2005 is ISAF in het westen en vanaf 2006 ook in het onveiligere zuiden en oosten van Afghanistan actief. Deze uitbreiding naar het zuiden en oosten betekende tevens een verschuiving van de militaire rol. Louter aanwezigheid was niet langer genoeg: om wederopbouw mogelijk te maken werden offensieve strategieën niet langer geschuwd.²⁵ Deze verschuiving paste ook binnen het dogma 'zonder veiligheid geen ontwikkeling en vice-versa'. Veiligheid gold vooral als de afwezigheid van gewapende oppositie. In de strijd tegen deze oppositie ging ISAF over tot luchtaanvallen, waarbij veel burgerslachtoffers vielen, en cultureel gevoelige huiszoeken, die kwaad bloed zetten. Het aantal burgerslachtoffers als gevolg van de gewapende strijd nam sinds 2001 alleen maar toe en piekte in 2009 met meer dan 2.400 doden.²⁷ Het onvermogen van Karzai om deze praktijken te stoppen heeft zijn imago als marionet van de NAVO alleen maar versterkt.²⁸

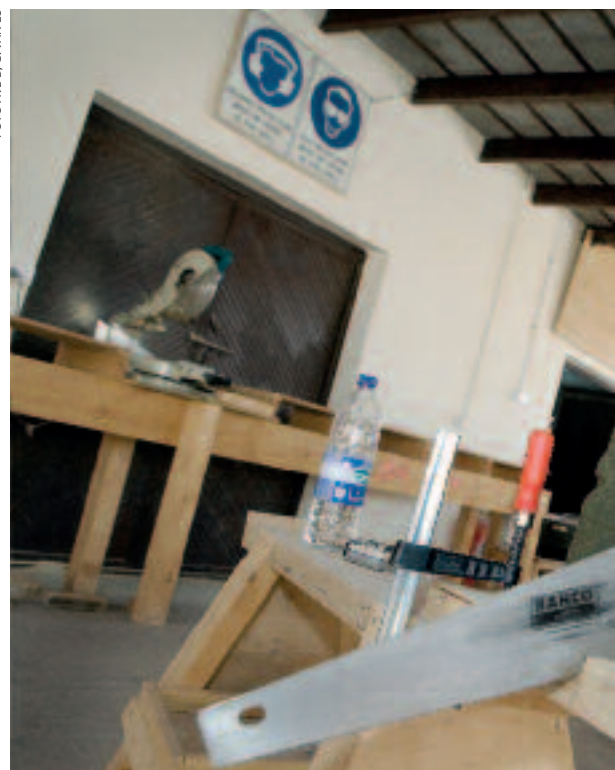
Wie is de vijand? Wie is je vriend?

Verbitterd over burgerslachtoffers en huiszoeken en teleurgesteld in de krijgsherdemo-

cratie kozen steeds meer Afghanen de kant van de gewapende oppositie. De sterkere militaire aandacht sinds 2009 voor het winnen van de bevolking volgt uit de conclusie dat een puur militaire oplossing niet de juiste weg is.²⁹ Met de nieuwe *metrics of success*, waarmee de regering-Obama vooruitgang kan meten, zijn oude maatstaven, zoals het aantal gedode oppositieleiden, overboord gegooid.³⁰ Maar het definiëren van maatstaven blijft lastig en het in de praktijk naleven van de bevolkingsgerichte strategie is nog moeilijker. Het is volgens de voormalige ISAF-commandant generaal Stanley McChrystal 'insurgent math': voor elk onschuldig burgerslachtoffer krijg je tien nieuwe vijanden terug.³¹ Na zijn aantreden in juni 2009 vaardigde McChrystal nieuwe gevechtsregels uit om het aantal doden onder burgers te verminderen.³² De complexiteit van de gewapende oppositie en haar toenemende verwevenheid met de lokale bevolking maken het echter lastig, soms zelfs onmogelijk, vriend van vijand

De bijdrage van hearts and minds-hulp aan veiligheid of ontwikkeling is nog onbewezen, lijkt vaak beperkt en is mogelijk negatief

FOTO AVDD, G. VAN ES



25 T. Ruttig, *The Other Side. Dimensions of the Afghan Insurgency: Causes, Actors and Approaches to 'Talks'* (Kabul, Afghanistan Analysts Network, 2009).

26 A. Suhrke, 'A Contradictory Mission? NATO from Stabilization to Combat in Afghanistan' in: *International Peacekeeping* 15 (2008) (2) 214-236.

27 UNAMA, *Afghanistan Annual Report on Protection of Civilians in Armed Conflict 2009* (Kabul, UNAMA, 2009).

28 Zie onder meer J. Cavendish, 'Rioters vent fury at US after Nato troops kill Afghan civilians on bus' in: *The Independent*, 13 april 2010; D. Riechmann, 'Civilian deaths in Afghanistan spark protests, impatience with continued violence', *Associated Press*, 7 januari 2010; R. Taylor, 'Civilian deaths rise as Afghan fight intensifies', *Reuters*, 10 juli 2010.

29 NAVO/ISAF, *COMISAF's Initial Assessment*. Rapport van ISAF-commandant generaal McChrystal, 30 augustus 2009 (geredigeerd door het Amerikaanse ministerie van Defensie). Het Initial Assessment stelt dat de conventionele oorlogvoering onderdeel is van het probleem.

30 D.E. Sanger, E. Schmitt en T. Shanker, 'White House Struggles to Gauge Afghan Success' in: *The New York Times*, 7 augustus 2009.

31 Generaal S. McChrystal, geciteerd in: M. Hastings, 'The Runaway General' in: *Rolling Stone* 1108/1. Zie: <http://www.rollingstone.com/politics/news/17390/119236>.

32 NAVO/ISAF, *Tactical Directive*, 6 juli 2009. Zie: http://www.nato.int/isaf/docu/official_texts/Tactical_Directive_090706.pdf.

te onderscheiden. Alle inspanningen ten spijt blijft met elke gevechtshandeling het risico op het (onbedoeld) versterken van draagvlak voor de gewapende oppositie dan ook hoog. Ook is het verminderen van het aantal burger-slachtoffers voor de buitenlandse troepen of de Afghaanse regering waarschijnlijk onvolgende om de harten van de bevolking terug te winnen.

De samenwerking in het kader van *Operation Enduring Freedom* leverde krijgsheren en militieiders aardig wat geld op. Dit kan tot perverse prikkels leiden, want deze krijgsheren hebben belang bij een onsuccesvolle strijd en voortdurende onveiligheid. Nog steeds zijn de buitenlandse troepen sterk afhankelijk van dergelijke militieiders en krijgsheren. De transportbedrijven die verantwoordelijk zijn voor de bevoorrading van legerbases zetten de militieiders nu vooral in voor 'beveiligings-taken'. Een recent onderzoek door een commissie van het Amerikaanse Congres wijst uit dat transportbedrijven en hun onderaannemers per jaar tientallen miljoenen dollars betalen aan

lokale militieiders en krijgsheren in ruil voor 'bescherming'. De 'grootste' ingehuurd beschermheer betaalt naar eigen zeggen 1.000-10.000 dollar per maand aan lokale gouverneurs, politiecommissarissen en militaire eenheden in het gebied van doortocht.³³ De bevoorrading van de buitenlandse troepen heeft onbedoeld een snelwegmaffia gestimuleerd, die de Afghaanse overheid corrumpert en geweld aanmoedigt.

Veiligheid versus ontwikkeling

De doelstellingen veiligheid en ontwikkeling gaan ook niet automatisch hand-in-hand. Hulp-geld, steeds vaker direct door militairen uitgegeven, wordt verspild aan onbereikbare counterinsurgency- en counternarcoticsdoelen en kan ook (onbedoeld) bijdragen aan corruptie of zelfs conflict. NGO's en bedrijven worden door PRT's met geld gelokt en door NAVO-regeringen onder druk gezet om in gevaarlijke gebieden te opereren. De sterke nadruk op aanwezigheid in deze gebieden gaat vaak ten koste van effectieve projectimplementatie.

Hearts and minds-hulp

De buitenlandse troepen, voornamelijk de Amerikaanse, hebben steeds meer geld uit te delen om de hearts and minds van de bevolking te winnen. De begroting van de Amerikaanse strijdkrachten voor dergelijke projecten is in 2010 1,2 miljard dollar, bijna een verdubbeling in vergelijking met vorig jaar.³⁴ Volgens een studie uit 2008 in Paktia en Uruzgan wordt deze hulp vaak uitgegeven zonder aandacht voor duurzaamheid (lange-termijnplanning, onderhoud, bemanning, et cetera). De hulp is gevoelig voor corruptie of suboptimale uitvoering van projecten en kan lokale conflicten ook aanwakkeren.³⁵ Uitvoerders van infrastructuurprojecten, met name wegenbouw, zouden hun veiligheid bij de Taliban afkopen, zo stelt



33 *Warlord, Inc. Extortion and Corruption Along the U.S. Supply Chain in Afghanistan* (Washington, D.C., U.S. House of Representatives, 2010) 2-4.

34 A. Wilder en S. Gordon, 'Money Can't Buy America Love' in: *Foreign Policy*, 1 december 2009.

35 S. Azarbaijani-Moghaddam, M. Wardak, I. Zaman en A. Taylor, *Afghan Hearts, Afghan Minds: Exploring Afghan perceptions of civil-military relations*. Research conducted for the European Network of NGOs in Afghanistan and the British and Irish Agencies Afghanistan Group (Londen, 2008).

Andrew Wilder.³⁶ Het grootste probleem bij de door militairen uitgedeelde hulp is het gebrek aan transparantie. Onder het mom van de *security-development* nexus geven militairen in rap tempo meer en meer geld uit aan *quick impact projects*. De enkele onderzoeken die hier naar zijn gedaan wijzen erop dat deze hulp weinig ontwikkelingseffecten heeft en mogelijk

eisen. Zij kampen vaak met capaciteitsproblemen en nemen grotere veiligheidsrisico's, omdat het voortbestaan van de NGO en het levensonderhoud van de families van de medewerkers afhangen van PRT-geld. Ook internationale NGO's voelen de druk om in gevaarlijke gebieden te werken. Hierbij kiezen zij steeds vaker voor 'projectmanagement op afstand' via Afgaanse NGO's. De nadruk op aanwezigheid in deze gebieden gaat ten koste van effectieve projectimplementatie. De beperkte – of nog onbewezen – impact van hulp door militairen op veiligheid of ontwikkeling en de mogelijkheid van negatieve impact roept de vraag op waarom hier zoveel in wordt geïnvesteerd.

Een mogelijk antwoord is het verantwoorden en legitimeren van de militaire aanwezigheid in Afghanistan aan het electoraat in de NAVO-landen.

Papaver: oorlogsfinanciering of levensonderhoud?

Het bestrijden van de papaverteelt is een centraal onderdeel van de strijd tegen de Taliban, maar NAVO-landen hebben verschillende ideeën over de beste oplossing. Tot voor kort was de VS een groot voorstander van de meest extreme maatregelen (inclusief het met gif besproeien van velden vanuit vliegtuigen). Na de Amerikaanse ommezwaai medio 2009 – de Amerikaanse speciale vertegenwoordiger voor Afghanistan en Pakistan Richard Holbrooke verklaarde het vernietigen van papavervelden verspilling van geld³⁸ – zijn het vooral de Britten die een harde lijn voorstaan.³⁹

Papaver wordt vaak gekoppeld aan onveiligheid, maar het gewas heeft vooral een belangrijke plaats in de overlevingsstrategie van naar schatting 1,6 miljoen plattelandsbewoners.⁴⁰ Het is ook interessante handel voor 'ondernemers', die profiteren van de wetteloosheid. Gezien het grote aandeel van de papaversector in de Afgaanse economie is het gewas waarschijnlijk eveneens een belangrijke motor voor economische groei, want de opbrengsten maken investeringen mogelijk. Daarnaast staat in recente rapporten dat de veronderstelde relatie tussen papaver en de Taliban, waarbij papaver de opstandelingen financieel op de been zou houden, niet zo sterk is.

De positie van de Afgaanse overheid is de laatste jaren eerder verzwakt dan versterkt

zelfs een negatieve uitwerking heeft op de veiligheid. Een onderzoek in het relatief veilige noordoosten van Afghanistan toont een iets positiever beeld. Geïnterviewde Afghanen daar gaven aan dat, in volgorde van meest gegeven antwoorden, de overheid, buitenlandse troepen en internationale ontwikkelingsorganisaties positieve bijdragen hebben geleverd aan de veiligheid. Toch was slechts een klein deel, veertien procent, bekend met het Duitse *Provincial Reconstruction Team* (PRT) in Kunduz en had het ontwikkelingsgeld nauwelijks invloed op het gevoel van gevaar.³⁷

PRT's zorgen vaak voor een explosie aan lokale 'NGO's' en bedrijfjes. Dat zien PRT's vervolgens meestal als een indicator van succes. Veel lokale NGO's beschouwen PRT's echter als een gemakkelijke bron van geld met beperkte rapportage-

36 A. Wilder, 'A 'weapons system' based on wishful thinking' in: *The Boston Globe*, 16 september 2009.

37 J. Koehler en C. Zürcher, 'Assessing the Contribution of International Actors in Afghanistan. Results from a Representative Survey', SFB-Governance Working Paper Series (2007) (7) 6.

38 'Holbrooke: U.S. shifting Afghan drug policy', *Associated Press*, 27 juni 2009.

39 Tijdens een G-8 bijeenkomst in 2002 kregen de Britten een leiderschapsrol toebedeeld op het gebied van counternarcotics in Afghanistan. In reactie op de hardnekkige en zich over het land verspreidende papaverteelt namen de Amerikanen in 2004 het heft in eigen handen. Parallel aan de – volgens de Amerikanen – 'softe' benadering van de Britten zette de VS in 2004 een eigen programma op. De hardere benadering die volgde resulteerde wel in tijdelijke successen in het verminderen van papaverteelt, maar vervreemde de bevolking verder van de NAVO en de Afgaanse overheid. Ook waren de successen maar tijdelijk: het jaar erop nam de teelt vaak weer toe, of verplaatste zich naar andere provincies. Zie bijvoorbeeld: V. Felbab-Brown, 'Peacekeepers among Poppies: Afghanistan, Illicit Economies and Intervention' in: *International Peacekeeping* 16 (2009) (1) 100-114.

40 UNODC, *Afghanistan Opium Survey 2009* (Wenen, UNODC, 2009).



Vanuit het besef dat een puur militaire oplossing in Afghanistan niet mogelijk is, wordt vooruitgang ook in termen van ontwikkeling gemeten

Tegenstrijdig met dit dominante beeld stelt een *conflict assessment* uit 2008: 'it is unreasonable to assume that the cessation of funding from poppy trafficking or black market goods would lead to the large-scale collapse of the insurgency'.⁴¹ Er is mogelijk een omgekeerde relatie: sommige Afghanen zouden zich juist hebben aangemeld bij de Taliban nadat hun papaverooigst was verwoest.⁴²

Op basis van vermeende relaties hebben doelstellingen voor counterinsurgency, counter-narcotics, stabilisatie en staatsvorming een belangrijke invloed op sociaal-economisch beleid. Soms domineren zij dat zelfs volledig. Zo worden microfinancieringsorganisaties sterk onder druk gezet om te opereren in onveilige gebieden met veel papaverteelt. Dit gebeurt met verwijzing naar de vermeende papaverschulden en schuldeisers, die boeren zouden dwingen papaver te blijven telen. Studies hebben echter uitgewezen dat papaverteelt ook een belangrijke strategie kan zijn om uit de schulden te komen. Bij veel boeren lijken de papaverschulden het gevolg van het teeltverbod van de Taliban in 2000. Ook leidt microfinanciering in een context van beperkte markttoegang, onveiligheid en beperkt economisch potentieel mogelijk alleen maar tot meer schulden.⁴³

Drie botsende doelstellingen

De internationale drieledige steun voor legitiem bestuur, ontwikkeling en veiligheid in Afghanistan kenmerkt zich sinds het Akkoord van Bonn door tegenstrijdige doelstellingen en activiteiten die met elkaar concurreren en conflicteren. Soms ondermijnen ze elkaar zelfs. De geïntegreerde benadering is gebaseerd op een valse aanname van een automatische synergie tussen het van buitenaf stimuleren van goed bestuur, ontwikkeling en veiligheid. Dergelijke transitie zijn immers inherent conflictueus. Ontwikkeling, het opbouwen van legitiem bestuur en het vergroten van veiligheid, zowel in Afghanistan als internationaal, gaan niet vanzelfsprekend hand-in-hand. Discussies hoe de drie D's van Defensie, Buitenlandse Zaken en Ontwikkelings-samenwerking het beste kunnen samenwerken leggen de kern van de teleurstellende resultaten, de tegenstrijdigheden in de 'geïntegreerde' benadering in Afghanistan, niet bloot. ■

41 S. Barakat e.a., *A Strategic Conflict Assessment of Afghanistan*, rapport in het kader van het Britse project 'Understanding Afghanistan' (York, University of York, Post-war Reconstruction and Development Unit, 2008) 34.

42 Zie bijvoorbeeld: G. Smith, 'Talking to the Taliban' in: *The Globe and Mail*, 22 maart 2008; V. Felbab-Brown, 'Peacekeepers among Poppies'.

43 A. Pain, *Opium Poppy and Informal Credit*, AREU Issues Paper Series (Kabul, AREU, 2008) iii.; P. Kantor, *From Access to Impact: Microfinance and Rural Livelihoods in Afghanistan*, AREU Synthesis Paper Series (Kabul, AREU, 2009).

Literatuur

- Azarbajani-Moghaddam, S., M. Wardak, I. Zaman en A. Taylor, *Afghan Hearts, Afghan Minds: Exploring Afghan perceptions of civil-military relations*. Research conducted for the European Network of NGOs in Afghanistan and the British and Irish Agencies Afghanistan Group (Londen, 2008).
- Barakat, S., e.a., *A Strategic Conflict Assessment of Afghanistan*, rapport in het kader van het Britse project 'Understanding Afghanistan' (York, University of York, Post-war Reconstruction and Development Unit, 2008).
- Building an Effective State: Priorities for Public Administration Reform* (Washington, D.C., Wereldbank, 2008).
- Donor Financial Review. Report SY 1388* (Kabul, ministerie van Financiën, 2009).
- Evans, A., Manning, N., Osmani, Y., Tully, A. en Wilder, A., *A Guide to Government in Afghanistan* (Washington, D.C., Wereldbank/AREU, 2004).
- Felbab-Brown, V., 'Peacekeepers among Poppies: Afghanistan, Illicit Economies and Intervention' in: *International Peacekeeping* 16 (2009) (1).
- Gardizi, M., Hussmann, K. en Torabi, Y., *Corrupting the State or State-Crafted Corruption?* (Kabul, AREU, 2010).
- Giustozzi, A., 'Good' State vs. 'Bad' Warlords? *A Critique of State-Building Strategies in Afghanistan*, Crisis States Programme Working papers series No. 1, Working Paper No. 51.
- 'Holbrooke: U.S. shifting Afghan drug policy', *Associated Press*, 27 juni 2009.
- Kamphuis, B., 'Bouwen aan een Afghaanse staat' in: *Zemzem* (2009) (2).
- Kantor, P., *From Access to Impact: Microfinance and Rural Livelihoods in Afghanistan*, AREU Synthesis Paper Series (Kabul, AREU, 2009).
- Koehler, J. en Zürcher, C. 'Assessing the Contribution of International Actors in Afghanistan. Results from a Representative Survey', SFB-Governance Working Paper Series (2007) (7).
- Lister, S., *Understanding State-Building and Local Government in Afghanistan*, Crisis States Programme Working papers series No. 2, Working Paper No. 14 (Londen, Crisis States Research Centre, 2007).
- Lockhart, C., *The Aid Relationship in Afghanistan. Struggling for Government Leadership* (Oxford, GEG Working Paper, 27, 2007).
- Michailof, S., *Review of Technical Assistance and Capacity Building in Afghanistan: Discussion Paper for the Afghanistan Development Forum* (Washington, D.C., Wereldbank, 26 april 2007).
- Monitoring the Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations. Country Report 1: Islamic Republic of Afghanistan* (Parijs, OESO, 2010).
- NAVO/ISAF, *COMISAF's Initial Assessment*, 30 augustus 2009.
- NAVO/ISAF, *Tactical Directive*, 6 juli 2009.
- Nixon, H. en Ponzio, R., 'Building Democracy in Afghanistan: The Statebuilding Agenda and International Engagement' in: *International Peacekeeping* 14 (2007) (1).
- Pain, A., *Opium Poppy and Informal Credit*, AREU Issues Paper Series (Kabul, AREU, 2008).
- Rubin, B.R., *The Fragmentation of Afghanistan. State Formation and Collapse in the International System*, 2e editie (New Haven, Yale University Press, 2002).
- Ruttig, T., *The Other Side. Dimensions of the Afghan Insurgency: Causes, Actors and Approaches to 'Talks'* (Kabul, Afghanistan Analysts Network, 2009).
- Sanger, D.E., Schmitt, E. en Shanker, T., 'White House Struggles to Gauge Afghan Success' in: *The New York Times*, 7 augustus 2009.
- Smith, G., 'Talking to the Taliban' in: *The Globe and Mail*, 22 maart 2008.
- Suhrke, A., 'A Contradictory Mission? NATO from Stabilization to Combat in Afghanistan' in: *International Peacekeeping* 15 (2008) (2).
- UNAMA, *Afghanistan Annual Report on Protection of Civilians in Armed Conflict 2009* (Kabul, UNAMA, 2009).
- UNODC, *Afghanistan Opium Survey 2009* (Wenen, UNODC, 2009).
- 'Veiligheid en ontwikkeling in fragiele staten: Strategie voor de Nederlandse inzet 2008-2011' (Den Haag, ministerie van Buitenlandse Zaken, 2008).
- Warlord, Inc. Extortion and Corruption Along the U.S. Supply Chain in Afghanistan* (Washington, D.C., U.S. House of Representatives, 2010).
- Wilder, A. en Gordon, S., 'Money Can't Buy America Love' in: *Foreign Policy*, 1 december 2009.
- Wilder, A., 'A 'weapons system' based on wishful thinking' in: *The Boston Globe*, 16 september 2009.