

92 Research Paper

Partner in ontwikkeling: over de
ontwikkeling van de Afghaanse overheid

M.J. de Weger

December 2009

Publication of the Faculty of Military Sciences
Netherlands Defence Academy

**Partner in ontwikkeling:
over de ontwikkeling van de Afghaanse
overheid**

Partner in ontwikkeling: over de ontwikkeling van de Afghaanse overheid

M.J. de Weger

Research paper no. 92

Publicaties van de Faculteit Militaire Wetenschappen

Nederlandse Defensie Academie

Partner in ontwikkeling: over de ontwikkeling van de Afghaanse overheid
M.J. de Weger

Researchprogramma Krijgswetenschappen
Project Operaties in Afghanistan: ISAF

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

©2009 M.J. de Weger

Vormgeving tekst: Paul Ducheine, Peter van den Aker & Lenny Hazelbag
Omslag ontwerp: Eric Franken, bureau Multimedia NLDA
Drukwerk: Thieme MediaCenter 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.
MJ.d.Weger@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: 978-90-8892-029-5
NUR Code: 689

Nederlandse samenvatting

De Afghaanse overheid is het onderwerp van dit researchpaper. Onderzocht wordt hoe zij zich in loop van de geschiedenis heeft ontwikkeld, wat de internationale inspanningen van de laatste jaren om haar weer op te bouwen hebben opgeleverd en – waar dit hoofdstuk uiteindelijk voor bedoeld is – wat het betekent voor buitenlandse militairen eenheden, zoals nu de Nederlandse in Uruzgan, om een zwakke overheid als de Afghaanse als partner te hebben.

Geconcludeerd wordt dat Afghanistan de afgelopen eeuwen een zwakke overheid heeft gehad. De centrale overheid had weinig invloed op de rest van het land. Sinds de door de Verenigde Staten geleide invasie van 2001 hebben de Afghaanse economie en overheid zich wel ontwikkeld, maar het land is ondanks de omvangrijke internationale steun nog steeds zeer arm en onderontwikkeld, de overheid nog (zeer) zwak. Voorzieningen voor de bevolking, zoals medische zorg en onderwijs, zijn wel toegenomen, maar wat dit betreft hoort Afghanistan nog steeds tot de minst ontwikkelde in de wereld. Hoewel de omvang van het Afghaanse leger en politie sterk zijn toegenomen, zijn zij in het zuiden van het land – ook samen met de internationale (politie- en) troepenmacht – niet in staat de coalitie van tegenstanders (Taliban, Al Qa’ida, *warlords*, criminelen en conservatieve krachten) terug te dringen. Afghanistan is in hoge mate afhankelijk van buitenlandse militairen en politie, buitenlandse financiële steun en winsten uit drugshandel.

De situatie in Uruzgan heeft zich sinds Nederland in 2006 daar een grote troepenmacht inzette qua medische en onderwijsvoorzieningen wel verbeterd. De centrale regering heeft ook met een groter aantal Afghaanse militairen en politie meer invloed gekregen in het gebied. Op lokaal niveau is de politie echter vaak als enige aanwezig. De Afghaanse overheid, inclusief bestuurders en politie, is nog steeds erg corrupt en geniet weinig steun van de lokale bevolking. Opiumcriminaliteit is een grote economische en politieke factor in het gebied. Bestuur en ambtelijk apparaat zijn kwantitatief en kwalitatief slecht ontwikkeld en niet-representatief gezien de bevolkingssamenstelling. Feitelijk hebben traditionele, informele partijen als *warlords*, stamoudsten en geestelijke leiders, inclusief de Taliban, een sterke positie en veel macht in het gebied.

De laatste conclusie die wordt getrokken is dat de ‘slag om Chora’ in juni 2007 illustreert wat het betekent om in een conflict een zwak aanwezige overheid als bondgenoot te hebben. De overheid kon op kleine schaal medische en andere ondersteuning bieden aan de bevolking. Tijdens en na de slag speelden bestuurders een beperkte rol. Nederlandse militairen werden op grote schaal naar het gebied gemanoeuvreerd. De Afghaanse overheid was met eigen leger en politie aanwezig, maar kon weinig extra capaciteit naar het gebied dirigeren. In en na de strijd speelden lokale leiders, milities en burgers die zichzelf wilden beschermen een grote rol. Die andere grotendeels lokale partij, ‘de Taliban’, waar tegen werd gevochten, was net zozeer aanwezig en verdween na de slag ook niet uit het gebied.

De lessen die kunnen worden geleerd zijn dat er beleidsmatig en politiek van uit moet worden gegaan dat ontwikkeling van een dergelijk land en haar overheid een moeizaam en langdurig proces is. Hooggespannen verwachtingen en teveel optimisme zijn hierbij niet op hun plaats. Het zou goed zijn om, voordat wordt gestart met militaire operaties, heel goed de geschiedenis, het functioneren, de belangen, de actoren, de samenleving, de tradities en de potentie van een land te bestuderen. Overhaaste betrokkenheid leidt vaak tot onrealistische of onwenselijke inzet. In zoveel mogelijk aspecten dient echt rekening te houden met de directe, lokale omgeving, dus het gebied waarin moet worden opgetreden. Formele leiders, zoals gouverneurs en politiechefs, zijn niet noodzakelijk de feitelijke machthebbers. De rol van lokale leiders, hun milities en groepen burgers die zichzelf willen verdedigen is cruciaal. Een onderontwikkelde, niet-representatieve en corrupte lokale overheid is voor een buitenlandse krijgsmacht geen goede partner. Waar mogelijk moeten militairen proberen dit te helpen veranderen.

Inhoudsopgave

Nederlandse samenvatting	v
Inhoudsopgave.....	vii
Partner in ontwikkeling: over de ontwikkeling van de Afghaanse overheid.....	1
1. Inleiding	1
2. De Afghaanse overheid tot de val van de Taliban	3
2.1. Ontstaan en vroege ontwikkeling	3
2.2. Buitenlandse invloed en oplopende spanning	4
2.3. Sovjet-invasie en de Taliban	5
3. De wederopbouw na de Taliban	8
3.1. Buitenlandse hulp en politieke veranderingen	8
3.2. Sociaal-economische ontwikkeling	10
3.3. De ontwikkeling van de overheid	11
3.4. Nog steeds onderontwikkeld.....	13
4. De overheid in Uruzgan	14
4.1. Ten tijde van de komst van de Nederlanders	14
4.2. Bestuurlijke problemen	15
4.3. Beperkte uitbreiding van de overheid	16
4.4. De status van politie en leger	18
5. De overheid en de slag om Chora	20
5.1. De aanloop.....	20
5.2. De rol van lokale leiders.....	21
5.3. De beperkte rol van de Afghaanse overheid.....	22
6. Conclusies.....	24
 Geraadpleegde bronnen.....	 27

Partner in ontwikkeling: over de ontwikkeling van de Afghaanse overheid

Door: M.J. de Weger¹

1. Inleiding

De Afghaanse overheid is het onderwerp van dit researchpaper. Onderzocht wordt hoe zij zich in loop van de geschiedenis heeft ontwikkeld, wat de internationale inspanningen van de laatste jaren om haar weer op te bouwen hebben opgeleverd en – waar dit paper uiteindelijk voor bedoeld is – wat het betekent voor buitenlandse militairen eenheden, zoals nu de Nederlandse in Uruzgan, om een zwakke overheid als de Afghaanse als partner te hebben. Dit laatste is in de huidige internationale veiligheidssituatie een belangrijke vraag. Er zijn in de wereld veel meer zwakke (of falende) staten en in veel landen zijn er gebieden waar de overheid van het land nauwelijks invloed heeft.² Effectief kunnen zijn in dergelijke gebieden is voor de Nederlandse krijgsmacht een belangrijke kunde en Uruzgan biedt genoeg stof om lering uit te trekken.

De hoofdvragen van dit researchpaper zijn dus hoe de Afghaanse overheid zich heeft ontwikkeld en wat het voor buitenlandse militaire eenheden betekent om een zwakke overheid als partner te hebben. In de eerste paragraaf wordt de geschiedenis van de Afghaanse overheid tot de door de Amerikanen geleide interventie (*Enduring Freedom*) in 2001 beschreven. Hieruit wordt de moeizame, beperkte ontwikkeling van de Afghaanse overheid duidelijk. De, beschrijving dient ook als uitgangssituatie, om te kunnen beoordelen hoe zij zich sindsdien heeft ontwikkeld. De tweede paragraaf behandelt de ontwikkeling van de Afghaanse overheid sinds 2001. Uit de vergelijking met de situatie in 2001 kan worden bepaald in hoeverre de Afghaanse overheid zich heeft ontwikkeld dankzij – of ondanks – de grote inspanningen door andere landen. In de derde en vierde paragraaf wordt concreter op context van en de Nederlandse operatie ingegaan. In de derde paragraaf wordt de situatie in Uruzgan op het moment dat de Nederlandse militairen daar op grote schaal actief werden beschreven, alsook hoe de Afghaanse overheid zich daar sindsdien heeft ontwikkeld. De vierde paragraaf geeft weer wat bekend is van de rol van de Afghaanse overheid in de aanloop naar, tijdens en in de nasleep van de ‘slag om Chora’ in juni 2007, toen de Nederlanders daar een grootschalig gevecht leverden. Dit maakt duidelijk wat het in dergelijke omstandigheden voor een buitenlandse militaire macht betekent om een zwakke overheid als partner te hebben. In een afsluitende paragraaf worden conclusies getrokken en lessen geformuleerd.

Voor dit researchpaper is geen gebruik gemaakt van theorieën, modellen of specifieke onderzoeksmethodes. Er is wat dit betreft veel literatuur die als denkkader zou kunnen, maar hier is gekozen voor een descriptieve aanpak. Dit met als doel het onderwerp eerst te ver-

¹ Dr. Michiel de Weger is onderzoeker bij de sectie Militair Operationele Wetenschappen, Faculteit Militaire Wetenschappen, NLDA.

² Zie bijvoorbeeld de lijst met 41 gebieden in Korteweg en Ehrhardt (2005). Zie ook de *Failed States Index* op < www.fundforpeace.org/web >. Deze wordt jaarlijks bijgewerkt.

kennen en een meer toegankelijke tekst te leveren. Op basis van diverse soorten openbare bronnen is geprobeerd een beeld te schetsen van ontwikkelingen. Over de algemene geschiedenis van Afghanistan en haar overheid is voldoende literatuur beschikbaar. Statistieken en cijfermateriaal over de ontwikkeling van de Afgaanse overheid zijn vooral te vinden in rapporten en studies van buitenlandse of internationale organisaties. Voor de ontwikkelingen in Uruzgan zijn de rapportages aan het Nederlandse parlement een belangrijke bron. Over de gevechten bij Chora is het meeste te vinden in krantenartikelen, op websites en in geschriften van betrokken militairen. Statistieken en andere informatie moeten met zekere argwaan worden bekeken. Berichtgeving in media en gesprekken met buitenlandse vertegenwoordigers kunnen politiek gekleurd zijn door belanghebbenden bij het conflict. In Afghanistan zijn bovendien geen onafhankelijke, kwalitatief goede organisaties actief die de ontwikkelingen in de diverse maatschappelijke en overheidssectoren al lange tijd bijhouden. Dat neemt niet weg dat uit de beschikbare informatie een redelijk duidelijk ontwikkelingsbeeld ontstaat. Er is vooruitgang geboekt, maar bij gebrek aan een maatstaf om over de omvang hiervan normatieve uitspraken te kunnen doen, worden in dit researchpaper hierover zo neutraal mogelijke bewoordingen gebruikt. Dit researchpaper heeft niet tot doel om uitspraken te doen over de kwaliteit van de Nederlandse of buitenlandse (militaire) inspanningen om de Afgaanse overheid te ontwikkelen. Daarvoor is ander en uitgebreider onderzoek nodig. Toch kunnen tegen het eind van dit paper conclusies worden getrokken over wat belangrijk is in militaire operaties in zwakke staten.

2. De Afghaanse overheid tot de val van de Taliban

De omstandigheden in Afghanistan hebben er niet toe geleid dat de machthebbers of de bevolking een uitgebreide overheid ontwikkelden. Vogelsang wijst er op dat het land zeer bergachtig en vrij droog is. Er zijn weinig vlakke delen waar voldoende neerslag valt om de akkers te bevoeien. Kunstmatige irrigatie is ook een probleem: er valt in de winter veel sneeuw, maar er zijn nauwelijks rivieren die het hele jaar door water hebben. Gevolgen zijn een geringe voedselproductie en beperkte bevolkingsdichtheid.³ Het gebied kampt al eeuwen met verwoestijning, ontbossing, overbegrazing en degradatie van de leefomgeving.⁴ Ook de vele conflicten, buitenlandse invloeden, nalatigheid van de overheid, opportunistisch gedrag van leiders en gebrek aan compromisbereidheid onder de bevolking, stonden de ontwikkeling van het land en een sterke overheid in de weg.⁵

2.1. Ontstaan en vroege ontwikkeling

Hoe heeft de Afghaanse overheid zich tot de val van de Taliban in 2001 dan wel ontwikkeld? Afghanistan ontstond in het eind van de negentiende eeuw, als buffer tussen de twee grootste (koloniale) machten in de regio: het Verenigd Koninkrijk en Rusland. Tot dan toe was het niet meer dan een los geheel van verschillende volken, zonder gemeenschappelijke taal, cultuur of trots verleden.⁶ De naam Afghanistan werd door de Britten bedacht. Het land had grote etnische minderheden, die tegenwoordig een eigen land als buurstaat hebben: Turkmenen, Oezbeken en Tadjieken. In buurland Pakistan wonen nu meer Pashtun dan in Afghanistan.⁷

In 1880 werd Abdoer Rahman Khan door de Britten uitgeroepen tot de emir van het land. Met Britse garanties voor de externe veiligheid, Brits geld en Britse wapens, legde hij met zijn tijdgenoten veel geweld zijn centraal gezag op aan de verschillende volkeren van het gebied. In een klassieke poging tot 'verdeel en heers', stuurde hij veel leden van de Pashtun-stam uit het zuiden, waar zij de dominante bevolkingsgroep waren, naar het oosten en noorden, waar zij een minderheid gingen vormen. Zich beroepend op de islam, vergrootte hij zijn greep op de traditionele geestelijke leiders, stelde hij dat een *jihad* gerechtvaardigd was tegen ieder die hem niet steunde en ontnam de geestelijken hun landerijen en privileges om recht te spreken. Voor de rechtspraak kwamen er door de overheid opgeleide en betaalde deskundigen. Zijn zoon, Habiboeallah, werkte vanaf 1901 verder aan de modernisering van het land. Hij introduceerde waterkrachtcentrales, telefoonlijnen, wegen, de eerste middelbare school in Kaboel, een militaire school en een pedagogisch opleidingscentrum.

De grondwet van 1923 van Amanoollah was zowel een aanzet tot verdere modernisering van het land en versterking van de overheid, als een bron van verder toenemende spanningen. Alle burgers kregen gelijke rechten. Door de tegenstand van traditionele leiders paste Amanoollah de tekst van de grondwet op een aantal punten aan. Ondanks de groeiende oppositie was hij sterk genoeg om in 1925 een rebellie van Pashtun-stammen langs de grens met Pakistan neer te slaan. Na een voor hem indrukwekkende rondreis in Egypte, Italië, Frankrijk, Duitsland, Groot-Brittannië, de Sovjet-Unie (SU), Turkije en Iran, besloot hij met

³ Vogelsang (2002), pp. 14-15.

⁴ Shroder (2008), p. 1.

⁵ Frerks (2006), pp. 41-42.

⁶ Vogelsang (2002), pp. 13-14.

⁷ Allan (2003), p. 195.

grote spoed verdere hervormingen in te voeren. Er moest een door alle volwassen mannen gekozen parlement komen, een algemene dienstplicht en leerplicht voor alle jongens en meisjes. Mannen in Kaboel zouden westerse kleding moeten dragen en vrouwen niet langer een sluier. Amanoellah liet alle burgers registreren, stelde rechtbanken in, stopte met subsidies aan stamleiders, schafte slavernij en gedwongen arbeid af, maakte het onderwijs seculier, hervormde het belastingstelsel, richtte een nationale bank op en voerde een overheidsbegroting en een nationale munteenheid (de *afghaan*) in. Zijn voorstellen gingen de meeste Afghanen echter veel te ver. Er braken onlusten uit en Amanoellah moest in 1929 aftreden.⁸

Habidoellah Ghazi begon de hervormingen van zijn voorganger terug te draaien. Scholen en rechtbanken werden weer geleid door geestelijken, de dienstplicht werd afgeschaft, vrouwen moesten weer een sluier dragen, musea en bibliotheken werden leeggeroofd. Ghazi werd nog hetzelfde jaar na een korte militaire campagne vervangen door Nadir Sjah, die in tegenstelling tot Ghazi, een Tadjiek, wel Pashtun was. Hij bracht rust in het land en draaide de modernisering verder terug. Alle wetgeving werd onderworpen aan het islamitische recht. Het belang van de nationale 'Grote Vergadering', de *Loya Jirga*, waarin de vertegenwoordigers van de etnische groepen zaten, nam toe. Stammenleiders kregen weer zeggenschap over de milities die zij moesten leveren aan het Afghaanse leger. Wel stelde Nadir Sjah persvrijheid en leerplicht in. Hij liet wegen en communicatienetwerken aanleggen, breide het bancaire systeem en het leger uit. Nadir Sjah werd in 1933 vermoord door aanhangers van Amanoellah, maar de vooruitgang zette door. Tot 1953 breide de centrale overheid haar invloed uit naar verschillende segmenten van de Afghaanse samenleving. Er was een groeiend aantal bureaucraten in de steden, het leger groeide, de scholen en universiteiten trokken steeds meer scholieren en studenten, en er kwam weer een nationale bank.⁹

2.2. Buitenlandse invloed en oplopende spanning

Ook onder premier Mohammed Daoed (1953-1963) nam de modernisering verder toe – nu echter met veel buitenlandse hulp. In tegenstelling tot buurland Pakistan was Afghanistan na de Tweede Wereldoorlog buiten de Amerikaanse bondgenootschappen tegen de SU gebleven. De Sovjets leverden op Daoed's verzoek steun voor de versterking van het Afghaanse leger en voerden in het land vele andere projecten uit. Andere landen, waaronder de Verenigde Staten (VS), deden dat op kleinere schaal overigens ook. Minder geslaagd was Daoed's opdracht gaf tot landhervormingen rond Kandahar, het door Pashtun gedomineerd gebied. De onlusten die daarop uitbraken werden door het leger onderdrukt. Net als in het huidige conflict speelde de relatie met de Pashtun in Pakistan ook onder Daoed een belangrijke rol in de Afghaanse politiek. Veel Afghanen wilden het Pashtun-gebied in het buurland bij het eigen land trekken. In 1960 begon Daoed met steun van de SU en de emir – die inmiddels koning werd genoemd – een politiek van confrontatie met Pakistan. Toen de koning verklaarde dat de Pakistaanse Pashtun het recht hadden om zelf te kiezen bij welk land ze wilden horen, sloten de Pakistani en daarop ook de Afghanen hun grens. De Afghanen waren echter voor hun in- en export bijna helemaal afhankelijk van het buurland, moesten extra hulp vragen aan de SU en raakten internationaal steeds meer geïsoleerd. De crisis eindigde toen Daoed vrijwillig aftrad.¹⁰

⁸ Runion (2007), pp. 91-92 en Vogelsang (2002), pp. 139-147.

⁹ Runion (2007), p. 93 en Vogelsang (2002), pp. 148-150.

¹⁰ Vogelsang (2002), pp. 150-152.

De nieuwe premier Mohammed Yoesoef zette de moderniseringskoers voort. Er kwam een nieuwe grondwet, met recht op onderwijs, vrijheid van bezit, godsdienst, vergadering en pers, en een onafhankelijk, seculier rechtssysteem. Alle volwassenen kregen kiesrecht. In 1965 werden voor het eerst verkiezingen gehouden, maar de bijeenkomsten van de Nationale Vergadering liepen al snel uit de hand. In de straten van Kaboel werd op grote schaal door communisten gedemonstreerd. Mohammed Yoesoef moest aftreden, maar wat van groter belang is, is dat het land in de greep raakte van groeiende tegenstellingen. Een grote groep goed opgeleide jongeren, die na hun migratie van het platteland naar de steden vreemd waren van hun traditionele achtergrond, kon geen passend werk vinden, kreeg geen functie binnen het moderne systeem, kon zich niet verder ontwikkelen en raakte gefrustreerd over het gebrek aan veranderingen. De dominante rol van de conservatievere provinciale vertegenwoordigers in de Nationale Vergadering frustreerde ook de middenklasse van Kaboel. Uit deze basis van ontevreden moderne jongeren en middenklasse ontstonden zowel marxistische als, grotendeels op ideeën uit Egypte en Pakistan gebaseerde, islamitisch-fundamentalistische groeperingen. Deze betwistten elkaar – soms ook aangezet door, of met steun van buitenlandse mogendheden. Tot 1973 hielden de twee elkaar redelijk in evenwicht. In dat jaar greep ex-premier Mohammed Daoed echter met steun van de marxisten en het leger de macht. Zij arresteerden vele islamisten. Een deel van de islamisten ontsnapte en startte vanuit het buitenland opstanden, die echter snel werden bedwongen. Toen bleek dat Daoed zich ook van de communisten wilde ontdoen, pleegde het leger in 1977 een bloedige staatsgreep. Het militaire regime zette een aantal drastische, marxistische hervormingen in. Door de tegenstand van de bevolking en gematigdere delen van de communistische partij nam de onrust in het land toe. In 1979 vond in Herat een opstand plaats die met bombardementen neergeslagen, maar op andere plaatsen braken onlusten uit en in korte tijd had de regering grote delen van het land niet meer onder controle.¹¹

2.3. Sovjet-invasie en de Taliban

Wat hierna volgt is in het Westen veel bekender. In 1979 viel de SU Afghanistan binnen om de pro-sovjet regering in Kaboel te steunen. Zij werden met toenemend succes aangevallen door *mujibadeen*-groepen, die – om de SU tegen te werken – geld en training van de VS, Pakistan, Saudi-Arabië en andere landen kregen. Met de aftocht van de Sovjets in 1989 brak tussen Afghaanse groepen zelf strijd uit. Enige jaren beheerste een grote groep *warlords* delen van het land. Eén strijdgroep, de Taliban, wonnen vanaf 1994 steeds meer terrein. Zij namen in 1996 Kaboel in en bezetten in 2000 bijna het hele land. Deze religieus-fundamentalistische groep legde de bevolking – vooral vrouwen en meisjes – zware beperkingen op, maar hoe verwerpelijk het Taliban-regime ook was, het was in ieder geval in vergelijking met de voorgaande periode succesvol in het vestigen en handhaven van orde.¹²

De Taliban waren niet enkel onderdrukkers. Ze genoten een zeker draagvlak. Bovendien hadden de Taliban niet heel Afghanistan onder controle en konden of wilden ze niet alles wat er in het land gebeurde bepalen. Vaak wordt alleen op hun streng religieuze karakter gewezen, maar de Taliban waren ook voor een groot deel afkomstig uit een etnische groep: 26 van hun 27 leiders waren Pashtun. De beweging ontstond uit hoofdzakelijk puriteinse Pashtun-studenten en werd later geleid door voornamelijk Pashtun uit de zuidelijke regio's

¹¹ Runion (2007), p. 100 en Vogelsang (2002), pp. 153-164.

¹² Jones (2008b).

Helmand en Kandahar. Ze wilden geen ‘westerse’ overheid en konden daarmee in het zuiden van het land rekenen op aanzienlijke steun van de lokale leiders en een deel van de bevolking.¹³ Voor veel Afghanen vormde de machtsovername in hun regio door de Taliban een ware bevrijding van het uitgebreide machtsmisbruik en geweld door de lokale *warlords*. Ook doordat de Taliban hun komst aankondigden en tegenstanders de kans gaven zonder gevecht te vertrekken of zonder represailles weer in de bevolking op te gaan, namen zij zonder geweld in het zuiden van het land de macht over. Alleen in Kaboel en in het noorden werd echt geweld gebruikt en begingen de Taliban ook wreedheden naar de lokale leiders en bevolking.¹⁴ In sommige gebieden werkten ze samen met lokale machthebbers, terwijl ze in andere plaatsen en afgelegen gebieden zelfbestuur toelieten. De Taliban kwamen tot compromissen met de strijdgroepen die hen in de verovering van het land hadden gesteund en na de strijd zo hun eigen belangen hadden.¹⁵

De Taliban kenden een centraal besluitvormingspunt: de nationale raad (*shura*) in Kandahar. Deze kon en wilde echter het land niet effectief besturen. Rashid beschrijft dat de ‘leider’ van de Taliban, Mullah Omar, aanvankelijk grote en langdurige vergaderingen hield. Daarin konden vele andere *mullah's* (religieuze leiders), commandanten en zelfs gewone Taliban-strijders deelnemen. Na 1994 veranderde dit. De besluitvorming werd ‘zeer gecentraliseerd, geheimzinnig, dictatoriaal en ontoegankelijk’.¹⁶ Mullah Omar kreeg steeds meer macht, sloot zich af voor zijn omgeving en weigerde het land in te reizen om andere gebieden en hun inwoners beter te begrijpen. De oudere Pashtun-leiders en vertegenwoordigers van niet-Pashtun werden buiten gesloten. In de *shura* van Kandahar domineerden Omar’s gelijkgezinde oude vrienden en collega’s. Twee andere *shura's* waren aan Kandahar ondergeschikt: de regering in Kaboel en de militaire *shura*. Kandahar nam de belangrijke beslissingen, maar heriep ook vaak de uitkomsten van de andere twee raden. Tussen Kandahar en Kaboel werd in veel gevallen heel lang overlegd voordat een besluit kon worden genomen. Wat het bestuur van het land ook niet effectiever maakte was dat de Taliban in de belangrijkste plaatsen (Kaboel, Herat, Mazar) en omliggende gebieden uitsluitend Kandahari-Pashtun’s benoemde als gouverneur, burgemeester, politiechef en andere hoge bestuurders. In de *shura's* van steden en dorpen werden geen echte plaatselijke leiders opgenomen. Ook het feit dat Kandahar hun budgetten verminderde, maakte het moeilijk om lokaal veel invloed uit te oefenen. Om zelf nog meer controle te houden liet Mullah Omar gouverneurs snel rouleren en stuurde hen net als leden van de Kandahar en Kaboel *shura's*, regelmatig als militaire commandant terug naar het front. Verschillende leden van de militaire *shura* waren tegelijk minister, wat de chaos in de centrale overheid in Kaboel nog vergrootte. Ook vervingen de Taliban alle Tadzjiken, Oezbeken en Hazara in hogere functies binnen de overheid door Pashtun, al dan niet gekwalificeerd, wat tot een enorm verlies aan kennis leidde. De ministeries stopten alleen al hierdoor nagenoeg te functioneren. Daarbij kwam dat nog slechts een paar uur per dag werd gewerkt.¹⁷

De Taliban gaven lage prioriteit aan het besturen van het land en de overheidsorganisatie. Het veroveren van heel Afghanistan en het opdringen van gedrag- en kledingcodes gingen

¹³ Runion (2007), p. 120, schrijft dat de Taliban-beweging aanvankelijk voor 98% uit Pashtun bestond en Allan (2003), p. 195, schrijft dat later 26 van de 27 leden van de Taliban-regering Pashtun waren.

¹⁴ Runion (2007), pp. 121-123.

¹⁵ Johnson en Leslie (2008), pp. 163-165.

¹⁶ Rashid (2000), p. 95.

¹⁷ Rashid (2000), pp. 95-101.

voor. Onderwijs en werk voor vrouwen kregen lange tijd weinig aandacht, zo onbelangrijk werd dit gevonden. Ook buitenlandse betrekkingen, inclusief met het Westen, kregen weinig aandacht. Binnen de Taliban was over dit soort meer praktische kwesties zelfs aanzienlijke verdeeldheid.¹⁸ Omdat de Taliban de overheidsorganisatie grotendeels negeerden, is het onjuist Afghanistan in die tijd te typeren als een totalitaire staat. De Taliban stonden zeer wantrouwig tegenover intellectuelen en de (andere delen van de) Afghaanse elite. Persoonlijke connecties waren belangrijker dan pragmatische bureaucratische relaties. De Taliban hadden een groot gebrek aan bureaucratische en managementvaardigheden. Door hen aangestelde rechters hadden nauwelijks een juridische opleiding of training gehad, zelfs niet in het *sharia* recht. Er werd geen poging gedaan tot reconstructie van het land. Wat betreft publieke dienstverlening faalde de beweging totaal.¹⁹

De Taliban probeerden buitenlandse investeerders aan te trekken, maar door de politieke instabiliteit en de voortdurende burgeroorlog lukte dit nauwelijks. De opiumproductie in Afghanistan nam sterk toe, omdat lokale machthebbers het negeerden. De Taliban hieven hier net als op andere landbouw een 25% belasting, wat aanzienlijke inkomsten voor het regime genereerde. Opiumsmokkel, illegaliteit en criminaliteit, resulteerden echter in economische chaos, vooral in het grensgebied met Pakistan, alsook grote aantallen drugsverslaafden en corruptie binnen de overheid. De handel met Centraal-Azië werd wel verbeterd, waardoor de belastinginkomsten stegen. Desalniettemin was het Taliban-regime grotendeels afhankelijk van buitenlandse (financiële) hulp. Men probeerde de mijnbouw en olie en gaswinning te stimuleren, wat door gebrek aan machines en geld mislukte. Meer in het algemeen was de overheid sterk verzwakt doordat het merendeel van de hoger opgeleiden en *professionals* na de val van het communistisch regime en bij het begin van de burgeroorlog naar het buitenland waren gevlucht. De Taliban leidinggevenden zelf waren slecht technisch en wetenschappelijk opgeleid. Dit alles resulteerde in een vrijwel ontbreken van planvorming en professionele aansturing van de samenleving door de overheid. Nojumi noemt twee veelzeggende voorbeelden van het falen van de overheid in de Taliban-tijd. Het ministerie van Financiën was enkel en maar net in staat om een begroting voor zichzelf te schrijven. Het team dat met buitenlandse maatschappijen onderhandelde voor de voor de ontwikkeling van de Afghaanse economie zeer belangrijke exploratie en de aanleg van een pijplijn voor het transport van olie, bestond uit negen *mullah's* en een ingenieur.²⁰

Was de Afghaanse overheid – voor onze begrippen – voor de burgeroorlog en de overname door de Taliban al zwak ontwikkeld, door deze extreem religieuze beweging zelf raakte zij nog veel verder in verval. Toch wijzen sommige auteurs wel op overeenkomsten. De Taliban leidden, net als hun voorgangers, het land middels een overgecentraliseerde, overwegend repressieve, corrupte en uitbuitende overheidsorganisatie. De structuur en functies van de overheid, net als de vijandelijke relatie met de bevolking, veranderde in de afgelopen eeuw niet wezenlijk.²¹ Het is maar de vraag in hoeverre dit sinds de val van het Talibanbewind is veranderd.

¹⁸ Marsden (2002), pp. 65-66.

¹⁹ Nojumi (2008), pp. 110-112.

²⁰ Nojumi (2002), pp. 175-178.

²¹ Nazif Shahrani (1998), pp. 227 en 235.

3. De wederopbouw na de Taliban

De VS startten in oktober 2001 hun invasie (*Enduring Freedom*) naar aanleiding van de ‘9-11’-aanvallen door Al Qa’ida, een internationale groep die ook tegen de communistische regering en de SU had gevochten en – beschermd door de Taliban – in Afghanistan hun belangrijkste basis hadden. Er werden vele Al Qa’ida-kampen vernietigd en haar strijdgroepen werden nagenoeg uit het land verjaagd. Met luchtbombardementen en speciale operaties steunden de VS een alliantie van uit het noorden van het land afkomstige voormalige strijdgroepen (de Noordelijke Alliantie). Door hun succes sloten steeds meer anderen *warlords* zich bij de Alliantie aan en de Taliban waren snel uit het noorden verdreven.

In de hoofdzakelijk Pashtun-gebieden in het zuiden daarentegen verliep het conflict echter heel anders, onder andere²² omdat de Taliban konden rekenen op aanzienlijke steun onder de bevolking. Daar vochten de VS openlijk en op de grond met lokale leiders tegen de Taliban. Kandahar, de tweede stad van het land, viel daarbij niet zozeer door oorlogshandelingen, maar door onderhandelingen – wel met ‘een flinke militaire stok achter de deur’. De val van de Taliban leek gezien de vastberaden en compromisloze Amerikaanse houding onvermijdelijk, maar alle Afghaanse partijen wilden bloedvergieten voorkomen, “omdat men heel goed beseftte dat dat op den duur weer zou leiden tot nog meer spanning en slachtoffers”.²³ Het verloop van de strijd maakte, achteraf bezien, al duidelijk waar de belangrijkste beperking voor de nieuwe Afghaanse overheid en de internationale coalitie zou komen te liggen: de conservatieve bevolking, groepen en lokale leiders in voornamelijk het zuiden van het land.

3.1. Buitenlandse hulp en politieke veranderingen

Sinds eind 2001 kregen de nieuwe machthebbers in Kaboel op grote schaal steun van de ‘internationale gemeenschap’ om gezag over het hele land te vestigen, maar ook om de economie te verbeteren, het bestuur te moderniseren en de publieke voorzieningen voor de bevolking van het land uit te breiden. In december 2001 werd in Bonn besloten om een internationale vredesmacht (*International Security Assistance Force*, ISAF) te sturen. Tussen augustus 2003 en maart 2008 nam het aantal ISAF-troepen toe van 5.581 tot 47.332.²⁴ ISAF kreeg vanaf 2003 Provinciale Reconstructie Teams (PRT’s) om te ondersteunen bij de (weder)opbouw. De *United Nations Assistance Mission to Afghanistan* (UNAMA) coördineerde de humanitaire hulp en wederopbouwactiviteiten. In Bonn werd voor vijf jaar 4,5 miljard dollar aan steun toegezegd. In Berlijn in 2004 werd nog eens 8,2 miljard voor twee jaar aangeboden. Begin 2006 volgden in Londen 10 miljard voor vijf jaar²⁵ en in Parijs in juni 2008 nog eens 13,5 miljard euro.²⁶ Nederland (300 miljoen euro) en andere landen boden Afghanistan

²² Zie Rashid (2008) voor een veel uitgebreidere beschrijving van deze periode en de achterliggende, ook regionale problematiek. Rashid beschrijft bijvoorbeeld ook de heimelijke steun van Pakistan aan de Taliban, het te lang uitblijven van inzet van Amerikaanse grondtroepen, de door Pakistan uitgevoerde evacuatie van Al-Qaida en Taliban-troepen uit Kunduz, het gebrek aan geloofwaardige Afghaanse leiders, de onderhandelingen tussen Taliban en Karzai om Kandahar op te geven en het door Amerikaanse luchtmacht uitschakelen van de laatste grote militaire operatie van de Taliban bij Tarin Kowt die op weg was te proberen Karzai uit te schakelen.

²³ Vogelsang (2002), p. 192.

²⁴ NATO, *Progress in Afghanistan*, Bucharest Summit, 2-4 April 2008.

²⁵ Bais (2006).

²⁶ < www.minbuza.nl/nl/actueel/nieuwsberichten,2008/07/nieuwe-fase-uruzgan-missie-van-start.html >, *Nieuwe fase Uruzgan-missie van start*, 31 juli 2008, benaderd 20 februari 2009.

ook bilaterale hulp.²⁷ De kosten van de Nederlandse militaire missie in Uruzgan bedroegen van augustus 2006 tot augustus 2008 overigens 680 miljoen, voor de verlenging tot en met 2010 ook tussen de 600 en 700 miljoen.²⁸ Voor de periode 2009-2011 heeft Nederland nog eens 775 miljoen euro aan hulp toegezegd.²⁹

In politiek opzicht lijkt sinds eind 2001 veel te zijn verbeterd. In Bonn besloten leiders uit Afghanistan en vertegenwoordigers van gevluchte Afghanen een nieuwe, democratische Afghaanse staat te vormen. Als voorzitter voor de Afghaanse Interim Autoriteit kozen zij Hamid Karzai. Hij was één van de leiders geweest in het conflict in het zuiden van het land. Karzai is een Pashtun uit de Durrani-clan, waaruit vroeger ook de Afghaanse koningen kwamen. De Pashtun vormen nu een groot deel van de Afghaanse bevolking, wat tot de verwachting zou kunnen leiden dat zijn regering aanzienlijke steun zou genieten.³⁰ In 2002 kwamen lokale leiders vanuit heel het land bijeen in een (nood-) *Loya Jirga* en kozen Karzai opnieuw, dit keer als interim president. Eenzelfde bijeenkomst stelde in 2003 een nieuwe grondwet vast. In oktober 2004 werd Karzai via vrije verkiezingen tot president gekozen. Het jaar daarop vonden verkiezingen voor een nationaal parlement plaats. Hierin mochten vrouwen stemmen en er werden ook vrouwelijke parlementsleden gekozen.

Het is maar de vraag hoeveel deze politieke veranderingen hebben uitgemaakt voor de ontwikkeling van de (rest van de) Afghaanse overheid. Allan (2003) noemt het een fantasie van Europese sociaal-democratische regeringen te veronderstellen dat er een Afghaanse eenheidsstaat met sterke centrale aansturing kan worden gebouwd.³¹ Jalali (2007) concludeert dat de – op zich positieve – veranderingen veel minder nationale eenheid, centraal gezag en modernisering brachten dan verwacht. De Afghaanse Interim Autoriteit werd na ‘Bonn’ door de Noordelijke Alliantie gedomineerd en was dus niet representatief voor de groepen in en bevolkingssamenstelling van het land. Ondanks het politieke hervormingsproces hielden regionale leiders en *warlords* aanvankelijk hun eigen legers, inkomsten, buitenlandse contacten en bestuursapparaat. Ook de *Loya Jirga* stelde teleur. Er werden geen belangrijke kwesties aangepakt, de lokale leiders en *warlords* bevorderden met politieke druk, intimidatie en geld vooral hun eigen belangen en de vergadering had niet als resultaat dat er alsnog een representatieve regering kwam.³²

Ook de ontwikkelingen op veiligheidsgebied zijn ook zeker niet alleen positief te noemen. Het centrale gezag had eind 2001 slechts de feitelijke controle over Kaboel en een klein gebied er om heen. Daarbuiten, in het bijzonder op het platteland, was de macht in handen van lokale leiders, inclusief *warlords*, die in de jaren hierna overigens uitgebreide steun kregen van de VS, wat hun positie ten opzichte van ‘Kaboel’ versterkte. De veiligheidsorganisaties van de centrale Afghaanse overheid (krijgsmacht en politie) waren te zwak om in het hele land recht en orde te vestigen en er waren te weinig internationale politie of militairen om dit gat te vullen.³³ Tussen 2003 en 2006 kregen tegenstanders van ‘Kaboel’ en de internatio-

²⁷ Bais (2006).

²⁸ < www.hln.be/hln/nl/960/buitenland/article/print/detail/80383/nederlandse-militairen-blijven-tot-eind-2010-in-uruzgan, 30 november 2007, benaderd 1 december 2008.

²⁹ *Kamerstukken II* 2007-2008, 27925, nr. 315, 20 juni 2008.

³⁰ De meeste bronnen houden het op rond de 40% maar percentages worden bekritiseerd omdat zij politiek gekleurd zouden zijn.

³¹ Allan (2003), p. 199, spreekt van ‘natie’.

³² Jalali (2007), pp. 30-31.

³³ Jones (2008b), p. 8.

nale troepen steeds meer macht in het zuiden en oosten.³⁴ Terwijl ISAF haar werkgebied hierheen uitbreidde ontmoette zij steeds heviger verzet.³⁵ In 2006 was er in Afghanistan, maar vooral in het zuiden, met 139 zelfmoordaanslagen, 1.667 op afstand detoneerbare explosieven en 4.542 gewapende aanvallen (in 2007 nam dit nog eens 27% toe) sprake van een ware ‘opstand’.³⁶ Er ontstond een groeiende coalitie van tegenstanders van een sterke centrale regering, een moderne overheid en westerse invloed in het algemeen – om de belangen van andere landen maar buiten beschouwing te laten.³⁷ Deze tegenstand bestond overigens niet alleen uit Taliban, maar een fluïde geheel van Al Qa’ida, Taliban, lokale *warlords*, conservatieve lokale leiders en opiumcriminelen, en iedereen die voor hen wilde of gedwongen werd te werken.³⁸

3.2. Sociaal-economische ontwikkeling

Of met de internationale financiële steun veel is bereikt, is ook maar de vraag. De hieronder weergegeven, betrekkelijk oppervlakkige en mogelijk ook niet (geheel) betrouwbare sociaal-economische gegevens geven een ten dele positief beeld. Economisch gezien gaat het Afghanistan (vooralsnog) steeds beter. Het bruto nationaal product in constante miljoenen Amerikaanse dollars uit 1990 was 2.618 in 2001. Hierna steeg het elk jaar stevig tot het verreweg hoogste niveau ooit: 8.202 in 2007.³⁹ Andere positieve ontwikkelingen: tussen 2001 en 2006 is de levensverwachting 1 of 2% gestegen, het aantal kinderen op de basisschool is vernegenvoudigd, op de middelbare school meer dan verdubbeld, in het hoger onderwijs verviervoudigd.⁴⁰ De regelmatige daling van de kindersterfte sinds 1980 (19,2%) liep door tot 2005 (16,3%).⁴¹ Ongeveer hetzelfde gebeurde met sterfte van kinderen onder de vijf jaar oud: van 28,6 naar 24,2%.⁴² 82% van de bevolking heeft toegang tot eerstelijns gezondheidszorg (was 9% in 2002).⁴² Ook op andere terreinen was er vooruitgang. Waren er in juli 2005 50.000 Afghaanse militairen en politieagenten, begin 2008 waren dat er meer dan

³⁴ Giustozzi (2008), p. 4, laat op een kaart zien hoe de opstand zich uitbreide.

³⁵ NATO, *Progress in Afghanistan*, Bucharest Summit, 2-4 April 2008.

³⁶ Jones (2008b). Jones – en veel anderen – spreken van een *insurgency* (opstand) tegen de Afghaanse overheid (‘Kaboel’). Het gebruik van deze term valt te betwisten. Er was/is vaak feitelijk geen sprake van gezag van de centrale of legitieme, vrij gekozen, regering. Zeker in het zuiden hadden/hebben lokale leiders of groepen feitelijk de macht. Gezien de beperkte aanhang van ‘Kaboel’ in het zuiden en omdat Afghanistan in veel opzichten moeilijk één land kan worden genoemd, is het misschien beter te spreken van een burgeroorlog, waarbij de NAVO één van twee partijen steunt. Activiteiten voor het versterken van de formele overheid (‘Kaboel’) en het creëren van eenheid kunnen *statebuilding* en *nationbuilding* worden genoemd. Giustozzi (2008), pp. 106, 115 en 157, bevat overigens statistieken over de verslechterende veiligheidssituatie: aanslagen met *improvised explosive devices*, (militaire) aanvallen, doden door aanslagen, veiligheidsincidenten en gedode veiligheidsfunctionarissen.

³⁷ Pakistan, India en Iran – Jones (2008a), pp. 54-61, Hodes en Sedra (2008), pp. 18-23 en 33, Giustozzi (2008), pp. 21-29.

³⁸ Giustozzi (2008) bevat veel gedetailleerde informatie over ‘de Taliban’. Deze zou bestaan uit vier ‘ringen’: een kern van ideologisch gedreven *madrasa* studenten, een ring van xenofobische strijders uit de dorpen, de grootste groep: lokale gemeenschappen en opportunisten, en buitenring van huurlingen (p. 42). In totaal zou de Taliban in heel Afghanistan steeds kunnen rekenen op 17.000 strijders, 2.000 buitenlandse vrijwilligers (Al-Qaida) en 40.000 Pakistaanse Taliban (stand 2006, p. 35). Naast de Taliban zijn ook enkele andere opstandelingengroepen actief, waarvan de Hizb-i Islami met 1.500 strijders verreweg de grootste is (p. 132).

³⁹ <unstats.un.org/unsd/snaama/resultsgdp>, benaderd 13 oktober 2008.

⁴⁰ UNDP en Kabul University (2007).

⁴¹ USAID, *USAID country health statistical report Afghanistan*, May 2008.

⁴² *Kamerstukken II 2007-2008*, 27925, nr. 315, 20 juni 2008.

50.000 militairen en 75.000 agenten. 90% van de Afghanen vond het leger eerlijk en *fair*.⁴³ De Afghaanse inlichtingendienst, *National Directorate for Security*, schijnt nu redelijk goed te functioneren.⁴⁴ Van 2001 tot 2006 zijn de politieke rechten en burgerlijke vrijheden van de bevolking toegenomen.⁴⁵

Er zijn echter ook minder positieve ontwikkelingen. In de *Global Corruption Perception Index* zakte Afghanistan van een gedeelde 34^{ste} tot 42^{ste} plaats in 2005 naar een 5^{de} plaats in 2008.⁴⁶ Het aantal hectares grond voor opium-productie steeg van minder dan 10.000 in het laatste jaar van de Taliban (2001) naar meer dan 160.000 in 2006.⁴⁷ Ook uit de *Failed States Index* blijkt dat het Afghanistan de afgelopen jaren steeds slechter is gegaan. Het land 'steeg' van de 11^{de} plaats van de meest falende staten in de wereld in 2005 naar 10^{de} in 2006, 8^{ste} in 2007 en 7^e in 2008.⁴⁸ Op de *Political Terror Scale* scoort Afghanistan in 2006 net als in 2001 maximaal: "terror has expanded to the whole population".⁴⁹

3.3. De ontwikkeling van de overheid

De Wereldbank maakte berekeningen van verschillende aspecten van de kwaliteit van de overheid.⁵⁰ De kwaliteit werd uitgedrukt in een percentielscore, dat is het percentage van landen in de wereld waar Afghanistan van onder gezien toe behoort: een score van 1 betekent dus dat het tot de slechtste 1% behoort. Onderstaande tabel laat niet alleen zien dat de Afghaanse overheid nog steeds relatief erg laag scoort in de wereld, maar ook dat sinds 2001 alleen inspraak en verantwoording blijvend en aanzienlijk zijn verbeterd. De effectiviteit van de overheid is eerst verbeterd, daarna teruggelopen, maar herstelt weer. De andere indicatoren laten nauwelijks of zelfs negatieve ontwikkelingen zien.⁵¹

⁴³ NATO, *Progress in Afghanistan*, Bucharest Summit, 2-4 April 2008.

⁴⁴ Rietdijk (2008), p. 477.

⁴⁵ Van de slechtst mogelijke score 7 naar een 5. Zie <www.afghanconflictmonitor.org/governance02.html>, benaderd 22 oktober 2008.

⁴⁶ <www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi>, benaderd 20 februari 2009.

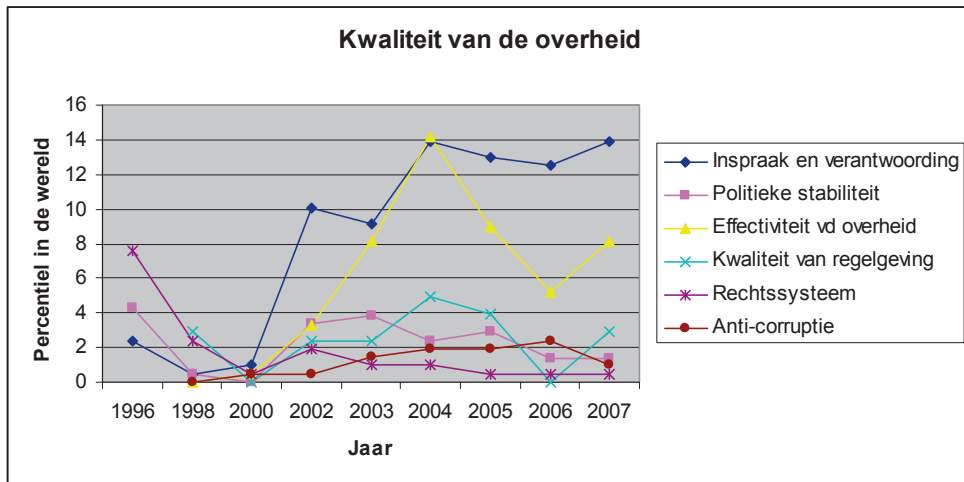
⁴⁷ UNDP en Kabul University (2007). Jones (2008a), p. 81, laat zien dat de opiumproductie sinds 1991 (bijna 20.000) stijgt, relatief langzaam tot 2000 (60.000). In 2007 werd rond de 195.000 hectare verbouwd. In 2007/2008 zou de productie 19% zijn afgenomen. Hodes en Sedra (2007), p. 36, bevat een overzicht van de productie in 1994-2007 gerekend in metrische tonnen. Volgens de NAVO werd in het noorden van het land in 2006 2.871 hectare aan opiumvelden vernietigd en nam de opiumproductie daar af met 72% - NATO, *Progress in Afghanistan*, Bucharest Summit, 2-4 April 2008. In 2008 werd besloten dat ISAF mocht ondersteunen bij de bestrijding van laboratoria, productiefaciliteiten en drugsnetwerken, maar niet bij de vernietiging van papavervelden - Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 27925, nr. 325, Kamerbrief inzake periodieke stand van zaken Afghanistan, 28 oktober 2008.

⁴⁸ <www.fundforpeace.org/web>, benaderd 20 februari 2009.

⁴⁹ <www.afghanconflictmonitor.org/governance02.html>, benaderd 22 oktober 2008.

⁵⁰ <info.worldbank.org/governance/wgi/sc_chart_print.asp>, benaderd 13 oktober 2008.

⁵¹ Het gaat hier om een relatieve achteruitgang ten opzichte van andere landen. Het kan dus zijn dat de situatie in andere landen zich sneller verbeterde dan in Afghanistan.



Tabel 1: Kwaliteit van de Afghaanse overheid (Bron: World Bank).

Over de Afghaanse overheid zijn meer gegevens beschikbaar die illustreren dat zij sterk onderontwikkeld is. Zo hadden in 2006 slechts 11,6% van de Afghaanse rechters een universitaire, seculiere rechtenstudie afgerond. Van alle rechters gaf 36% aan geen toegang te hebben tot wet- en regelgeving, 54% niet over juridische literatuur te beschikken en 82% geen uitspraken van de Afghaanse Hoge Raad te kunnen krijgen. Nagenoeg alle rechters en 93% van de Afghaanse politiemensen zijn Pashtun en Tajik – in vergelijking met de bevolking een verre van een representatieve samenstelling.⁵² In 2005 en 2006 scoorde het land 102 van de maximaal mogelijke 120 punten in het *Conflict Assessment System Tool*, waarmee de mate van intern conflict en functioneren van de samenleving wordt berekend. Op een schaal van 1 tot 10 scoorde Afghanistan onder andere een 8,9 voor delegitimering van de overheid en een 8,2 wat betreft verdeeldheid binnen de elite.⁵³ Hoewel de Afghaanse overheid *de jure* één van de meest gecentraliseerde ter wereld is, is de centrale sturing en controle *de facto* erg zwak door de kracht van de regionale en lokale *warlords*, die nog steeds zelf belastingen innen en militaire macht hebben. De zwakte van de Afghaanse overheid wordt ook geïllustreerd door het feit dat slechts 1% van de bevolking ambtenaar is. Tussen 2004 en 2007 groeide het absolute aantal licht van 327.000 naar 348.000.⁵⁴ De Afghaanse centrale overheid inde in 2005 4,5% van het bruto nationaal product als belastingen: in Pakistan en Thailand is dat 16-17%.⁵⁵ USAID scoorde in 2006 de capaciteiten van de Afghaanse overheid op een 5-puntsschaal: leiderschap en militairen kregen een 2, politie, ambtelijk apparaat en rechterlijke macht een 1. Volgens USAID was het ambtelijk apparaat doordrenkt van omkoping, corruptie en etnische discriminatie.⁵⁶ Er was veel ongeoorloofde afwezigheid van militairen:⁵⁷ 20% in 2002, wat zakte tot 13% in 2006.⁵⁸ Het verloop bij de politie was 15-30% per jaar, gevangenen zijn chronisch overbevolkt en in veel gevallen ‘onbewoonbaar’

⁵² UNDP en Kabul University (2007).

⁵³ USAID, *Afghanistan economic performance assessment*, April 2007.

⁵⁴ World Bank (2008).

⁵⁵ Rubin, Hamidzada en Stoddard (2005).

⁵⁶ USAID, *Afghanistan economic performance assessment*, April 2007.

⁵⁷ Wat in een groot en moeilijk bereikbaar land als Afghanistan misschien niet zo vreemd is.

⁵⁸ Giustozzi (2008), p. 184.

en een heel groot deel (80%) van de agenten was betrokken bij de drugshandel.⁵⁹ Pas begin 2006 kwam de Afghaanse regering met een nationale strategie voor drugsbestrijding.⁶⁰

3.4. Nog steeds onderontwikkeld

Om deze gegevens in een breder perspectief te plaatsen, is het goed om aan te geven hoe onderontwikkeld Afghanistan en haar overheid nog steeds zijn. Afghanistan staat op nummer 20 van onder in de wereld wat betreft persoonlijk inkomen, 17 in werkloosheid, 10 in levensverwachting, 9 sterftepercentage, 5 in (geboorte)vruchtbaarheid en nummer 3 in migratie en kindersterfte.⁶¹ In de *Human Development Index* staat Afghanistan in 2007 op nummer 5 van onder in de wereld, net iets slechter dan in 2004. 76,5% van de volwassenen was analfabeet, 68% van de bevolking had geen duurzame toegang tot schoon water en 50% van de kinderen jonger dan 5 jaar waren te licht qua gewicht.⁶² Op de *Global Peace Index*, dat de veiligheid in landen uitdrukt, stond Afghanistan in 2008 op nummer 4 van onder.⁶³

Uit de volgende macrogegevens blijkt de deplorabele staat van de Afghaanse centrale overheid wellicht nog duidelijker. Opiuminkomsten vormen 37% en buitenlandse hulp 38,5% van het bruto nationale inkomen.⁶⁴ In 2007 waren er nog steeds (veel) te weinig Afghaanse en buitenlandse militairen en politie in het land om overal effectief gezag van de centrale overheid te vestigen. Volgens sommigen zou een verdubbeling met 150.000 man/vrouw nodig zijn.⁶⁵ In 2008 concludeerde de *Afghanistan Conflict Monitor* dat 11% van het land onder controle is van de Taliban, 31% van de centrale overheid, 58% van lokale partijen.⁶⁶

Geconcludeerd mag worden dat zeven jaar van internationale steun het land en zijn bevolking ongetwijfeld vooruitgang hebben gebracht, maar dat het land en het centrale gezag in Kaboel nog steeds niet stevig op eigen benen staan. Er heeft zich geen uitgebreide, moderne en centraal aangestuurde overheid ontwikkeld. Er is wat dit betreft wel vooruitgang geboekt, maar deze is beperkt. In het zuiden heeft de centrale regering een zwakke positie en Afghanistan is financieel in hoge mate afhankelijk van opiuminkomsten en internationale hulp. De Afghaanse overheid kan ook nog niet zelf de veiligheid van en in het land garanderen, maar is ook wat dit betreft nog erg afhankelijk van buitenlandse steun.

⁵⁹ Hodes en Sedra (2007), pp. 64, 66 en 81. Beweerd wordt dat 80% van de agenten betrokken was bij de drugshandel. Dit lijkt wel heel veel. Wat 'onbewoonbaar' is is uiteraard subjectief.

⁶⁰ Rietdijk (2008), p. 477.

⁶¹ < www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook >, benaderd 20 februari 2009.

⁶² UNDP en Kabul University (2007).

⁶³ <www.visionofhumanity.org/gpi/home.php>, benaderd 20 februari 2009.

⁶⁴ USAID, *Afghanistan economic performance assessment*, April 2007. Gegevens zijn voor respectievelijk 2005/6 en 2005. Jones (2008a), p. 81, laat zien dat opiuminkomsten sindsdien zijn toegenomen. In 2007/2008 zou wel de papaverteelt in heel het land 19% zijn afgenomen. Zie Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 27925, nr. 325, Kamerbrief inzake periodieke stand van zaken Afghanistan, 28 oktober 2008.

⁶⁵ Jones (2008b) vergelijkt Afghanistan met landen waar wel succesvolle buitenlandse interventies plaatsvonden.

⁶⁶ < www.afghanconflictmonitor.org/governance01.html >, benaderd 22 oktober 2008. Informatie uit verklaring van de Amerikaanse *Director of National Intelligence* aan de *Senate*.

4. De overheid in Uruzgan

Hoe heeft de Afghaanse overheid zich in de zuidelijke provincie Uruzgan ontwikkeld sinds het begin van de grootschaligere Nederlandse militaire inzet in 2006? De ontwikkeling in Uruzgan is niet noodzakelijkerwijs representatief voor heel Afghanistan, maar kan wel dienen als voorbeeld voor wat het hebben van een zwakke overheid als partner betekent voor een buitenlandse militaire macht; in dit geval het Nederlandse ISAF contingent zelf. In deze paragraaf worden de uitgangssituatie in 2006 en de ontwikkeling sindsdien geschetst, in de volgende paragraaf wordt aangegeven wat dit voor de Nederlandse militairen in een gevechtssituatie betekende: tijdens de ‘slag om Chora’.

4.1. Ten tijde van de komst van de Nederlanders

Om te bepalen of sinds 2006 vooruitgang is geboekt, moet eerst de uitgangssituatie worden bepaald. Deze wordt bijvoorbeeld geschetst door de commandant van de eerste Nederlandse *battle group*:

De invloed van de nationale regering is behalve in de hoofdstad Kaboel slechts merkbaar in de provinciale hoofdsteden, terwijl de bevolking buiten de stedelijke gebieden – en daar woont het merendeel van de bevolking van Uruzgan – helemaal niets merkt van welke regering dan ook. Daar waar de provinciale regering wel invloed heeft, is sprake van onvoldoende draagkracht door de vele verhalen over corruptie op alle niveaus en tribaal favoritisme.⁶⁷

Een andere schets werd door de Nederlandse ambassade in Kaboel in augustus 2006 gemaakt. Zo functioneerde de overheid in Uruzgan slecht door een gebrek aan gekwalificeerd personeel, fysieke infrastructuur, financiële en logistieke middelen, toezicht en controlemechanismen. De bevolking zag de overheid als inefficiënt, niet bij machte om basisvoorzieningen te leveren, zeer partijdig en niet-representatief. Steeds minder inwoners schaalden zich openlijk aan de zijde van de overheid. Ook justitie had er te weinig mensen, was onprofessioneel en niet-representatief in tribale en etnische samenstelling. Op districtsniveau was in de regel minder dan 20% van de functies gevuld. Districtshoofden en politiecommandanten hadden weinig opleiding en overheidservaring en vervreemden in veel gevallen de lokale bevolking van zich. Er was in Uruzgan een eeuwenoud conflict gaande tussen twee confederaties van Pashtun: de Ghilzai en Zirak-tak van de Durrani. Met de val van de Taliban kregen de Durrani veel meer macht in Uruzgan⁶⁸ – ook de Popolzai-stam van president Karzai behoort daartoe. De positie van de Ghilzai, die traditioneel de Taliban steunen, was verzwakt. De tribale identiteit werd sinds 2002 juist belangrijker. Banden met de overheid en de internationale troepen werden niet als bevorderlijk gezien. Uruzgan was de derde provincie van onder wat betreft algemeen ontwikkelingsniveau, nummer twee in bezoek aan de basischool, nummer drie in sterfte tot 5 jarige leeftijd. De laatste jaren werden veel scholen gesloten en de Afghaanse overheid had geen programma om (nieuwe) scholen te starten. Ook in justitie en het ontwapenen van lokale groeperingen werd niet geïnvesteerd. Gezondheidszorg werd niet door de overheid, maar vooral door NGO's en particuliere klinieken geleverd. De provincie ontving geld voor achttien dokters, maar er waren er slechts twee in dienst. De rest was vertrokken of bestond slechts op papier. Dertig tot vijftig procent van de bevolking van Uruzgan had in enige mate voedselhulp nodig. De Taliban verstoorde de handel in de provincie in hoge mate. De grote meerderheid van de vruchtbare landbouw-

⁶⁷ Van der Sar (2007), p. 10.

⁶⁸ Opvallend genoeg stelt Giustozzi (2008), pp. 46-47, dat ook binnen het Taliban-leiderschap (niet alleen in Uruzgan) de Durrani, niet de Ghilzai, het best vertegenwoordigd zijn.

grond werd gebruikt voor opiumproductie. De schulden van boeren, maar ook drugsverslaving en criminaliteit namen hierdoor toe. Er waren zes grote drugstransporteurs, die op hoog niveau politieke steun vanuit Kaboel kregen. Daar werden de drugshandelaren gunstig gezinde personen op sleutelposten benoemd. Waarschijnlijk was het grootste deel van de leiding van de politie betrokken bij het beschermen van de drugshandel. De drugshandelaren betaalden overigens ook beschermingsgeld aan de Taliban.⁶⁹ Deze zouden met 2.500 strijders 80% van de provincie controleren. Slechts 2% van hen kwam van buiten de provincie.⁷⁰

Hoe onderontwikkeld en conservatief de provincie was, blijkt ook uit andere gegevens. In 2006 werkten er in Uruzgan ongeveer 1% van de bevolking (2.846) mensen voor de overheid, waarvan 1% vrouw. In 2005 had 8-9% van de bevolking schoon water, 8% moest meer dan een uur reizen om *überhaupt* bij waterbronnen te komen. 21% ontlastte in een open put, 47% zelfs zonder dat. 8% van de bevolking had elektriciteit, maar slechts 1% via een publieke voorziening. Wel waren 61% van de wegen in alle seizoenen voor auto's bruikbaar. Vijf procent van de bevolking kon lezen, nagenoeg nul procent van de vrouwen. In 2006 waren er 125 basis- en middelbare scholen, met in totaal 31.723 scholieren, waarvan 93% jongens. Er waren 860 onderwijzers, op zeven na allemaal man. In 2005 had Uruzgan drie gezondheidscentra en drie ziekenhuizen, met in totaal 98 bedden, 12 artsen en 29 verpleegsters. Sinds 2003 waren er wel de helft meer artsen en drie keer zoveel verpleegsters gekomen. In 2005 waren er 55 apotheken in de provincie, allemaal particulier. Bijna driekwart van de bevolking moest meer dan tien kilometer reizen om medische hulp te krijgen.⁷¹ Het aantal rechters was in 2005 duidelijk minder dan het landelijk gemiddelde (een per 59.400 tegen een per 21.317 inwoners). In 2006 was dat niet veel anders.⁷²

4.2. Bestuurlijke problemen

Wat is er sinds de komst van de Nederlanders concreet veranderd in deze treurige situatie? Nederland heeft duidelijk geprobeerd van 'foute' bestuurders af te komen. Dit bleek heel moeilijk, door de soms ondoorzichtige machtsstrijd tussen leiders en (vermoedens) dat op allemaal wel het één en ander aan te merken was. In de eeuwenoude strijd tussen de Ghilzai en Durrani speelt criminaliteit ook een grote rol. Zo is volgens sommige media niet alleen de broer van president Karzai een belangrijke drugsbaron, ook de zwager van ex-gouverneur Jan Mohammed Khan moet daartoe gerekend worden. In sommige districten in Uruzgan zouden de door Karzai gesteunde lokale machthebbers de bevolking zo hebben afgeperst dat de bevolking de Taliban smeekte om aan te vallen.⁷³ Ook door verdeel-en-heers te spelen met de lokale leiders en groeperingen werden uiteindelijk veel vijanden gemaakt, waar de Taliban handig gebruik van maakten.⁷⁴

Over het gouverneurschap in Uruzgan is veel te doen geweest. Zo werd in maart 2006 Maulavi Abdul Hakim Munib door president Karzai benoemd tot gouverneur van de pro-

⁶⁹ *Kamerstukken II* 2006-2007, 27925, nr. 237; Royal Netherlands Embassy in Kabul, Afghanistan, *Context analysis Uruzgan province*, August 2006.

⁷⁰ Giustozzi (2008), respectievelijk pp. 68, 36-37 en 43.

⁷¹ < www.mrrd.gov.af/nabdp/Provincial%20Profiles/Uruzgan%20PDP%20Provincial%20profile.pdf > , benaderd 20 februari 2009.

⁷² UNDP en Kabul University (2007).

⁷³ A. de Jong, *Het schijngevecht met de Taliban*, NRC Handelsblad, M rapportage, 7 april 2007, pp. 50-57.

⁷⁴ Giustozzi (2008), p. 57-60. Hier staat ook veel gedetailleerde informatie over personen en verhoudingen in Uruzgan.

vincie, als opvolger van Jan Mohammed Khan. De vervanging was een voorwaarde van de Nederlandse regering om haar militaire operatie in Uruzgan te starten. Jan Mohammed Khan was een *warlord*, maar een persoonlijke vriend en bondgenoot van Karzai. Hij was ook afkomstig uit de Pashtun-stam van de Populzai. Jan Mohammed Khan kon altijd over veel ontwikkelingsgeld beschikken om (ook) politiek mee te bedrijven. Hij werd door zowel zijn tegenstanders in de regio als de Taliban gevreesd. Na zijn aftreden werd Jan Mohammed Khan door Karzai in de functie van ‘vice-minister voor tribale aangelegenheden’ benoemd en kon daarmee vrij naar Uruzgan reizen om zijn belangen te behartigen. Munib’s positie werd ondermijnd doordat Jan Mohammed Kahn’s aanhangers toegang hadden tot alle functionarissen rondom Munib en deze goed luisterden naar wat de machtige Jan Mohammed Kahn te zeggen had. Munib had in de jaren negentig onder het Taliban-regime verscheidene ministersposten bekleed. Ook hij is Pashtun, maar afkomstig uit de provincie Paktia, dus had geen netwerk en machtsbasis in Uruzgan. Door de vervanging van Jan Mohammed Kahn door Munib moesten de Nederlanders nu zowel de Taliban bevechten, de steun voor Munib zien te vergroten en de invloed van Jan Mohammed Kahn in het gebied proberen te verkleinen.⁷⁵ Munib voerde ook strijd met kolonel Matiullah, een zetbaas van Jan Mohammed Khan, maar wel commandant van de enige effectieve politiemacht in de provincie.⁷⁶ Velen beweerden dat ook Munib crimineel was, banden had met de Taliban en hoofdzakelijk in Kaboel zat.⁷⁷ Op 12 september 2007 benoemde Karzai Assadullah Hamdam tot gouverneur en opvolger van Munib. Hamdam is een Pashtun uit de provincie Zabul, ingenieur en oud-*mujahedin*, en emigreerde naar het Verenigd Koninkrijk, waar zijn gezin overigens nog woont. Ook hij wordt door sommigen van corruptie verdacht,⁷⁸ al kan ook hier niet worden uitgesloten dat sprake is van bewuste zwartmakerij door politieke tegenstanders.

4.3. Beperkte uitbreiding van de overheid

Wat betreft de omvang van publieke voorzieningen lijkt de Afghaanse overheid vooruitgang te hebben geboekt. De medische voorzieningen in Uruzgan zijn uitgebreid. Er waren begin 2008 één districtsziekenhuis, vijf gemeenschapsgezondheidscentra, één basis gezondheidscentrum en 120 gezondheidsposten (bemenst door 31 vrouwelijke en 140 mannelijke gezondheidswerkers). Voor een groot deel van de bevolking waren er spoedverloskundige hulp, kindergezondheidszorg, geneesmiddelen, prenatale en postnatale zorg, vaccinatie en behandeling tegen tuberculose. Voor het eerst in decennia waren er (twee) chirurgen actief in het ziekenhuis in Tarin Kowt.⁷⁹ In het voorjaar van 2008 waren in Uruzgan vijf nieuwe

⁷⁵ De Vries (2006), pp. 21-22.

⁷⁶ < www.nrc.nl/nieuwsthema/uruzgan/article1815322.ece/vrees_voor_dubbelspel >, Steven Derix, Jaus Müller en Joost Oranje, *Vrees voor dubbelspel van gouverneur Munib*, 7 juli 2007, benaderd 10 december 2008.

⁷⁷ < Oruzgan.web-log.nl/2008/05/met-de-handen-o.html >, Deedee Derksen, *Met de handen op de rug*, 10 mei 2008, benaderd 12 november 2008, < www.dvhn.nl/weblogs/asseninuruzgan/article2631509.ece/55.000_kilo >, Dagblad van het Noorden, *55.000 kilo*, 27 oktober 2007, benaderd 12 november 2008, < arnoldkarskens.blogspot.com/2007/09/munib-exit.html >, *Munib exit*, 18 september 2007, benaderd 12 november 2008 en < www.nrc.nl/buitenland/article1837881.ece/nieuwe_gouverneur_voor_uruzgan >, *Nieuwe gouverneur voor Uruzgan*, 13 september 2007, benaderd 12 november 2008, en < www.nrc.nl/nieuwsthema/uruzgan/article1815322.ece/vrees_voor_dubbelspel >, Steven Derix, Jaus Müller en Joost Oranje, *Vrees voor dubbelspel van gouverneur Munib*, 7 juli 2007, benaderd 10 december 2008.

⁷⁸ < En.wikipedia.org/wiki/asadullah_hamdani >, benaderd 12 november 2008 en < Oruzgan.web-log.nl/2008/05/met-de-handen-o.html >, Deedee Derksen, *Met de handen op de rug*, 10 mei 2008, benaderd 12 november 2008.

⁷⁹ *Kamerstukken II* 2007-2008, 27925, nr. 295, 15 februari 2008.

scholen geopend.⁸⁰ Eind 2008 gingen 43.000 kinderen naar de basisschool, waarvan ongeveer één tiende deel meisjes. 7.000 gingen er naar voortgezet of hoger onderwijs, waarvan ongeveer 250 meisjes. Er werden 145 irrigatiesystemen aangelegd, 270 waterputten, 110 dorpswegen en een hangbrug. Aan 3.000 gezinnen was zaaigoed en kunstmest verstrekt. Bovendien werden er 100.000 fruitbomen verdeeld en drie kwekerijen opgezet.⁸¹

In de afgelopen twee jaar heeft de centrale overheid haar aanwezigheid met veiligheidsorganisaties in Uruzgan duidelijk versterkt, maar de kwaliteit van in ieder geval de politie laat te wensen over. In maart 2007 waren er in Uruzgan slechts 100 Afghaanse politieagenten (Afghan National Police, ANP) en 300 militairen (Afghan National Army, ANA). Machtsmisbruik en corruptie zijn echter wijdverbreid. Ook het analfabetisme, geschat op 60-70%, de povere uitrusting en een gebrek aan faciliteiten droegen bij tot een “beperkt vertrouwen” in de politie.⁸² Drie maanden later was er 120 man ANP en 850 man hulppolitie (Afghan National Auxiliary Police, ANAP), die lokaal werden gerekruteerd en minder uitgebreid opgeleid.⁸³ In september 2007 waren er 965 man ANAP opgeleid. Het verloop onder hen zou echter 40% zijn, door het lage salaris en de lage status van het werk. Om hun salaris aan te vullen vroegen agenten ‘tolgeld’ of verkochten hun uitrusting.⁸⁴ Zomer 2008 waren er tussen de 700 en 800 man ANAP daadwerkelijk aanwezig.⁸⁵ Eind 2008 zijn er 1700 Afghaanse militairen in Uruzgan, waarvan er 1400 dienst deden ‘te velde’. De ANAP was ontbonden, maar 650 hulppolitieagenten werden getraind tot ‘echte’ politie.⁸⁶

Toch moet ook voor Uruzgan worden geconstateerd dat vooruitgang beperkt is gebleven. Luitenant-kolonel Wilfred Rietdijk, die in het voorjaar van 2008 commandant was van het Nederlandse PRT, beschreef na zijn terugkomst de situatie. Zijn schets komt overeen met wat hierboven al beschreven werd. Op alle niveaus was er volgens hem een matig functionerende overheid. “De Taliban kan hierdoor gemakkelijk overheidsfunctionarissen omkopen, corrumperen of simpelweg hun plek overnemen.” Er was “een platte, minder goed functionerende tribale stammenopbouw. Hierdoor zijn onvoldoende bindende krachten aanwezig die externe dreiging, waaronder die van de Taliban, buiten de deur kunnen houden.” Er waren “armoede, weinig basisvoorzieningen en geen toekomst perspectief. Door deze economische toestand is men snel geneigd over te gaan tot criminele activiteiten. De aanwas onder de Taliban is het grootst in de armere gebieden in het zuiden van Afghanistan. Mede door de slechte veiligheidssituatie kunnen de Taliban en andere criminele organisaties bijvoorbeeld gemakkelijk papaver telen, beschermen, oogsten en verwerken. De honderden miljoenen euro’s die hieraan verdiend worden, geven subversieve elementen bijna onbeperkte mogelijkheden.” Er was ook nog steeds “een slecht functionerend politieapparaat. Dit ‘visitekaartje’ van het provinciale bestuur leidt ertoe dat mensen de overheid nog meer wantrouwen. Daarnaast is de corrupte politie gemakkelijk door de Taliban en criminelen om te kopen.”⁸⁷ Meer in het algemeen werd door de Nederlandse regering eind 2008 aangegeven dat in Uruzgan belangrijke functies op districtsniveau lang ongevuld bleven. Benoemde bestuurders voldeden vaak niet wat betreft competentie, integriteit en tribale neutraliteit.

⁸⁰ *Kamerstukken II* 2007-2008, 27925, nr. 315, 20 juni 2008.

⁸¹ *Kamerstukken II* 2008-2009, 27925, nr. 325, 28 oktober 2008.

⁸² *Kamerstukken II* 2006-2007, 27925, nr. 248, 23 maart 2007. Giustozzi (2008), p. 176, geeft statistieken over de soorten (illegaal gevangennemen, vernietiging van eigendom, marteling, buitenrechtelijk doden en afpersing) en aantallen gevallen van machtsmisbruik.

⁸³ *Kamerstukken II* 2006-2007, 27925, nr. 254, 20 juni 2007.

⁸⁴ *Kamerstukken II* 2007-2008, 27925, nr. 272, 24 september 2007.

⁸⁵ *Kamerstukken II* 2007-2008, 27925, nr. 315, 20 juni 2008.

⁸⁶ *Kamerstukken II* 2008-2009, 27925, nr. 325, 28 oktober 2008.

⁸⁷ Rietdijk (2008), p. 481.

“Vooral op provinciaal niveau verliest de versterking en uitbreiding van het overheidsapparaat vaart.”⁸⁸ “Tribale loyaliteiten zijn veelal veel belangrijker voor lokale bestuurders of politieagenten dan de formele verantwoordelijkheid die verschuldigd is aan de Afghaanse overheid.”⁸⁸

4.4. De status van politie en leger

ANA, maar ook de Afghaanse politie functioneerde in een aantal opzichten minder goed dan gewenst. Nog in 2007 werd er op gewezen dat baantjes bij de politie of het leger om posten te bewaken bij alle clans erg gewild waren. Er waren veel beschuldigingen dat zij ook drugstransporten begeleidden en overvallen pleegden. Het Afghaanse leger en politie werden ook van andere misstanden verdacht. “Ze kunnen straffeloos moorden en doen dat dan ook. Ze doden zelfs als er niks te halen is, om de mensen bang te maken en te laten zien dat ze ermee weg kunnen komen. Zo durft niemand meer te protesteren.”⁸⁹ Hoewel het leger als minder corrupt en effectiever werd gezien dan de politie, had ook zij haar problemen. In mei 2008 werd de ANA-commandant voor Uruzgan, Mohammed Sabir Dawer, op eigen verzoek vervangen. Zijn opvolger, Hafizuldin, heeft “de teugels op het gebied van discipline behoorlijk aangetrokken”. Hierdoor daalde het aantal ANA-militairen dat onder diensttijd zonder opgaaf van reden afwezig was. Vanwege hun functioneren werden een aantal ondercommandanten vervangen.⁹⁰

Midden 2008 werd ook door ISAF gemeld dat in Uruzgan op lokaal niveau politiestations bijna de enige overheidsaanwezigheid was. Op provinciaal niveau waren de overheidsorganisaties nog immer “seriously underfunded, understaffed and underequipped”. Het was moeilijk om gekwalificeerde mensen vanuit de landelijke overheid naar Uruzgan te krijgen. Veel van de gekwalificeerde mensen die er waren dreigden te gaan werken voor internationale organisaties en NGO's. In tegenstelling tot de vanuit Kaboel gestuurde overheid, functioneerde het informele, traditionele bestuursstelsel van dorpsvoorzitter en dorpsoudsten wel redelijk goed.⁹¹ Aan de kwaliteit van door (Nederlandse) militairen uitgevoerde of betaalde wederopbouwprojecten werd in ieder geval door sommigen getwijfeld.⁹² Slechts vijf procent van de papaverproductie werd vernietigd.⁹³ De anti-drugseenheden kwamen onder vuur te liggen, waarbij vier politiemensen werden gedood en twee helikopters beschadigd.⁹⁴ In 2007-2008 nam de papaverproductie in Uruzgan nog toe.⁹⁵ Er werd geen noemenswaardige

⁸⁸ *Kamerstukken II* 2008-2009, 27925, nr. 325, 28 oktober 2008.

⁸⁹ A. de Jong, *Het schijngevecht met de Taliban*, NRC Handelsblad, M rapportage, 7 april 2007, pp. 50-57.

⁹⁰ *Kamerstukken II* 2007-2008, 27925, nr. 315, 20 juni 2008.

⁹¹ ISAF/TFU/PRT, *Agriculture, livestock and natural resources management in Uruzgan, a framework for assistance*, Tarin Kowt, July 2008. Inmiddels niet meer op internet beschikbaar document. Wel in bezit van auteur. Wordt nog aan gerefereerd op: www.envirosecurity.org/challengesforchange/reading, bezocht 15 augustus 2009.

⁹² Er zouden Afghaanse bedrijven worden betaald die slechte kwaliteit leveren, de lokale bevolking zou beperkt betrokken bij projecten en er zou slecht met de Afghaanse overheid worden gecoördineerd. European Network of NGOs on Afghanistan/British and Irish Agencies Afghanistan Group, *Afghan hearts, Afghan minds: exploring perceptions of civil military relations*, June 11, 2008.

⁹³ *Kamerstukken II* 2007-2008, 27925, nr. 315, 20 juni 2008.

⁹⁴ *Kamerstukken II* 2006-2007, 27925, nr. 254, 20 juni 2007.

⁹⁵ De papaverteelt werd vanaf het begin van de Uruzgan-missie door de Nederlanders bewust niet aangepakt. Ook toen ISAF wel, op verzoek en ter ondersteuning van Afghaanse autoriteiten, tijdelijk ging ondersteunen bij de aanpak van drugslaboratoria, productiefaciliteiten, drugshandelaren en hun netwerken, bleef overeind dat niet werd deelgenomen aan eradicatie van de teelt zelf. *Kamerstukken II* 2008-2009, 27925, nr. 325, 28 oktober 2008.

voortgang geboekt in de justitie-sector. Het aantal gevechten met de Taliban nam af en ISAF en de Afghaanse overheid hadden het gebied onder hun controle vergroot, maar de situatie was ‘fragiel’ en de invloed die de Taliban op de bevolking uitoefende was “niet structureel afgenomen”.⁹⁶ In grote delen van het noorden van de provincie maakten de Taliban nog steeds de dienst uit.⁹⁷ Volgens *De Volkskrant* zou uit een geheime peiling van ISAF blijken dat 58% van de Uruzgani’s negatief stond tegenover ISAF en 60% vond dat het met de veiligheid in de provincie slecht gesteld was, verreweg het hoogste percentage in het land.⁹⁸

Uit bovenstaande blijkt dat de overheidsvoorzieningen in Uruzgan zijn uitgebreid. De centrale regering heeft met de uitbreiding van het leger in ieder geval in kwantitatief opzicht een sterkere positie in het gebied gekregen, maar feitelijk hebben lokale krachten, inclusief de Taliban, nog (heel) veel macht in het gebied.

⁹⁶ Idem.

⁹⁷ < www.volkskrant.nl/binnenland/article1050810.ece/volharding-en-vertouwen- >, Noël van Bommel en Deedee Derksen, *Volharding en vertrouwen zijn de echte wapens in Uruzgan*, 1 augustus 2008, benaderd 12 november 2008.

⁹⁸ < www.volkskrant.nl/binnenland/article1050815.ece/aardige_jongens_maar_wat >, *Aardige jongens, maar wat heb je aan ze*, 1 augustus 2008, benaderd 12 november 2008.

5. De overheid en de slag om Chora

Wat het voor buitenlandse, in dit geval Nederlandse, troepen betekent om een zwakke overheid als bondgenoot te hebben blijkt misschien wel het duidelijkst in extreme situaties, zoals tijdens de slag die in juni 2007 werd uitgevochten in het district Chora van de provincie Uruzgan. Ook de rol die de Afghaanse overheid na de slag speelde was beperkt.

5.1. De aanloop

Maanden voor de slag in juni 2007 werden Taliban-berichten onderschept waaruit kon worden opgemaakt dat zij een aanval op Chora voorbereidden. Deze informatie werd ook doorgegeven aan het Afghaanse ministerie van Binnenlandse Zaken en de *Wolesi Jirga*, de Afghaanse Tweede Kamer.⁹⁹ ISAF stuurde eind april 2007 versterkingen naar het gebied dat voor de Taliban cruciaal was voor de doorvoer van drugs, wapens en geld. ISAF zette de provinciale en lokale autoriteiten onder druk om de eigen veiligheid in en rond Chora zelf ter hand te nemen. Op 7 mei arresteerde de Afghaanse politie in het dorp Ali Shirzai in de Chora-vallei een man vermoed in *burka*. De Taliban bood een miljoen dollar voor zijn vrijlating, wat deed vermoeden dat hij een belangrijke leider was. ISAF stuurde militairen om de politiepost waar de man werd vastgehouden te beveiligen en bracht hem voor de zekerheid dezelfde nacht per helikopter over naar het Nederlandse kamp in Tarin Kowt.¹⁰⁰ De kans dat hij daar zou worden bevrijd of vrijgelaten werd daar klaarblijkelijk kleiner geacht dan op de politiepost. Uit het voorval blijkt ook dat het gebied door de Taliban veilig genoeg werd gevonden voor haar hoge leiders. Vanaf 26 mei, toen de Taliban een politiepost aan de rand van Chora onder de voet liepen, vonden er bijna dagelijks vuurgevechten en artilleriebeschietingen plaats.¹⁰¹

De Afghaanse overheid bleek uiteindelijk, ook door interne verdeeldheid of tegenwerking, weinig (extra) politie en krijgsmacht naar het gebied te kunnen dirigeren. Voor de slag vroeg de Nederlandse commandant naar eigen zeggen aan de gouverneur van Uruzgan en de commandant van de politie om meer ANAP naar Chora te sturen. De gevraagde versterking kwam niet – de commandant van politie ontkende dit verzoek te hebben ontvangen. Het ministerie van Binnenlandse Zaken besloot wel om Afghaanse *stand-by* politie te sturen, maar deze weigerden naar Chora te gaan. Uiteindelijk bestond de enige versterking uit 40 man ANA. Burgers uit Chora vroegen om zichzelf te kunnen verdedigen wapens aan de Nederlandse militairen, maar kregen deze niet. De Afghaanse politie in Chora bleek onvoldoende munitie te hebben en was volgens hun provinciale commandant ook slecht uitgerust. Het districtshoofd had wel voldoende munitie, maar gaf aan deze zelf te willen houden.¹⁰² Voor de lokale Afghaanse politie kocht ISAF op de lokale markt munitie, “zodat ze geen smoesjes konden ophangen” als er gevochten zou moeten worden.¹⁰³ Terwijl er in Chora uiteindelijk ongeveer 500 Nederlandse militairen meevochten,¹⁰⁴ waren er 100 man

⁹⁹ UNAMA/AIHRC, *Joint investigation*

¹⁰⁰ <www.elsevier.nl/web/artikel/uruzgan-het-gevecht-om-chora.htm>, *Uruzgan: het gevecht om Chora*, 4 januari 2008, benaderd 9 oktober 2008.

¹⁰¹ NRC Handelsblad, *Defensie hield omvang strijd Chora stil, gevechten sinds twee maanden*, 22 juni 2007.

¹⁰² UNAMA/AIHRC, *Joint investigation*

¹⁰³ <www.elsevier.nl/web/artikel/uruzgan-het-gevecht-om-chora.htm>, *Uruzgan: het gevecht om Chora*, 4 januari 2008, benaderd 9 oktober 2008.

¹⁰⁴ <www.wereldomroep.nl/actua/dossier/dossieruruzgan/071018choraophet>, Hans de Vreij, *Ophef rond Slag om Chora*, 18 oktober 2008, benaderd 19 november 2008.

Afghaanse politie.¹⁰⁵ Toen de gevechten begonnen werden een extra 50 man ANA ingevlogen,¹⁰⁶ wat hun totaal dus op 90 bracht. Wat betreft overheden leverde Nederland dus veruit de grootste inspanning.

5.2. De rol van lokale leiders en milities

Lokale, informele leiders, hun milities, groepen burgers die hun gebied wilden beschermen speelden wel een grote rol – onbekend is hoeveel lokale mensen aan de andere kant, bij wat in militair jargon de *Opposing Militant Forces* (OMF) genoemd worden, actief waren. Hun bijdrage in de verdediging blijkt overigens niet vooraf zeker te zijn geweest. Zo liet een groep van zo'n 150-200 lokale militieleden, na eerst te hebben gezegd te zullen helpen, het aanvankelijk afweten. Pas toen de slag begon namen zij alsnog deel.¹⁰⁷ Dit was waarschijnlijk de groep onder leiding van de krijgsheer Rosi Khan. De groep kreeg wapens van de districtshoofden, maar pas nadat ISAF tegen hen “een dreigende toon” had aangeslagen.¹⁰⁸ Bekend is ook dat de burgers van het dorpje Qala-e-Ragh, onder leiding van de stamleider Mallim Abdul Sadiq Khan, zich tegen de aanvallende Taliban verzetten. Ook een derde groep, de 48 man ANAP onder leiding van Tora Abdullah, kreeg steun van lokale strijders (twaalf) en verschillende stamleiders. Hiermee konden zij uiteindelijk de Taliban zelf terugdringen. Eerder was Tora Abdullah bezocht door Rosi Khan, die hem adviseerde te vluchten, omdat hij zelf niet kon helpen.¹⁰⁹ Hoe invloedrijk de man in het gebied feitelijk nog was blijkt ook nog eens uit het feit dat Rosi Khan enkele maanden na de slag benoemd werd tot politiechef van Chora.¹¹⁰ Rosi Khan was al politiecommandant in de tijd dat Jan Mohammed nog gouverneur van de provincie was. Bij zijn hernieuwde benoeming zou president Karzai de gouverneur van Uruzgan, Hamdam Asadullah, opdracht hebben gegeven een andere krijgsheer, Oibadullah, die nog geen 24 uur was benoemd als politiecommandant, ter zijde te schuiven. De gouverneur zelf was hiermee ook niet gelukkig. Rosi Khan zou partij hebben gekozen in een decennia oude twist tussen twee lokale leiders over een irrigatiekanaal in Chora.¹¹¹ In juni 2008 werd hij door de bevolking tot districtshoofd gekozen.¹¹² In september van datzelfde jaar werd hij in een vuurgevecht tussen politie, tribale strijders, Taliban en Australische ISAF-militairen gedood. Onduidelijk is wie Rosi Khan doodde.¹¹³

¹⁰⁵ USA Today, *Over 100 die in southern Afghan battle*, 18 juni 2007. Onder hen zouden 16 of meer dan 35 doden zijn gevallen. Hier wordt verondersteld dat dit inclusief de hieronder genoemde 48 man ANAP is.

¹⁰⁶ UNAMA/AIHRC, *Joint investigation ...*

¹⁰⁷ < oruzgan.web-log.nl/uruzgan_weblog/2007/10/slag_om_chora_w.html >, *Slag om Chora: 'ne zijn door het oog van de naald gekropen'*, 12 oktober 2007, benaderd 9 oktober 2008.

¹⁰⁸ <www.elsevier.nl/web/artikel/uruzgan-het-gevecht-om-chora.htm>, *Uruzgan: het gevecht om Chora*, 4 januari 2008, benaderd 9 oktober 2008.

¹⁰⁹ UNAMA/AIHRC, *Joint investigation ...*

¹¹⁰ <www.elsevier.nl/web/artikel/uruzgan-het-gevecht-om-chora.htm>, *Uruzgan: het gevecht om Chora*, 4 januari 2008, benaderd 9 oktober 2008.

¹¹¹ < oruzgan.web-log.nl/uruzgan_weblog/2008/04/chora-westen.mo.html >, *Chora: 'Westen moet afblijven van stammenpolitiek'*, 26 april 2008, benaderd 9 oktober 2008.

¹¹² Tweede Kamer, Vergaderjaar 2007-2008, 27925, nr. 315, Kamerbrief inzake de periodieke stand van zaken Afghanistan, 20 juni 2008.

¹¹³ < www.wereldomroep.nl/actua/regio/azie/080918-uruzgan-aanslag >, Hans de Vreij, *Districtshoofd Uruzgan gedood*, 18 september 2008, benaderd 20 februari 2009.

5.3. De beperkte rol van de Afghaanse overheid

De Afghaanse overheid kon tijdens en na de slag om Chora niet anders dan een bescheiden rol spelen wat betreft medische verzorging en financiële hulp om de gevolgen van de slag voor de burgerbevolking te verzachten. Er zouden 30 tot 88 burgerslachtoffers zijn gevallen en 80 tot 100 gewonden. Klinieken in Chora, Tarin Kowt en Kandahar (en van de PRT van ISAF) namen gewonden op.¹¹⁴ Het hoofd van de Provincie Raad van Uruzgan, mullah Amidullah Khan, vroeg naar eigen zeggen aan president Karzai om helikopters om gewonden naar Kaboel over te brengen.¹¹⁵ Twee zwagers van Tora Abdullah werden daar in ziekuhuizen verzorgd. Sadiq Khan en zijn familie werden uiteindelijk met een door het districtshoofd gestuurde auto uit het strijdgebied geëvacueerd. Volgens de gouverneur werden in totaal 60 huizen en een moskee vernietigd of zwaar beschadigd. Er was ook serieuze schade aan vee en oogst. De families van slachtoffers en gewonden werden door de Afghaanse overheid financieel hebben gecompenseerd: 100.000 *afghaan* per dode, 25.000, 12.000 of 10.000 per gewonde – afhankelijk van de ernst van de verwondingen.¹¹⁶ Ter vergelijking: het Nederlandse PRT heeft in ieder geval 34.000 dollar aan herstelbetalingen uitgekeerd. De Nederlandse regering heeft 250.000 euro ter beschikking gesteld.¹¹⁷ In oktober 2007 was een dollar ongeveer 50 *afghaan*, een euro 70 *afghaan*. Nederland leverde dus in vergelijking met de Afghaanse overheid een grote financiële bijdrage.¹¹⁸

Afghaanse bestuurders speelden tijdens de slag zelf een beperkte rol. De Nederlandse leiding had contact met het districtshoofd. Hem werd door ISAF per satelliettelefoon aangegeven dat luchtbombardementen zouden beginnen. Een groot deel van de bevolking was al gevlucht. Zowel de gouverneur van Uruzgan als president Karzai vroegen ISAF per telefoon om ook steun te bieden aan Tora Abdullah. Deze had Karzai en de gouverneur na het bezoek van Rosi Khan gebeld met de vraag hoe hij zonder hun steun kon worden verwacht tegen de Taliban te vechten. Hierop zou Karzai ISAF hebben gevraagd om steun voor Tora Abdullah. In het geval van de terugkeer van burgers naar het dorp Qala-e-Ragh op 19 juni is de bijdrage van het Afghaanse bestuur niet duidelijk. Toen via de luidsprekers van de lokale moskee werd gemeld dat het dorp veilig was kwamen haar inwoners terug. Tegelijkertijd vuurde de Taliban op ISAF-troepen in het gebied. Deze vroegen en kregen luchtsteun, waarbij 3 burgers werden gedood en 5 verwond. Volgens Sadiq Khan zou het districtshoofd in opdracht van ISAF de moskee hebben opgedragen de aankondiging te doen. ISAF ontkende echter opdracht te hebben gegeven en het districtshoofd zelf gaf ook aan niet betrokken te zijn geweest. Duidelijk is wel dat de hij de lokale bevolking de 16^e informeerde over

¹¹⁴ UNAMA/AIHC, *Joint investigation*

¹¹⁵ USA Today, *Over 100 die in southern Afghan battle*, 18 juni 2007.

¹¹⁶ UNAMA/AIHC, *Joint investigation into the civilian deaths caused by the ISAF operation in response to a Taliban attack in Chora district, Uruzgan on 16th June 2007*. <warisboring.com/wp-content/uploads/2007/11/aihc_chora11.pdf>, benaderd 15 augustus 2009.

¹¹⁷ *Kamerstukken II* 2007-2008, 27925, nr. 272, 24 september 2007.

¹¹⁸ 33 doden had de Afghaanse overheid dus 'slechts' 47.142 euro gekost, 88 doden 125.714 euro. Honderd licht gewonden staat in deze verschrikkelijke berekening gelijk aan 14.285 euro, 100 zwaargewonden 35.714 euro. De Nederlandse betalingen, in ieder geval 250.000 euro, zijn dus waarschijnlijk omvangrijker geweest – als al niet voor de Afghaanse overheid is betaald. Voor valutakoersen: <afghanistan.embassyhomepage.com>, benaderd 15 augustus 2009. De betalingen worden door de Nederlandse overheid gezien als *ex gratia*, wat betekent dat de betaler vrijwillig, uit medeleven handelt, dus geen schuld accepteert.

de op handen zijnde ISAF-luchtaanvallen,¹¹⁹ wat wellicht onschuldige burgerslachtoffers heeft voorkomen.

De OMF werden door de slag overigens niet uit het gebied verdreven. Enkele maanden later was de situatie rond Chora nog steeds gespannen. De Nederlandse militaire aanwezigheid was afgebouwd en overgenomen door Afghaanse eenheden. “De Taliban blijven echter zeer actief in de regio en in de afgelopen periode zijn er een groot aantal gevechtscontacten geweest (...) waarbij in veel gevallen ook eenheden van TFU betrokken zijn geweest. Tevens zijn door het Taliban-offensief de stammentegenstellingen in de regio vergroot.”¹²⁰ Dit laatste biedt weinig goeds voor de toekomst. Hoe dan ook, geconcludeerd mag worden dat tijdens de slag om Chora de Afghaanse bestuurders een beperkte rol speelden, net als lokale overheidsvoorzieningen. De Afghaanse overheid kon weinig extra politie en leger naar het gebied dirigeren. Naast de Nederlanders speelden lokale leiders en lokale milities een grote rol in het voorkomen dat het gebied in handen van de OMF viel.

¹¹⁹ UNAMA/AIHRC, *Joint investigation*

¹²⁰ *Kamerstukken II 2007-2008*, 27925, nr. 272, 24 september 2007.

6. Conclusies

In dit researchpaper is geprobeerd de vragen te beantwoorden hoe de Afghaanse overheid zich heeft ontwikkeld en wat het voor buitenlandse militaire eenheden betekent om een zwakke overheid als partner te hebben. In de eerste paragraaf werd de geschiedenis van de Afghaanse overheid tot de door de Amerikanen geleide interventie in 2001 beschreven. De tweede paragraaf behandelde de ontwikkeling van de Afghaanse overheid sinds 2001. In de derde werd specifiek de ontwikkeling van de overheid in Uruzgan beschreven, vanaf het moment dat de Nederlandse militairen daar op grote schaal actief werden. De vierde paragraaf gaf weer wat bekend is van de rol van de Afghaanse overheid in de aanloop naar, tijdens en in de nasleep van de ‘slag om Chora’ in juni 2007, toen de Nederlanders daar een grootschalig gevecht leverden met de Taliban. Welke conclusies kunnen uit de bovenstaande paragrafen worden getrokken en welke lessen kunnen voor de toekomst worden geformuleerd?

Uit bovenstaande blijkt, ten eerste, dat Afghanistan de afgelopen eeuwen een arm land en een zwakke staat met een zwakke overheid is geweest. De centrale overheid had weinig invloed op de rest van het land. Lokale machthebbers en traditionele, conservatieve krachten boden weerstand tegen modernisering en een uitbreiding van de overheid. Door de conflicten sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw is het bestaande overheidsapparaat grotendeels ingestort – al wisten de Taliban op een gruwelijke manier wel orde en rust in het land te creëren. Deze zeer conservatieve, antiwesterse en door Pashtun-gedomineerde groep had aanvankelijk aanzienlijke steun in het zuiden van het land.

Ten tweede, sinds de door de VS geleide invasie van 2001 hebben de Afghaanse economie en overheid zich wel ontwikkeld, maar het land is ondanks de omvangrijke internationale steun nog steeds zeer arm en onderontwikkeld, de overheid nog (zeer) zwak. Voorzieningen voor de bevolking, zoals medische zorg en onderwijs, zijn wel toegenomen, maar wat dit betreft hoort Afghanistan nog steeds tot de minst ontwikkelde in de wereld. Hoewel de omvang van het Afghaanse leger en politie sterk zijn toegenomen, zijn zij in het zuiden van het land – ook samen met de internationale (politie- en) troepenmacht – niet in staat de coalitie van tegenstanders (Taliban, Al Qa’ida, *warlords*, criminelen en conservatieve krachten) terug te dringen. Afghanistan is in hoge mate afhankelijk van buitenlandse militairen en politie, buitenlandse financiële steun en, niet te vergeten, winsten uit drugshandel.

Ten derde, de situatie in Uruzgan heeft zich sinds Nederland in 2006 daar een grote troepenmacht inzette qua medische en onderwijsvoorzieningen wel verbeterd. De centrale regering heeft ook met een groter aantal Afghaanse militairen en politie meer invloed gekregen in het gebied. Op lokaal niveau is de politie echter vaak als enige aanwezig. De Afghaanse overheid, inclusief bestuurders en politie, is nog steeds erg corrupt en geniet weinig steun van de lokale bevolking. Opiumcriminaliteit is een grote economische en politieke factor in het gebied. Bestuur en ambtelijk apparaat zijn kwantitatief en kwalitatief slecht ontwikkeld en niet-representatief gezien de bevolkingssamenstelling. Feitelijk hebben traditionele, informele partijen als *warlords*, stamoudsten en geestelijke leiders, inclusief de Taliban, een sterke positie en veel macht in het gebied.

De laatste conclusie die kan worden getrokken is dat de ‘slag om Chora’ in juni 2007 illustreert wat het betekent om in een conflict een zwak aanwezige overheid als bondgenoot te

hebben. De overheid kon op kleine schaal medische en andere ondersteuning bieden aan de bevolking. Tijdens en na de slag speelden bestuurders een beperkte rol. Nederlandse militairen werden op grote schaal naar het gebied gemanoeuvreed. De Afghaanse overheid was met eigen leger en politie aanwezig, maar kon weinig extra capaciteit naar het gebied dirigeren. In en na de strijd speelden lokale leiders, milities en burgers die zichzelf wilden beschermen een grote rol. Die andere grotendeels lokale partij, 'de Taliban', waar tegen werd gevochten, was net zozeer aanwezig en verdween na de slag ook niet uit het gebied.

Welke lessen kunnen worden geleerd uit de (westerse) betrokkenheid bij Afghanistan van de afgelopen acht jaar, met name voor Nederlandse en buitenlandse militaire inzet? Ten eerste ligt voor de hand om te stellen dat er beleidsmatig en politiek van uit moet worden gegaan dat ontwikkeling van een dergelijk land en haar overheid een moeizaam en langdurig proces is. Vooruitgang zal bescheiden zijn. Hooggespannen verwachtingen en teveel optimisme zijn hierbij niet op hun plaats.

Ten tweede, het zou goed zijn om, voordat wordt gestart met militaire operaties, heel goed de geschiedenis, het functioneren, de belangen, de actoren, de samenleving, de tradities en de potentie van een land te bestuderen. Overhaaste betrokkenheid leidt vaak tot onrealistische of onwenselijke inzet.

Ten derde, militaire en andere internationale betrokkenheid dient in zoveel mogelijk aspecten echt rekening te houden met de directe, lokale omgeving, dus het gebied waarin moet worden opgetreden. De situatie en de belangen daar kunnen anders zijn dan de situatie in andere delen van het land. Militairen zijn misschien teveel gewend te denken vanuit internationaal politieke, diplomatieke doelstellingen en belangen van de centrale overheid. Lokale leiders en de lokale bevolking kunnen andere belangen hebben. Formele leiders, zoals gouverneurs en politiechefs, zijn niet noodzakelijk de feitelijke machthebbers, iets waar militairen ook oog voor moeten hebben. Deze leiders kunnen heel pragmatisch, niet religieus, politiek of ideologisch gemotiveerd zijn, maar slechts denken aan het eigen of groepsbelang. Tribale structuren zijn in Uruzgan en vergelijkbare gebieden veel belangrijker dan Nederlanders vanuit hun cultuur gewend zijn. (Drugs)criminaliteit, eergevoel en zelfs persoonlijke relaties tussen leiders kunnen van cruciaal belang zijn. Voor uitvoerende organisaties als de krijgsmacht is het de kunst binnen de marges van haar opdrachtgevers, in het web van al deze factoren, de belangen van de lokale bevolking na te streven. Vanuit menselijk perspectief zou het in ieder geval daar om moeten gaan.

Ten vierde, de rol van lokale leiders, hun milities, opname daarvan in politie en krijgsmacht en groepen burgers die zichzelf willen verdedigen, zoals in Chora, is cruciaal. Ook de Amerikaanse ervaringen van de afgelopen jaren in Irak wijzen hierop. Verondersteld dat de (Nederlandse) krijgsmacht in Afghanistan of in vergelijkbare omgevingen actief blijft, dan zou het goed zijn wat dit betreft meer beleid en richtlijnen voor dit soort groepen te ontwikkelen. Hierop wordt ook in (Nederlandse) militaire doctrines, handboeken en procedures nauwelijks ingegaan.¹²¹

Ten vijfde, een onderontwikkelde, niet-representatieve en corrupte lokale overheid is voor een buitenlandse krijgsmacht geen goede partner. Waar mogelijk moeten militairen proberen dit te helpen veranderen. Van hoog tot laag moet men in staat zijn ongewenste situaties en

¹²¹ Zie De Goede en De Weger (2008) voor een inventarisatie van doctrinaire geschriften.

ontwikkelingen te herkennen en daar goed op reageren. Om dit te kunnen is het ook nodig daar in aansturing en opleiding van militairen aandacht aan te besteden. Omgaan met dit soort onwenselijkheden zou in militaire doctrinaire geschriften moeten worden behandeld.

Geraadpleegde bronnen

- Allan, N.J.R.
2003 Rethinking governance in Afghanistan, in: *Journal of International Affairs*, pp. 193-202.
- Bais, K.
2006 *Nederland in Afghanistan*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.
- Frerks, G., B. Klem, S. van Laar en M. van Klingerden
2006 *Principles and pragmatism: civil-military action in Afghanistan and Liberia*. Utrecht: Universiteit van Utrecht.
- Giustozzi, A.
2008 *Koran, kalashnikov, and laptop. The neo-Taliban insurgency in Afghanistan*. New York: Columbia University Press.
- Goede, P.M., Weger, M.J., de
2008 *Blijvend buiten beeld? Doctrines over ondersteuning van civiele autoriteiten*. Breda: Nederlandse Defensieacademie.
- Hodes, C., en M. Sedra
2007 *The search for security in post-Taliban Afghanistan*. Adelphi paper 391. London: International Institute for Strategic Studies.
- Jalali, A.L.
2007 The legacy of war and the challenge of peace building, in: *Building a new Afghanistan*, Rotberg, R.I, Cambridge: World Peace Foundation, pp. 22-55.
- Johnson, C., en J. Leslie
2008 *Afghanistan, the mirage of peace*. London: Zed Books.
- Jones, S.G.
2008a *Counterinsurgency in Afghanistan*. Santa Monica: RAND.
2008b The rise of Afghanistan's insurgency, state failure and jihad, in: *International security*, pp. 7-40.
- Korteweg, R., en D. Ehrhardt
2005 *Terrorist black holes: a study into terrorist sanctuaries and governmental weakness*. Den Haag: Clingendael Centre for Strategic Studies.
- Marsden, P.
2002 *The Taliban. War and religion in Afghanistan*. London: Zed Books.
- Nazif Shahrani, M.
1998 The future of the state and the structure of community governance in Afghanistan. In: William Maley (ed.), *Fundamentalism reborn? Afghanistan and the Taliban*. London: Hurst, pp. 212-242.
- Nojumi, N.
2002 *The rise of the Taliban in Afghanistan. Mass mobilization, civil war, and the future of the region*. New York: Palgrave.
2008 The rise and fall of the Taliban. In: Crews, R.D. and Tarzi, A. (eds.), *The Taliban and the crisis of Afghanistan*. Cambridge: Harvard University Press, pp. 90-117.
- Rashid, A.
2000 *Taliban. Militant islam, oil and fundamentalism in Central Asia*. New Haven: Yale University Press.
2008 *Descent into chaos. How the war against Islamic extremism is being lost in Pakistan, Afghanistan and Central Asia*. London: Allen Lane.
- Rietdijk, W.S.
2008 De 'comprehensive approach' in Uruzgan, schaken op vier borden tegelijk, in: *Militaire spectator* (9), pp. 472-486.
- Rippenburg, C.J.,
2003 Gender relations and development in a weak state. in: *Central Asian Survey*, pp. 187-207.
- Rubin, B.R., Hamidzada, H., Stoddard, A.

- 2005 *Afghanistan 2005 and beyond, prospects for improved stability reference document*. The Hague: Netherlands Institute of International Relations.
- Runion, M.L.
2007 *The history of Afghanistan*. Westport: Greenwood Press.
- Van der Sar, P.
2007 Kick the enemy where it hurts most, de steun van de lokale bevolking, daar gaat het om, in: *Carré* (1), pp. 9-17.
- Shroder, J.
2008 Afghanistan's development and functionality: renewing a collapsed state, in: *Geography and geology* (April), pp. 91-107.
- UNDP en Kabul University
2007 *Afghanistan Human Development Report 2007*. New York/Kabul.
- Volgelsang, W.
2002 *Afghanistan, een geschiedenis*. Amsterdam: Bulaaq.
- Vries, H., de,
2006 *A geographical expression, institutional centralisation and conflict in Southern Afghanistan*. Utrecht: Universiteit Utrecht (scriptie).
- Weinbaum, M.G. en A. Finkelman
2007 Rebuilding the Afghan state: the international dimension, in: *Afghanistan, challenges and opportunities*, volume 2, Warikoo, K. (red.), New Delhi: Pentagon Press.
- World Bank
2008 *Building an effective state, priorities for public administration reform*. Washington/Kabul.

NETHER

DEFE

ACAD